

ALCIDES COSTA VAZ (ORG.)

O BRASIL E OS DESAFIOS À ESTABILIDADE NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

DISPUTA HEGEMÔNICA,
CONFLITOS E VIOLÊNCIA

O BRASIL E OS DESAFIOS À ESTABILIDADE NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

DISPUTA HEGEMÔNICA,
CONFLITOS E VIOLÊNCIA

ALCIDES COSTA VAZ (ORG.)

O BRASIL E OS DESAFIOS À ESTABILIDADE NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

DISPUTA HEGEMÔNICA,
CONFLITOS E VIOLÊNCIA

© by Alcides Costa Vaz (Org.) – 2021

FICHA TÉCNICA

EDITOR: *Victor Tagore e Rafaela Anselmo*

REVISÃO DE TEXTO: *Os Autores*

DIAGRAMAÇÃO: *Jean Carlos Barbaro*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno
estratégico brasileiro : disputa hegemônica,
conflitos e violência / Alcides Costa
Vaz (org.). -- Brasília, DF : Trampolim Editora e
Eventos Culturais Eirelli, 2021.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-86125-87-0

1. Defesa (Ciência militar) 2. Fronteiras
3. Geopolítica 4. Geopolítica - América do Sul
5. Política - Aspectos sociais 6. Segurança
nacional - Brasil I. Vaz, Alcides Costa.

21-77578

CDD-320.12

Índices para catálogo sistemático:

1. Geopolítica 320.12

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Contatos:

Alcides Costa Vaz – alcidesvaz@gmail.com

Tagore Editora – contato@tagoreeditora.com.br

TRAMPOLIM ACADÊMICO é uma marca da TAGORE EDITORA.

Todos os direitos reservados de acordo com a lei.

Composto e impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

TAGORE EDITORA

SIG Q. 8 LOTE 2356, BRASÍLIA, DF - CEP: 70.610-480, Brasília, DF.

À memória de todos(as) concidadãos(ãs) vítimas da COVID 19 e de todos(as) que sucumbem, cotidianamente, às tantas outras formas de insegurança e de violência que nos assolam.

SUMÁRIO

| | |
|-------------------|----|
| APRESENTAÇÃO..... | 11 |
|-------------------|----|

CAPÍTULO 1

ALCIDES COSTA VAZ

| | |
|---|----|
| ESTABILIDADE NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: PANORAMA E PERSPECTIVAS | 22 |
| Apresentação | 22 |
| 1. O Entorno Estratégico Brasileiro e sua delimitação..... | 28 |
| 2. O panorama da estabilidade na América do Sul..... | 31 |
| 3. O panorama da estabilidade nos países da África Ocidental e Meridional..... | 42 |
| Conclusões: | 47 |
| Referências bibliográficas | 51 |

CAPÍTULO 2

AUGUSTO W. M. TEIXEIRA JÚNIOR

| | |
|---|----|
| MACKINDER VAI AOS TRÓPICOS: O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO COMO TABULEIRO GEOPOLÍTICO..... | 53 |
| Introdução..... | 53 |
| 1. Revisão de literatura | 56 |
| 2. A ilha mundial e seus tabuleiros estratégicos..... | 61 |
| 3. O Entorno Estratégico Brasileiro como terceiro tabuleiro.. | 66 |
| Considerações finais | 73 |
| Referências bibliográficas | 77 |

CAPÍTULO 3

OSCAR MEDEIROS FILHO • GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO • ALCIDES COSTA VAZ

| | |
|---|-----|
| GEOPOLÍTICA BRASILEIRA E O SENTIDO DA DEFESA NA AMÉRICA DO SUL..... | 82 |
| Introdução..... | 82 |
| 1. Panorama de conflitos e crises na América do Sul e o sentido de defesa na região | 84 |
| 1.1 A irregularidade espacial das ameaças no subcontinente .. | 88 |
| 1.2. Segurança ou Defesa: imprecisões conceituais | 93 |
| 1. Pensamento geopolítico e estatura internacional do Brasil.. | 95 |
| 3. Significados e desafios dos projetos estratégicos para a defesa no Brasil..... | 98 |
| 3.1 Os Programas Estratégicos de Defesa | 102 |
| 3.2 Os principais desafios..... | 106 |
| Considerações finais | 109 |
| Referências bibliográficas..... | 112 |

CAPÍTULO 4

THIAGO GEHRE GALVÃO

| | |
|---|-----|
| TRILHAS DE FUTURO NA AMÉRICA DO SUL: A CONSTRUÇÃO DA PAZ E O LIMIAR DO CONFLITO NO ENTORNO ESTRATÉGICO SUL-AMERICANO À LUZ DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA..... | 113 |
| Introdução..... | 113 |
| 1. A construção da concepção brasileira de segurança e defesa | 115 |
| 2. A ordem regional sul-americana na contemporaneidade .. | 120 |
| 3. Trilhas de futuro na América do Sul e o caso venezuelano | 132 |
| Conclusões | 138 |
| Referências bibliográficas | 142 |

CAPÍTULO 5

ALEX JORGE DAS NEVES • MAURÍCIO KENYATTA BARROS DA COSTA

| | |
|--|-----|
| SEGURANÇA E DEFESA DAS FRONTEIRAS TERRESTRES NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO | 146 |
| Introdução..... | 146 |
| 1. O Entorno Estratégico Brasileiro e as fronteiras sul-americanas | 149 |
| 2. As Fronteiras Brasileiras na América do Sul e sua tipificação | 152 |
| 3. Desafios securitários nas fronteiras brasileiras | 160 |
| 4. Políticas de segurança e defesa das fronteiras brasileiras. .. | 171 |
| Conclusões | 182 |
| Referências bibliográficas | 188 |

CAPÍTULO 6

THIAGO RODRIGUES • THAIANE MENDONÇA

| | |
|--|-----|
| NARCOTRÁFICO E SEGURANÇA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO | 196 |
| Introdução: Notas Teórico-Metodológicas..... | 196 |
| 1. Narcotráfico e Conexões Transatlânticas..... | 204 |
| 2. Pacificações e Militarizações no Brasil..... | 225 |
| Considerações Finais | 236 |
| Referências bibliográficas | 243 |

CAPÍTULO 7

ANTÔNIO RUY DE ALMEIDA SILVA

| | |
|--|-----|
| REFLEXOS DA GEOPOLÍTICA GLOBAL NO ATLÂNTICO SUL .. | 250 |
| Introdução..... | 250 |
| 1. A importância geopolítica dos oceanos | 252 |
| 1.1 Globalização e poder marítimo | 253 |

| | |
|--|-----|
| 2. Geopolítica e poder naval | 257 |
| 3. O Atlântico Sul na geopolítica global | 262 |
| 4. A Área Marítima Sul-Atlântica Africana (AMSAAF) | 275 |
| Considerações finais | 281 |
| Referências bibliográficas | 296 |

CAPÍTULO 8

GUSTAVO BARROS DE CARVALHO

| | |
|--|---------|
| A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA E O BRASIL: LIÇÕES PARA UM CONTEXTO EM MUTAÇÃO..... | 302 |
| Introdução..... | 302 |
| 1. Agência: A busca africana por maior influência no seu destino | 306 |
| 2. A trajetória africana para a paz: da não interferência para não indiferença | 308 |
| 3. A importância da União Africana para regimes globais de paz e segurança..... | 310 |
| 4. África Ocidental e a proliferação de iniciativas de segurança ad hoc | 313 |
| 5. O futuro da APSA e seu papel no discurso global de paz e segurança..... | 316 |
| 6. Lições para o Brasil..... | 319 |
| Conclusão..... | 321 |
| Referências bibliográficas | 323 |
| SOBRE OS AUTORES..... | 325 |

APRESENTAÇÃO

A existência de um entorno regional estável tem sido historicamente reconhecida e valorizada na política externa brasileira como condição desejável à promoção de interesses e à consecução de objetivos internos e externos do país em variados domínios. Em diferentes contextos e circunstâncias históricas, a preservação de um entorno estável, como desígnio de política externa, motivou uma ampla gama de iniciativas e ações bilaterais, usualmente para ajudar a superar impasses e crises políticas, do que são exemplos recentes a atuação nas crises ocorridas no Paraguai em 1996, na Venezuela em 2002 e no Equador em 2008 ou, ainda, o apoio prestado à Colômbia no processo de liberação de reféns por parte das FARC em 2012. O plano multilateral é foco historicamente privilegiado da atuação brasileira em prol da estabilidade regional, do que são exemplos a instituição do Pacto ABC, em 1915 e o engajamento no Grupo de Apoio ao Processo de Contadora, o qual abriu caminho para a superação do conflito centro-americano nos anos oitenta. Outros marcos foram a criação do Grupo do Rio que, por sua vez, abrigou o diálogo político regional sobre questões de segurança; mais recentemente, a propositura de

criação do Conselho Sul-Americano de Defesa no marco da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008.

Importante destacar que, durante décadas, preocupações brasileiras de segurança regional foram objeto de tratativas entabuladas preponderantemente pelo canal diplomático, secundado pela diplomacia militar. A diplomacia de defesa, por sua vez, foi incorporada apenas bem mais recentemente a esse repertório e o foi de modo paulatino, após a criação do Ministério da Defesa há pouco mais de duas décadas. Outro aspecto a considerar é o processo de distinção da América do Sul como referente prioritário para a política externa brasileira, o qual remonta, em perspectiva histórica mais recente, ao Tratado de Cooperação Amazônica (1978), à superação da rivalidade com a Argentina e aos acordos bilaterais de integração firmados em meados da década de oitenta. Outros marcos foram a criação do MERCOSUL em 1991, a malograda proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) em 1993, a primeira reunião de Presidentes da América do Sul em setembro de 2.000 em Brasília e a decorrente Iniciativa de Integração da infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Nos anos 2.000, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações em 2004 e da UNASUL em 2008, ambas com forte iniciativa e protagonismo brasileiro, arrematou e consolidou a prioridade da América do Sul no marco da política externa do Brasil, o que se fez acompanhar do alargamento da agenda brasileira para com seus parceiros sul-americanos, com a crescente presença, na mesma, de temas e preocupações de ordem política e de segurança, para além das questões econômico-comerciais e de integração nela tradicionalmente presentes.

O Atlântico Sul, por sua vez, vem ocupando posição de crescente destaque nos últimos cinquenta anos, tendo como marcos importantes iniciativas multilaterais de interesse imediato para o país, como a Convenção do Mar de 1982 e a instauração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986. Desde então, a intensificação da exploração de gás e petróleo na plataforma continental se intensificou sobremaneira, culminando com a descoberta das jazidas do pré sal, o que se somou ao aumento dos fluxos comerciais do país, ampliando, sobremaneira, o valor geopolítico e estratégico da plataforma continental e dos espaços marítimos adjacentes, gerando importantes reflexos na agenda de segurança e de defesa do País no tocante ao Atlântico Sul. A isso se acrescentam importantes desenvolvimentos, tais como o crescimento do comércio internacional e dos fluxos vinculados a atividades ilícitas como a pesca ilegal, o tráfico de drogas, além da pirataria e do terrorismo, o que se fez refletir, por sua vez, na crescente atenção das grandes potências a este espaço, do que são exemplos a recriação da IV Frota pelos Estados Unidos, em 2008, a presença da Rússia em exercícios navais na costa venezuelada e a reiterada disposição da Grã Bretanha de proteger suas possessões, dentre as quais, e de modo particular, as Ilhas Falklands/Malvinas. De modo concomitante, ampliava-se o leque das preocupações brasileiras no Atlântico Sul, o que motivou o país a envidar esforços para modernizar e expandir sua frota de submarinos convencionais, a investir na construção de submarinos de propulsão nuclear e na concepção e instauração, pela Marinha do Brasil, a partir de 2014, do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ).

A Antártica, por sua vez, representa desafio político ineludível para o Brasil. Embora disponha de recursos humanos e de conhecimentos para um protagonismo maior nos estudos e nas tratativas sobre aquele continente, e à medida em que se assoma a rediscussão do Tratado da Antártica, ao país não cabe outra opção senão a de não abdicar da condição de poder influir nas tratativas internacionais sobre o destino do continente e o aproveitamento de seus recursos a partir de 2048, quando se extingue a moratória para a exploração econômica dos mesmos.

Por sua vez, as preocupações de segurança do Brasil em direção aos países da costa ocidental da África possuem, como pano de fundo, um conjunto de aproximações políticas, econômico-comerciais e socioculturais que privilegiam os países lusófonos (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe), as principais economias (Nigéria e África do Sul) e as parcerias de cooperação, notadamente em áreas como agricultura, saúde e educação profissional. No campo da defesa, destacam-se a cooperação naval mantida com a Namíbia e com a África do Sul, país com quem o Brasil realiza, conjuntamente com a Índia, exercício naval (IBSAMAR) no marco do IBAS (Fórum de Cooperação Índia, Brasil, África do Sul). No entanto, importantes desenvolvimentos recentes instam o Brasil a voltar atenções para a costa ocidental da África desde a perspectiva de segurança, dentre os quais destacamos a intensificação do tráfico de drogas oriundo da América do Sul, tendo como destino final a Europa e, cada vez mais, o florescente mercado africano, a pirataria, notadamente no Golfo da Guiné, e intercorrências do terrorismo, que, ademais da atuação da Al Qaeda, passou a ter no Boko Haram seu principal expoente. Por fim,

vale destacar a latente instabilidade e política pontuada por episódios de violência em países como Camarões, Costa do Marfim, Guiné, Nigéria e Togo. O panorama da estabilidade nessa ampla região é caudatário também de dinâmicas de insegurança e de conflitos presentes no conjunto da África Subsaariana onde disputas por controle territorial e por recursos se entrelaçam com litígios políticos, étnicos e religiosos e com o próprio terrorismo. Frente a esse panorama, o Brasil tem privilegiado aproximações bilaterais centradas em uma agenda de cooperação que, de modo gradual, se projeta, cada vez mais, no campo da defesa, ao mesmo tempo em que procura sustentar o engajamento em operações de paz sob os auspícios das Nações Unidas.

Os contextos e desafios de segurança que se mantiveram como dimensões diferenciadas de abordagem político-diplomática pelo Brasil foram reunidos sob a égide da definição do Entorno Estratégico Brasileiro enquanto espaço primordial de preocupação com seus interesses de defesa. Isso, no entanto, não implicou, automaticamente, a existência de uma orientação abrangente e precipuamente voltada, neste amplo espaço, para o diálogo político, a cooperação militar e a diplomacia de defesa. Ao contrário, o conceito de Entorno Estratégico Brasileiro se erige sobre o reconhecimento de desígnios e desafios diferenciados em cada um de seus espaços constitutivos. Mesmo que eventualmente interligados, tais desafios demandam abordagens próprias em suas origens, expressões e implicações e recolhem, ademais, as prioridades conferidas à Amazônia e à Faixa de Fronteira, no que diz respeito à dimensão continental, e ao Atlântico Sul, na dimensão marítima. Essa segmentação alimenta, inclusive, críticas à própria delimitação do Entorno Estratégico

co, que a consideram demasiado ampla e ambiciosa em seu alcance e em seus desígnios, se tomadas em conta as reais capacidades políticas, econômicas e militares de que dispõe o Brasil para promover e afirmar seus interesses de segurança e de defesa em toda a inteireza daquele espaço.

Apesar disso, é forçoso reconhecer a magnitude e urgência dos desafios de segurança que se assomam ao País, haja vista a natureza transnacional daqueles provindos de seu próprio território e do espaço vicinal, sua crescente exposição àqueles presentes em sua projeção marítima, os interesses estratégicos e a maior presença das grandes potências na América do Sul, no Atlântico Sul e na costa ocidental da África e, por fim, as crises e conflitos violentos que aí ocorrem e que, eventualmente, requerem engajamento da comunidade internacional. Nesse sentido, o conceito de Entorno Estratégico ganha relevância como instrumento e como para a formulação de políticas de segurança e de defesa, muito embora seja preciso discernir, no mesmo, os espaços considerados precipuamente para o planejamento da defesa e do eventual emprego da força militar, aqueles onde o País almeja exercer capacidade de interveniência no resguardo de seus interesses de segurança e, finalmente, aqueles outros a diplomacia militar e a diplomacia de defesa se associem a outros instrumentos para promover interesses e objetivos mais amplos de política externa e responder a situações emergenciais e a imperativos humanitários. Em quaisquer dos casos, a estabilidade, como condição desejada, se impõe como objeto de consideração nas esferas diplomáticas, de segurança e de defesa, na academia e em outros âmbitos profissionais a a elas voltados.

A presente obra desponta, nesse contexto, como um dos produtos de projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) na modalidade PQ e que foi conduzido entre março de 2019 e março de 2021, no marco do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI), do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Ela se soma às análises sobre os desígnios de segurança e de defesa do Brasil e seu Entorno Estratégico que vieram à tona na última década, do que é exemplo e antecedente imediato a obra coordenada por Reginaldo Mattar Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes, auspiciada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e publicada em 2014, sob o título “O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul”. O presente volume pretende contribuir, de modo mais preciso, com a reflexão e o debate político, acadêmico e social sobre as forças e condições que concorrem para a incidência de conflitos violentos no âmbito do Entorno Estratégico Brasileiro e que definem, em larga medida, a condição de estabilidade no mesmo. Naturalmente, não se presume factível caracterizar tal condição de forma homogênea em um espaço tão amplo e diverso do ponto de vista político-institucional, econômico, social e geoestratégico. Ao contrário, os capítulos que se seguem colocam em perspectiva o que, do ponto de vista dos respectivos autores, são os desafios mais salientes à estabilidade, esta relacionada à maior ou menor propensão ao conflito violento, nas dimensões constitutivas fundamentais do Entorno Estratégico Brasileiro, quais sejam, a América do Sul, o Atlântico Sul e os países da costa ocidental da África.

Um panorama geral e de caráter introdutório sobre a instabilidade e os conflitos violentos no espaço conformado pelo Entorno Estratégico Brasileiro é apresentado em capítulo de minha autoria e que toma por base indicadores dos mais importantes centros voltados para o monitoramento dos conflitos internacionais, tais como o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres, o Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI) e o Instituto Internacional de Pesquisa sobre Conflitos de Heidelberg, Alemanha. A ele se segue a valiosa contribuição de Augusto W. M. Teixeira Júnior, que analisa as implicações da crescente valoração geopolítica da América do Sul, primordialmente, como palco da contenda hegemônica travada pelos Estados Unidos e China. Para tanto, o autor resgata o pensamento Halford Mackinder para considerar a expansão da competição geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China em direção à América Latina e suas implicações no espaço maior do Entorno Estratégico Brasileiro.

Voltando-se detidamente para o espaço sul-americano, segue-se contribuição de Oscar Medeiros Filho e Guilherme Otávio Godinho de Carvalho, com quem compartilho a autoria do capítulo dedicado à geopolítica e o sentido de defesa na América do Sul desde perspectiva brasileira, prestando ênfase à importância dos programas estratégicos de Defesa no marco de uma estratégia consentânea com os imperativos e desafios geopolíticos com que se defronta o Brasil, em particular, a crescente presença de potências extrarregionais em seu entorno imediato. Thiago Gehre Galvão, por sua vez, aborda as perspectivas de conflito no flanco setentrional do subcontinente a partir das relações

Brasil-Venezuela. Ele o faz à luz do que denomina “geopolítica da vizinhança”, variável esta que, segundo argumenta, tem atuado em favor da estabilidade naquele espaço, muito embora cada vez mais desafiada fatores de instabilidade provindos, em larga medida, do conturbado cenário político doméstico venezuelano e suas reverberações nos países vizinhos. Alex Jorge das Neves e Maurício Kenyatta Barros da Costa voltam a atenção para a dimensão da segurança e da defesa nos espaços fronteiriços brasileiros. Oferecem um amplo repasse e balanço crítico das iniciativas governamentais recentes em resposta aos complexos desafios securitários neles presentes.

Na sequência, Thiago M.S. Rodrigues e Thaiane Mendonça analisam o fenômeno do narcotráfico como desafio de natureza e alcance transnacional no Entorno Estratégico Brasileiro, abrindo assim o caminho para integrar analiticamente, na presente obra, seus três espaços constitutivos. O fazem a partir de original formulação teórica a que denominam *teoria dos ambientes de segurança* que pretende abarcar as dimensões doméstica, de segurança nacional, regional e global daquele fenômeno. Discutem, ademais, os riscos políticos e implicações, para a democracia brasileira, do emprego rotineiro das Forças Armadas no enfrentamento às organizações do tráfico de drogas e formulam sugestões de direcionamento estratégico para uma política voltada para o Entorno Estratégico e que esteja, segundo suas próprias palavras, atenta às características próprias do narcotráfico.

As perspectivas da estabilidade no Atlântico Sul são analisadas, desde o prisma geopolítico, por Antônio Ruy de Almeida e Silva, tendo como pano de fundo a importância fundamental dos oceanos para a globalização econômica e

para a política internacional. O autor inscreve o Atlântico Sul como parte de um sistema marítimo globalizado, embora reconheça sua condição periférica no mesmo. Enfatiza, porém que tal condição vem se alterando em face do valor geopolítico e estratégico outorgado pelas grandes potências ao Atlântico Sul como fonte de recursos, via de transporte e como espaço onde, notadamente, Estados Unidos e China travam sua disputa hegemônica e a partir do qual procuram exercer influência junto aos países que o rodeiam. O autor estabelece importantes matizes quando aos desafios geopolíticos e às perspectivas de estabilidade no Atlântico Sul ao subdividi-lo em Área Marítima Sul-Atlântica Sul-Americana (AMSASA) e Área Marítima Sul-Atlântica Africana (AMSAAF) com o propósito de considerar as diferentes condições em que se trava a disputa hegemônica entre Estados Unidos e China e suas implicações para o Brasil.

A obra é encerrada com a contribuição de Gustavo Barros de Carvalho, que vê a África subsaariana e a África ocidental, em particular, como parte constitutiva relevante de um amplo espectro de desafios globais e como polo de irradiação de instabilidade e de dinâmicas securitárias de natureza transnacional e de alcance impactos transregionais. Tal perspectiva é de grande valor por fornecer justificativa políticas e analíticas para inscrever e considerar os desafios de segurança da África Ocidental no marco do Entorno Estratégico Brasileiro. A importância da arquitetura de paz e segurança africanas (APSA) é destacada como expressão dos esforços dos países daquele continente de manterem a si mesmos e os seus mecanismos regionais na linha de frente do tratamento dos conflitos, incidindo, na visão do autor, na forma com que atores globais, como as Nações Unidas,

lidam com conflitos armados e desenvolvem respostas a desafios emergentes no continente africano. Por conseguinte, sustenta o autor, as experiências e lições aduzidas da APSA devem ser consideradas, pelo Brasil, ao formular estratégias de engajamento em questões de paz e segurança internacionais, e, de modo muito particular, na dimensão africana de seu Entorno Estratégico.

Concluo esta apresentação com os agradecimentos ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) pela concessão de bolsa de produtividade que permitiu a pesquisa que dá origem a esta obra, aos professores pesquisadores que atenderam ao convite de integrar a presente reflexão com aportes originais, aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI), em especial ao Prof. Juliano Cortinhas, pela energia e incentivo dedicada à consolidação deste grupo de pesquisa, a todos (as) os/as discentes de graduação e pós-graduação que integraram a linha de pesquisa voltada ao Entorno Estratégico Brasileiro organizando e animando discussões e elaborando análises de conjuntura, e, de modo particular, a Tiago Soares Nogar e Lucas Paradedda Muhle Vila Serra pelo valioso apoio prestado nesse empreendimento. Finalmente, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília pela concessão dos recursos que financiaram a presente obra. A todos(as), meu sincero reconhecimento.

ESTABILIDADE NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: PANORAMA E PERSPECTIVAS

Alcides Costa Vaz

Apresentação

O presente capítulo, de cunho introdutório, oferece um panorama geral dos conflitos violentos e das perspectivas de estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro tal como depreendido das análises formuladas pelos mais importantes centros internacionais dedicados ao acompanhamento e análise das dinâmicas de segurança e conflitos no meio internacional. A literatura sobre estabilidade, no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, a relaciona à ausência de crises e de conflitos, partindo, contudo, de noções que acentuavam a capacidade dos sistemas de se manterem equilibrados, de regular e preservar seus componentes funcionais frente a mudanças abruptas e à possibilidade de desconfiguração e/ou decomposição

de seus elementos estruturais, com um sentido claro de autopreservação e de manutenção de status-quo.

Essa concepção, no entanto, se tomada em sentido absoluto, se mostrava limitada dado o fato de que não apenas a resiliência, mas a capacidade de promover mudanças adaptativas a fatores tanto circunstanciais quanto estruturais inéditos é também fator indispensável para a estabilidade de sistemas políticos cujas realidades estão crescentemente submetidas a forças de transformação providas, simultaneamente, de domínios internos e externos. A estabilidade passou, assim, a ser entendida à luz de um sentido de mudança, contemplando tanto respostas adaptativas como também impactos inovativos, coadunando-se, portanto, com o imperativo da transformação presente nas sociedades e sistemas políticos contemporâneos.

No campo de estudo da segurança internacional, a estabilidade pode ser facilmente confundida com definições de paz e da própria segurança, à medida em que se mantém fortemente relacionada à ausência de guerra ou de grandes conflitos. No entanto, assim como ocorrido em relação ao sentido de mudança, como visto acima, a noção de estabilidade no plano internacional se viu premida a se ajustar a cenários em que os conflitos armados, como possibilidade e como realidade, não estão definitivamente suprimidos. Desse contexto sobreveio a discussão teórica sobre polaridades e estabilidade no sistema internacional, que, por sua vez, desaguiaria na noção de estabilidade como a maior ou menor propensão do sistema internacional à guerra. Tal concepção é tributária de formulações originariamente concebidas no âmbito do realismo clássico e no marco da Guerra Fria, as quais enfatizavam a capacidade dos Estados de mobilizarem recursos de poder,

em particular de natureza militar, para fazer frente a ameaças impingidas por outros Estados. Em sentido teleológico, esta concepção aponta para a condição de um Estado estar apto a responder e a prevalecer em um conflito armado, resguardando, assim, a segurança nacional. A essa matriz de pensamento sobrevieram as concepções (neo)liberais, que ampliaram o escopo do entendimento acerca da segurança internacional para além das ameaças militares impingidas aos Estados, passando a abarcar novos referentes (atores não estatais e os indivíduos), novos níveis de análise (da segurança dos Estados para a segurança do sistema internacional) e novos âmbitos de aplicação (político, econômico, social, ambiental). Nesse contexto, a estabilidade era associada à inclinação dos Estados de cooperarem entre si e de estabelecerem marcos normativos e institucionais aptos a assimilar demandas providas de um crescente leque de atores nos planos domésticos e externo, de modo a prescindirem do recurso a meios coercitivos e, no limite, ao próprio emprego da força, como postulado pelas teorias da interdependência complexa e da paz democrática.

A ampliação do conceito de segurança iniciada pelos liberalismo institucional foi estendida e aprofundada pelas abordagens construtivistas ao enfatizarem o poder de agência, a afirmação identitária e a construção discursiva dos indivíduos no plano social como referentes centrais e indispensáveis à noção de segurança também no plano internacional, com o que o Estado se viu deslocado, como referente principal, em favor dos indivíduos, potencializando assim a ampliação do escopo da própria segurança. A estabilidade, nessa acepção, seria caudatária das relações entre os agentes (os indivíduos primordialmente) e as estruturas que regulam e processam as interações sociais nos distintos âmbitos

de atuação. Finalmente, no marco das diferentes vertentes das teorias críticas, a estabilidade é concebida em relação direta com o sentido emancipatório, ou seja, com a contraposição às mais variadas formas de dominação, vinculando-se a um desígnio que pretende abarcar diferentes atores, âmbitos e níveis de análise, quer do ponto de vista doméstico, quer do ponto de vista internacional.

Esse breve repasse teórico conceitual pretende tão somente considerar, preliminarmente, as diferentes possibilidades de enquadramento conceitual dos desafios representados pelos conflitos violentos em um amplo espaço como o que conforma o Entorno Estratégico Brasileiro, como se verá adiante. Frente a isso, e com o propósito de conferir clareza e objetividade às análises que compõem esta obra, optamos por um entendimento de estabilidade que privilegia o nexos central entre o objeto de análise (o panorama dos conflitos violentos) e o desígnio político de promoção da estabilidade que vem sendo perseguido Brasil, de modo reiterado, ao longo de sua trajetória republicana.

Assim, tomamos como ponto de partida a definição de estabilidade formulada por Bruce Russett, Harvey Starr e David Kinsella (RUSSET; STARR, KINSELLA, 2012). Os autores associam a estabilidade à propensão de um sistema integrado por Estados ao conflito armado, ou seja, à guerra. À primeira vista, essa definição se mostra certamente imprópria para contextos, como o sul-americano, em que a guerra, em sua acepção tradicional, interestatal, praticamente inexistente. Porém, se ampliado o entendimento do conflito para alcançar diferentes processos e fenômenos que desaguam na violência armada, dispor-se-á de um marco propício à caracterização dos múltiplos desafios à promo-

ção da estabilidade presentes no vasto espaço do Entorno Estratégico Brasileiro, haja vista a amplamente reconhecida condição do subcontinente como região inequivocamente pacífica, sob o prisma da ocorrência de guerra convencional, porém, simultaneamente, a mais violenta do planeta. A propensão ao conflito violento propicia uma moldura conceitual condizente com os diversos desafios à estabilidade regional. Ainda assim, não esgota o desafio – heurístico e também político – de considerar as complexas interfaces de fenômenos usualmente tratados no âmbito da segurança, doméstica e internacional, com a arena política da defesa, da qual provém, no caso brasileiro, o conceito de Entorno Estratégico, o qual delimita espacialmente a análise a seguir e aquelas oferecidas nos capítulos subsequentes.

Portanto, toma-se como premissa que, embora existam diferentes delimitações nacionais quanto às competências das Forças Armadas no contexto sul-americano e dos países da África Ocidental frente aos desafios de segurança doméstica e internacional, observa-se inequívoca tendência de ampliação das interfaces entre as arenas da segurança e da defesa, o que decorre, primeiramente, da ampliação do escopo da própria segurança mediante um contínuo processo de securitização de temas domésticos e internacionais; decorre também da expansão do universo de atores e fenômenos passíveis de sujeição à violência armada e, finalmente, da exposição crescente das Forças Armadas regulares às pressões e demandas por engajamento em esforços de contenção de conflitos violentos quando estes extrapolam a capacidade dos demais instrumentos de Estado precipuamente voltados para tal fim de fazê-lo. Desse modo, o foco da presente análise recairá sobre conflitos violentos, como

fenômenos de central importância para a discussão sobre a estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro, sem excluir, contudo, a eventualidade da guerra convencional.

Para delinear o panorama da estabilidade regional, segundo aquele entendimento, foram compulsados dados e análises do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) de Londres, do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Escolmo (SIPRI), do Instituto de Pesquisa de Conflitos Internacionais da Universidade de Heidelberg e seu *Conflict Barometer* e do Conselho de Política Externa dos Estados Unidos em seu *Global Conflict Tracker*. Nas referidas fontes e respectivas publicações a América do Sul não é usualmente discriminada como unidade de referência. Os desenvolvimentos no plano dos conflitos e no campo estratégico-militar no subcontinente são abordados, de forma não discriminada, no contexto mais amplo da América Latina. No tocante aos países limítrofes na África, o referente usual é a África Subsaariana, com menor ênfase à África Ocidental. O Atlântico Sul é, tampouco, visualizado como objeto de análise específico. Por essa razão, se fez preciso discriminar e depreender dos contextos analíticos originais as tendências e os fenômenos que, em nosso entender, definem, no presente, a condição de estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro.

Este capítulo está assim estruturado: a primeira parte apresenta as dinâmicas de (in) segurança e as tendências de conflitividade no espaço sul-americano e as visões acerca dos conflitos envolvendo o emprego de força militar, o que abarca conflitos interestatais e guerras civis. Nela também são consideradas as visões e tendências associadas a conflitos violentos, mas sem emprego da força mi-

litar (conflito entre facções políticas, étnicas e religiosas e aqueles associados à criminalidade) e, por fim, a violência política como fator de instabilidade. Na segunda parte, são abordadas as percepções e as avaliações das fontes estudadas sobre as dinâmicas de insegurança e os fatores de estabilidade presentes nos países da costa da África Ocidental considerando, inicialmente, os conflitos interestatais e, em seguida, os conflitos domésticos, os efeitos de seu transbordamento na região e os vínculos com o terrorismo. Seguem-se a isso, as conclusões.

1. O Entorno Estratégico Brasileiro e sua delimitação

O conceito de Entorno Estratégico foi originalmente introduzido na segunda edição da Política de Defesa Nacional (PDN), que veio à luz em 2005 (Ministério da Defesa, 2005), sendo definido como o espaço prioritário para a Defesa Nacional. Segundo aquele documento, o Entorno Estratégico Brasileiro compreendia, então, a América do Sul, o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. (PDN, item 3.1). Em sua primeira atualização em 2012, a PDN expandiu significativamente o espaço do Entorno Estratégico ao incorporar a Antártica e a região do Caribe (Ministério da Defesa, Política Nacional de Defesa, 2012). No que concerne ao Caribe, a decisão foi revista e, na atualização de 2016, aquela região foi suprimida da definição, permanecendo a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica, configuração esta

mantida na proposta de atualização submetida pelo Poder Executivo ao Congresso em 2020.

Assim, se considerada sua atuação configuração, o Entorno Estratégico Brasileiro compreende um total de 33 países, 12 dos quais situados na América do Sul, 20 na costa africana (toda a costa africana, do Senegal à África do Sul, incluindo o arquipélago de São Tomé e Príncipe, se considerada a projeção das águas jurisdicionais brasileiras), além da França com seu território ultramarino (a Guiana Francesa) e do Reino Unido com suas possessões no Atlântico Sul.

Trata-se, pois, de um vastíssimo espaço cujos padrões de estabilidade, em cada dimensão, decorrem, por conseguinte, da conjunção de um igualmente diverso conjunto de fatores e dinâmicas políticas, econômicas e estratégicas domésticas, regionais e globais, além de fenômenos de natureza e alcance transnacional, como o crime organizado e o terrorismo. Tal abrangência, se contraposta aos limitados recursos políticos, econômicos e militares de que dispõe o Brasil para salvaguardar e promover seus interesses e necessidades de defesa, demandaria, em princípio, uma mais precisa e estrita delimitação de prioridades e do próprio espaço no qual o País julgue dispor de condições efetivas de atuação no campo da defesa. No entanto, a definição do Entorno Estratégico em seu alcance termina envolvendo também aspectos relevantes para a política externa, podendo tal definição ser assumida como *o espaço no qual desenvolvimentos no campo estratégico-militar, dinâmicas de (in)segurança e oscilações quanto à condição de estabilidade – aqui associada à maior ou menor propensão ao conflito violento – são capazes de afetar, de modo significativo, interesses do País no plano da defesa.*

Neste amplo espaço geográfico e dada a grande diversidade de questões políticas, econômicas, sociais e de segurança e os graves problemas estruturais, a propensão ao conflito violento se prende a uma ampla gama de fatores como a fragilidade institucional, a instabilidade política e social, as disparidades econômicas e sociais, a criminalidade, e, em última instância, embora em bem menor escala, a guerra entre estados nacionais. Por essa razão, a presente análise recorre à tipologia de conflitos empregada pelo Centro de Ação Preventiva do Conselho de Política Externa dos Estados Unidos e que os classifica em associação aos seguintes fatores: a- instabilidade política; b- violência associada à criminalidade; c- guerras civis; d- conflitos étnico-religiosos; e- disputas interestatais.

Essa tipologia, ainda que sucinta, permite enquadrar as mais importantes tendências e manifestações de conflitividade no espaço considerado e, embora não se restringindo ao emprego da força militar, alcança fenômenos e dinâmicas de (in) segurança que repercutem direta ou indiretamente no setor da defesa, e que vêm se impondo à agenda do País neste mesmo campo. Ao mesmo tempo, são todos fatores que, direta ou indiretamente comparecem na visualização e caracterização do ambiente em que se definem e se projetam os interesses estratégicos do País e que podem, eventualmente, demandar o emprego de suas Forças Armadas. Correspondem, portanto, a dinâmicas e desafios primariamente de segurança, mas que, por diferentes razões, modos e intensidades, interpelam, cada vez mais, a agenda defesa dos países sul-americanos, de modo geral. No caso do Brasil, como sabido, as interfaces entre segurança pública e defesa se ampliaram significativamente nas duas

últimas décadas à raiz da deterioração da condição de segurança, inicialmente nos grandes centros urbanos, de modo concomitante à forte expansão da delinquência e do crime organizado em todas as regiões do país nas suas diferentes expressões, abrindo caminho para o reiterado engajamento das Forças Armadas em operações de garantia da Lei e da Ordem (GLOs). Assim, os elevados indicadores de violência observados na América do Sul em seu conjunto, bem como o entrelaçamento de desafios de segurança e os diferentes arranjos normativos e organizacionais que moldam e orientam os aparatos de segurança e de defesa colocam em perspectiva as interfaces entre segurança e defesa como dimensão inarredável do desafio de delinear o panorama da estabilidade domesticamente e no plano regional, como se vê na seção seguinte.

2. O panorama da estabilidade na América do Sul

O panorama da estabilidade na América do Sul comporta diversos paradoxos. O mais amplamente reconhecido e disseminado é o fato de ser a região uma das áreas mais estáveis no que diz respeito aos conflitos interestatais e, simultaneamente, a que ostenta os maiores indicadores de violência em termos globais. Em consonância com a inexistência de ameaças ou conflitos militares iminentes, os gastos militares da região são relativamente baixos, mas, ainda assim, o armamentismo desponta, eventualmente, como preocupação em face da condição econômica dos países e de necessidades tidas como mais prementes, sobretudo nos

campos econômico e social. Em 2020, de acordo com dados do SIPRI (2021), os gastos militares da América do Sul totalizaram US\$ 43,5 bilhões, equivalentes a 2,2% dos gastos militares globais que, no mesmo ano totalizaram US\$ 1,98 trilhões. No período compreendido entre 2011 e 2020, os gastos militares sul-americanos cresceram 6,2% frente aos 9,3% de aumento dos gastos militares globais. Ainda assim, ao longo daquele mesmo período, despontaram preocupações com um eventual armamentismo na região. Já em análise de 2012 – *Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America and the Caribbean* – o SIPRI demonstrava preocupação com o aumento de gastos militares e com a aquisição de armamentos na região, o que poderia, na avaliação de então, resultar em instabilidade e impactos negativos para as políticas de combate à pobreza, dadas as limitações econômicas dos governos da região. Segundo aquele estudo:

Military expenditure and arms acquisitions have increased significantly in recent years. These developments have sparked fears about their potential impact on regional stability as well as the possibility of a regional arms race developing. In addition, questions have been asked as to whether the increase in spending has been made at the expense of the social needs of the citizens of Latin America and the Caribbean.
(BROMLEY&SOLMIRANO, 2012, vi)

O aumento aludido teria tido como contrapartida, portanto, a diminuição dos gastos com programas sociais (BROMLEY, M; SOLMIRANO, C, 2012, sumário VI). No entanto, estudos posteriores sobre a relação entre aumento

dos gastos militares e redução de gastos sociais evidenciaram que, entre 1995 e 2015, as despesas com saúde aumentaram de 3,2% para 4,3% como fração do PIB dos países sul-americanos, com redução dos gastos militares de 1.6% para 1.2% (SIPRI, 2016), indicando que a elevação dos gastos militares às expensas de investimentos na área social não se confirmava empiricamente. Essa mesma tendência era parcialmente corroborada pelo Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres, que apontava relativa estabilização dos gastos militares, já no período 2013-2015. Com efeito, aquele Instituto observava, em 2014, estar em curso um processo de moderada desaceleração dos gastos em defesa na América do Sul.

Se, em 2012, havia inquietação com o aumento dos gastos militares na América Latina e no Caribe, dados mais recentes disponibilizados pelo SIPRI apontam inflexão a esse respeito, uma vez que, em 2020 os gastos militares sul-americanos diminuíram em torno de 2.1% em relação a 2019, ao contrário dos gastos militares globais que aumentaram 2,6% no mesmo período (SIPRI 2021). A redução observada na região nos dois últimos anos é determinada, principalmente, pela pressão orçamentária advinda da pandemia da COVID 19 e que se traduziu em cortes em diversos países. No caso do Brasil, ainda detentor do maior orçamento militar na região, houve redução de 3,1% dos gastos militares, assim como no Chile cuja redução alcançou 2,8%. Importante registrar também que esses dados vêm à tona na esteira do arrefecimento do conflito colombiano ditado pelo Acordo de Paz celebrado entre as FARC e o governo colombiano e da recessão econômica que assolou o Brasil e a Venezuela. Cumpre assinalar que estes três países são detentores dos

maiores gastos militares na América do Sul. Em contrapartida, registra-se, desde 2015, aumento dos gastos militares na América Central e no México por conta da crescente militarização no enfrentamento à escalada de violência associada à criminalidade organizada, em particular ao tráfico de drogas, como analisado a seguir (SIPRI 2021).

Portanto, a trajetória dos gastos em defesa dos países sul-americanos ao longo de praticamente uma década não expressa nem representa em si mesma fator de comprometimento da estabilidade no subcontinente sul-americano, estando fortemente condicionada mais por restrições de ordem orçamentária do que propriamente por imperativos de emprego da força militar. Com o declínio e estabilização dos gastos em defesa arrefeceram, também, preocupações com uma eventual corrida armamentista na região, como anteriormente apontado; em segundo lugar, arrefeceram também aquelas com os supostos impactos dos gastos militares sobre investimentos nos planos do desenvolvimento e das políticas sociais.

No entanto, esse panorama relativamente otimista acerca da evolução dos gastos de defesa na América do Sul contrasta significativamente com os diagnósticos sobre a conflitividade na região. O contraste entre a baixa conflitividade interestatal e a escala da violência doméstica está amplamente retratado nas fontes ora consideradas. Ampla repercussão é dada à intensificação das atividades e das ações violentas associadas ao crime organizado em toda a América Latina, com ênfase particular ao istmo centro-americano – com destaque a El Salvador, ao México, e também ao Brasil. Importante assinalar que as fontes em exame chamam atenção para as implicações importantes que a espiral

de violência associada ao crime organizado suscita para as Forças Armadas que, instadas a enfrentá-lo, se transformam em alvos de ações violentas. Como observado no *Military Balance*, já em 2016:

Organised criminal and narco-trafficking groups intensified their attacks against security forces in several Latin American countries during 2015, and the activity of these groups again dominated regional defence activity. Criminal and guerrilla groups deliberately targeted military forces, especially in the slums of Rio de Janeiro in Brazil, and in parts of Mexico and El Salvador. In response, regional armed forces were increasingly involved in internal security deployments. Meanwhile, although regional military procurements were limited by a weakening economic environment throughout the region, some armed forces continued to consider future force postures and potential overseas roles. (IISS, The Military Balance 2016, p. 365).

Embora as atenções quanto ao aumento da violência associada à criminalidade recaiam sobre os países centro-americanos e o México, é importante considerar que, em larga medida, tal escalada esteve associada, em sua origem, ao desmantelamento dos grandes cartéis de Cali e Medellín nos anos noventa e à dinâmica assumida pelo conflito colombiano durante o Governo de Álvaro Uribe (2002-2010). Tais fatores forçaram as estruturas do narcotráfico a se reorganizaram de forma mais dispersa ao longo do istmo centro-americano, beneficiando-se, ao mesmo tempo, do forte aumento da delinquência em países como Honduras, El Salvador e Guatemala, tendo o México como

destino focal por conta da dimensão do próprio mercado daquele país e sua proximidade ao principal mercado de destino, os Estados Unidos. Mais recentemente, o acordo de paz alcançado na Colômbia entre o governo e as Forças Armadas Revolucionarias da Colômbia (FARC) também se fez acompanhar de uma escalada de violência decorrente das disputas entre organizações do crime por espaços e recursos antes sob controle das FARC, reconfigurando, assim, a geografia política do crime naquele país, com desdobramentos importantes também em termos regionais e de seus vínculos internacionais.

A escalada de violência que vem acompanhando esta dinâmica está retratada nas análises sobre o panorama de segurança regional como seu principal elemento definidor. Segundo o IISS, “*Corruption and organised crime caused severe security problems and political instability in Central America’s ‘northern triangle’, comprising El Salvador, Guatemala and Honduras*” (IISS 2016). O SIPRI, por sua vez, observa que nos três países as forças armadas foram mobilizadas no enfrentamento às organizações do crime organizado (SIPRI, 2016). Mesmo assim, para o *Global Conflict Tracker* (GCT), é a escalada de violência no México que é apontada como o único conflito de impacto significativo¹ para os interesses de segurança dos Estados Unidos em todo o continente americano (COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, 2016). No mesmo sentido, também o *Conflict Barometer* considera o México como o único caso de guerra em

1 O GCT classifica os conflitos, no que diz respeito à sua relevância para os interesses estratégicos dos Estados Unidos segundo três níveis: limitado, significativo ou crítico. A respeito consultar <http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#/>.

curso nas Américas (HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH, 2016, p. 100), no presente, o que se justifica pela suspensão de hostilidades entre o Governo da Colômbia e as FARC, no marco do corrente processo de paz naquele país. A centralidade atribuída ao México indica a lógica subordinada da instabilidade na América Central ao posicionamento e importância deste país como principal referente da dinâmica do narcotráfico e do crime organizado naquela sub-região.

Embora não se refiram diretamente ao Entorno Estratégico Brasileiro, tais avaliações são importantes para a caracterização da condição de segurança neste, em razão do nexos já mencionado entre a deterioração da condição de segurança no México e no istmo centro-americano com a dinâmica do narcotráfico e do crime organizado na América do Sul, já que esta é parte constitutiva e indissociável de toda a cadeia que vincula as cinco dimensões centrais do tráfico de cocaína em particular, quais sejam, a produção, o processamento, a distribuição, o consumo e a lavagem de dinheiro. Ao mesmo tempo, atestam que o espaço imediatamente adjacente ao Entorno Estratégico (ou ele próprio, em sua inteireza, se considerada sua configuração nos atuais documentos norteadores da Política de Defesa) está marcado por grande componente de instabilidade advindo da violência associada à criminalidade organizada e ao emprego das forças armadas no seu enfrentamento.

Este fator se prende, também, à violência associada à instabilidade política, embora as fontes em exame difiram quanto à avaliação deste aspecto. Por exemplo, o GCT não identifica nenhum foco de conflito associado à instabilidade política em todas as Américas, a despeito da crescente

fragilização dos governos, como observado em Honduras, na Guatemala e em El Salvador, e de modo muito claro, na Venezuela, no que diz respeito à América do Sul.

Os nexos entre conflitos e instabilidade política e social estão retratados, de modo bem mais específico, no marco do *Conflict Barometer* da Universidade de Heidenberg. Nele se apontam conflitos dessa natureza, nos últimos anos, no Brasil, na Colômbia, no Equador, no Paraguai, no Peru e na Venezuela, embora seja muito importante destacar que, segundo a metodologia empregada por aquele Instituto, tais conflitos não necessariamente devam envolver ações violentas. Assim, no caso brasileiro, apontam-se os protestos liderados por movimentos sociais como o Movimento Passe Livre, Vem Pra Rua, Revoltados On Line, Cariocas Direitos, dentre outros, desencadeados em junho de 2013 e que se associaram ao embate político entre o governo e a oposição que culminou no impedimento da Presidente Dilma Roussef. No Equador, ganharam destaque os embates entre, de um lado, movimentos opositores como a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), a Confederação Equatoriana dos Trabalhadores (CET) e a Frente Única dos Trabalhadores (FUT) e o governo do então Presidente Rafael Correa. No Paraguai, o foco recai sobre os embates entre o governo e o Exército Popular Paraguaio (EPP) e seu braço armado, a Associação Camponesa Armada, ao passo que no Peru são os conflitos entre o governo e o Sendero Luminoso e movimentos opositores que ganham destaque para o *Conflict Barometer*. Na Venezuela, por fim, ganham destaque os conflitos entre os apoiadores do regime chavista e os partidos políticos e movimentos de oposição.

A maior ênfase aos conflitos associados à instabilidade política prestada pelo *Conflict Barometer* reflete importantes diferenças quanto ao critério de definição e classificação de conflitos entre este instrumento e as demais fontes consideradas neste estudo². Chama atenção o fato de que, segundo os parâmetros metodológicos desta iniciativa, de um total de quinze conflitos de ordem doméstica identificados na América do Sul no presente, dez estão classificados como crises violentas e três como guerras limitadas. O aspecto chamativo dessa avaliação é o fato de que o diagnóstico acima apresentado não se refere aos elevados índices de violência associados à criminalidade comum e à criminalidade organizada, o que corroboraria o entendimento amplamente difundido de que a América Latina em seu conjunto – e a América do Sul como parte desta – é, no presente, a região mais violenta do planeta. Diferentemente disso, o diagnóstico se refere a conflitos domésticos de natureza política em sua totalidade, o que não deixa de ser, em certa medida surpreendente, dado o fato de a região ter experimentado um exitoso processo de transição democrática entre a metade dos anos oitenta e o início da década de noventa, deixando patente que a democracia enfrenta ainda graves desafios em sua consolidação.

Cabe destacar que a instabilidade observada em vários países da América do Sul, comporta, em alguns casos,

2 O *Conflict Barometer* define conflito político como “*a perceived incompatibility of intentions between individuals or social groups. Such an incompatibility emerges from the presence of actors who communicate and act with regard to certain objects. These actions and communications are known as measures, while the objects form the issues of positional differences. Actors, measures, and issues are the constitutive attributes of political conflict*”. Os conflitos políticos são classificados em cinco níveis de intensidade como disputas, crises não violentas, crises violentas, guerras limitadas e guerras.

importante potencial de aumento da violência política. O caso mais evidente é a Venezuela onde se conjugam um forte descontentamento popular nutrido por crítica condição econômica marcada pela escassez de produtos básicos, elevados índices de inflação e de desemprego com a acentuada erosão do apoio político ao Governo que encontra no recrutamento frente às forças de oposição e na manipulação das instituições os principais recursos para sua própria sustentação. Em outros países, a insatisfação popular ganhou as ruas ensejando fortes enfrentamentos com forças policiais. No Chile, uma crescente onda de descontentamento com desigualdades econômicas e sociais iniciada no segundo mandato de Michelle Bachelet, culminou com os enfrentamentos entre manifestantes e as forças de segurança no governo de Sebastián Piñera ocorridos no segundo semestre de 2019. Onda de protestos semelhantes assolou o Equador no mesmo período, no governo de Lenin Moreno e a Colômbia no primeiro semestre de 2021. No caso desta, os protestos sociais se somam à escalada da violência desencadeada pela disputa entre organizações do crime por espaços e recursos antes sob controle das FARC. Observa-se assim que, de acordo com as fontes estudadas, a estabilidade na América do Sul vem sendo colocada em questão pelo aumento da violência associado basicamente ao crime organizado e à instabilidade política. Esta não se acha amplamente disseminada como a violência perpetrada pelo crime organizado e não se afigura como fenômeno homogêneo, mas desponta como desafio emergente agudizado pela polarização política.

Outro importante fator de conflitividade na América do Sul posto em relevo pelo *Conflict Barometer* é o acesso e

controle a recursos naturais. Os dados revelam a tipificação, em 2020, de doze conflitos dessa categoria, com predominância de crises violentas (dez em um total de doze no subcontinente, com ocorrências na Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia e Paraguai) e a escalada na Colômbia onde assumiram a conotação de crise limitada. Cabe ressaltar que, por ocorrerem no âmbito doméstico, tais conflitos – e o recurso ao emprego da força em seu seio – são protagonizados basicamente por atores não estatais, de um lado, e forças oficiais de segurança, de outro, sem que haja, necessariamente, o engajamento das forças armadas regulares dos países em questão. Isso, contudo, não oblitera a centralidade de questões afetas ao acesso e controle de recursos naturais para a compreensão do padrão de conflitividade presente no atual contexto sul-americano, de modo particular. O padrão de conflitividade sul-americano, tal como se depreende dos indicadores e análises do *Conflict Barometer* do Instituto Heilbrunn, acompanha o padrão observado para o conjunto do continente americano, com clara prevalência de conflitos associados às tentativas de impingir mudanças de orientação ideológica, socioeconômica ou jurídica do sistema político e/ou do regime em vigor. Em segundo lugar como fator causal de conflitos está o controle de recursos naturais, como parte das tentativas por parte tanto de Estados como de atores não estatais de exercer efetivo controle sobre territórios e populações no plano subnacional. É importante frisar que fatores tradicionalmente vinculados à ocorrência de conflitos, como disputas e limites territoriais, tentativas de secessão e ambições hegemônicas no plano regional que tenderiam a mobilizar diretamente as forças armadas dos respectivos países não comparecem como fatores causais

significativos no contexto sul-americano. Esse panorama põe em questão o persistente desafio de se pensar o papel das forças armadas face ao padrão de conflitos prevalecente na região sul-americana e face também às dificuldades de articulação e coordenação de esforços entre as forças de segurança dos Estados usualmente desprovidas de recursos adequados à efetiva consecução de suas atribuições. Desse modo, as interfaces entre os domínios da segurança pública e da defesa se ampliam em um contexto, em muitos sentidos, desfavorável aos governos, às instituições políticas e às organizações sociais enquanto partícipes indispensáveis do debate e da formulação de propostas políticas, que se encontram premidos por suas próprias limitações político-institucionais e financeiras e pelo caráter impositivo da crescente insegurança que assola a cidadania em geral.

3. O panorama da estabilidade nos países da África Ocidental e Meridional.

A África Subsaariana como um todo é usualmente apontada como região caracterizada pela alta instabilidade política e conflitividade, características que se estendem, em larga medida, àquela porção conformada pela África Ocidental (SIPRI 2015). No entanto, no caso desta, tal realidade, assim como na América do Sul, não está retratada na magnitude dos gastos militares que, de acordo com o SIPRI (2015:6), se mantêm relativamente estáveis nos últimos três anos, como reflexo das próprias limitações econômicas da maior parte dos países da região. De modo semelhante à América do Sul, os conflitos interestatais não conformam

dimensão central do panorama político-estratégico nos países da Costa Ocidental da África (SIPRI 2015, p.7), sendo os conflitos violentos em curso predominantemente domésticos. O SIPRI (2020) registra conflitos de baixa intensidade na Guiné Bissau, Guiné e na Costa do Marfim e um conflito de alta intensidade na Nigéria, país que, a despeito de ter alcançado proeminência econômica no continente africano, concentra também grandes desafios de segurança com repercussões regionais de grande monta. Tais desafios se acham associados a crises violentas no campo político envolvendo movimentos secessionistas, questões agrárias e fundiárias e ao terrorismo perpetrado pelo Boko Haram, organização terrorista que ganhou destaque nos anos recentes como fator de comprometimento da estabilidade naquela região.

Considerado o maior e mais importante grupo terrorista em atividade em toda a África no presente, o Boko Haram é movimento armado de inspiração jihadista cujo principal objetivo é a implantação de uma república islâmica com base em uma interpretação radical da Sharia, a lei islâmica. O Boko Haram está presente, sobretudo, no norte da Nigéria, e sua atuação envolve ataques perpetrados por meio de bombas e homens-bomba em lugares públicos, escolas e igrejas, assassinatos em série e sequestros coletivos. O grupo de se alimenta do tráfico de armas, de munições, de drogas e de pessoas (particularmente mulheres vendidas a redes de prostituição).

Apesar de sua presença e atuação se concentrar na região norte da Nigéria, a violência perpetrada pelo Boko Haram já alcança, também, outras regiões ao centro e ao sul do país, inclusive a capital, Lagos, e transborda para os paí-

ses vizinhos. Relatório do International Crisis Group (ICG) aponta a assistência prestada pelo Chad, Camarões e Níger como fundamental para a recentemente obtida contenção das ações do Boko Haram nas províncias do nordeste da Nigéria (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2015). Os vínculos cada vez mais estreitos do Boko Haram com outros grupos islâmicos, em particular com a Al Qaeda e suas ramificações em países do Magreb, bem como com o Estado Islâmico, que também procura aumentar sua presença e ação na África Ocidental, compõem como fator de crescente preocupação para a estabilidade regional.

De acordo com o *Conflict Barometer* (HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH, 2020:71), em 2019 estavam em curso sete conflitos interestatais em toda a África Subsaariana. Ao mesmo tempo, de acordo com a mesma fonte, dos 86 conflitos intraestatais observados na mesma região, 66 são caracterizados como conflitos violentos, com prevalência do controle sobre o Estado como fator causal primordial, secundado pelo acesso e controle de recursos naturais e pelos intentos de predominância subnacional de parte de agrupamentos políticos legais e ilegais.

Um segundo aspecto importante no panorama da conflitividade tal como depreendido das fontes consultadas é a importância dos conflitos associados ao acesso/controle de recursos. De acordo com o *Conflict Barometer*, há 27 conflitos dessa natureza em curso na África Subsaariana, dois terços (18) dos quais são conflitos violentos. Assim mesmo, o exame detido deste padrão de conflito na África Ocidental e Meridional demonstra que o mesmo se faz presente em cinco países (Angola, Congo, Gabão, Camarões e Nigéria);

porém, apenas na Nigéria tal sorte de conflito assume formas violentas. Isso contrasta com o observado na América do Sul, onde os conflitos associados ao acesso e controle de recursos naturais se expressam de forma violenta em sete países vizinhos e no próprio Brasil. No que tange a esse aspecto, portanto, a fração do Entorno Estratégico Brasileiro na costa africana se mostra mais estável que sua porção sul-americana. Assim mesmo, não se deve desconsiderar que tal sorte de conflito na África Ocidental se expressou, em anos recentes, em dois países (Angola e Nigéria) de grande importância no contexto estratégico regional e no marco do Entorno Estratégico Brasileiro, além de serem também importantes parceiros do Brasil também do ponto de vista político e econômico-comercial.

É importante, pois, considerar o acesso e o controle de recursos naturais como fator subjacente aos conflitos violentos observados em alguns importantes parceiros brasileiros na costa africana. Ao mesmo tempo, é igualmente importante tomar em conta o enlace deste fator com a conflitividade associada à instabilidade política e ao crescimento do terrorismo, particularmente no contexto da África Ocidental. Com efeito, o padrão de conflito preponderante naquela região, e de modo particular, os violentos, estão determinados, segundo as fontes consideradas, pela conjunção de dois fatores básicos: a instabilidade política doméstica e o fortalecimento do terrorismo, sendo o acesso e controle de recursos naturais um aspecto subjacente, mas cuja relevância frente a considerações de ordem política, étnica e religiosa, se altera segundo o país considerado. Ao mesmo tempo, observa-se forte convergência nas fontes consultadas em apontar a Nigéria como o mais importante foco de

instabilidade (SIPRI 2015: 16), no presente, em razão do enfrentamento entre as forças de segurança do governo e grupos insurgentes, com destaque ao Boko Haram,

Reforçam as preocupações com os crescentes vínculos entre a instabilidade política doméstica e a escalada das ações de grupos terroristas, desenvolvimentos tais como aqueles observados no Mali em novembro de 2015, quando do sequestro e assassinato em massa ocorrido em hotel em Bamako, a capital do país. Em junho de 2015 o governo assinou acordo de paz com grupos rebeldes Tuaregues reunidos sob a assim chamada Coordenação dos Movimentos Azawad, acordo este que passou a ser resistido por outros movimentos Tuaregues assistidos por grupos jihadistas operando desde países do Magreb. Nesse sentido, e a exemplo do que foi apontado acima com relação à Nigéria, assistiu-se o transbordamento do conflito para países vizinhos, como, no caso, a Costa do Marfim e República da Guiné. É importante assinalar que o transbordamento da violência afeta países que, a exemplo destes e como também o Togo e a Guiné Bissau, vivenciaram conflitos políticos domésticos violentos até bem recentemente e cuja estabilidade política é ainda tênue, havendo possibilidade de reversão dos avanços logrados internamente no tocante à pacificação interna.

Observa-se, portanto, que os países lindeiros da África Ocidental que integram o Entorno Estratégico Brasileiro, ademais dos casos em que abrigam eles próprios importantes focos de instabilidade, estão circundados por um “cinturão de instabilidade” integrado por Mali, Níger, Chad, República Centro-Africana e a República Democrática do Congo, países estes alcançados pela dinâmica dos conflitos em curso so-

bretudo na Nigéria, sendo, também, palcos de conflitos violentos originados internamente e passíveis de transbordarem regionalmente. Isso faz com que a estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro, no que diz respeito à sua dimensão africana, esteja, mesmo que indiretamente, vinculada às dinâmicas dos conflitos nos espaços continentais imediatamente a ele adjacentes, quais sejam, as mais conturbadas áreas da África Subsaariana em sua porção central. Assim, o vetor de transnacionalidade inerente à insegurança e à instabilidade em áreas da África Ocidental que integram o Entorno Estratégico Brasileiro é de grande importância, na medida em que afeta diretamente tanto a natureza como o alcance e intensidade dos conflitos ali presentes.

Conclusões:

Depreende-se, das análises precedentes, que a estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro se vê, no presente, colocada em questão, mais por conflitos domésticos, tanto em sua dimensão sul-americana como nos países da costa ocidental da África. O transbordamento da violência para países vizinhos é bem mais perceptível no caso africano do que na América do Sul, onde preponderam os vetores transnacionais associados ao crime organizado e, de modo particular, ao tráfico de drogas ilícitas, de armas e de munições e aos fluxos financeiros correspondentes. Na África Ocidental, a dimensão transnacional dos conflitos está muito mais associada ao terrorismo perpetrado por grupos aliados à Al Qaeda, ao Estado Islâmico e, notadamente, o Boko Haram que, a partir do apoio destas grandes organizações terroris-

tas, já logrou também, articular-se, para além do território nigeriano, com grupos insurgentes e com outras organizações terroristas em praticamente todos os países vizinhos. Na América do Sul, o terrorismo é fenómeno secundário, hoje circunscrito ao Peru, onde o Sendero Luminoso procura, com dificuldades, rearticular-se. O processo de paz na Colômbia contribui, de um lado, para manter o terrorismo ainda mais circunscrito, mas, por outro, desencadeou uma impetuosa onda de violência entre grupos do crime organizado disputando o controle sobre territórios e recursos antes em mãos das FARC, além de um expressivo número de assassinatos de lideranças políticas e sociais. Desse modo, embora também com pesos diferenciados nas duas vertentes do Entorno Estratégico ora em questão, é o tráfico de drogas que termina representando o mais importante conector entre a instabilidade e o padrão de conflitividade observado na América do Sul com aqueles presentes nos países limdeiros da África Ocidental. Em tal contexto, os gastos militares terminam ocupando, por razões distintas, um lugar igualmente secundário como fator de instabilidade, muito embora o tráfico de drogas, de armas e de munições seja, ao contrário, elemento de maior peso em ditar episódios de violência em ambos os espaços.

Outro fator marcante do panorama da conflitividade no Entorno Estratégico Brasileiro são os conflitos por acesso/controlado de recursos naturais que, como visto, estão presentes em ambas as regiões, embora também com diferenças significativas quanto ao seu alcance e grau de violência, os quais são maiores na América do Sul que nos países limdeiros da África Ocidental, onde, à exceção da Nigéria, assumem formas de disputas não violentas. Já na América

do Sul, estes conflitos são preponderantemente violentos e protagonizados sobretudo por agentes não estatais reivindicando acesso à propriedade, direito de uso ou de exploração e a proteção de espaços e recursos.

Por fim, cabe aludir ao cinturão de instabilidade, que envolve boa parte do Entorno Estratégico Brasileiro, sobretudo no seu flanco ao norte da América do Sul, onde as redes integradas ao tráfico de drogas e à lavagem de ativos são, em larga medida, responsáveis pelos crescentes indicadores de violência. Na África Ocidental, como visto, este cinturão se define por meio, sobretudo, do transbordamento de conflitos domésticos atravessados por vetores transnacionais como o terrorismo, em primeiro lugar, e o tráfico ilícito de drogas, de armas e munições e de pessoas, secundariamente. Por envolver dinâmicas que se expressam em espaços adjacentes ao Entorno Estratégico, pareceria que os fatores de conflitividade e violência originados destes espaços teriam importância secundária na conformação do panorama da estabilidade. Ao contrário disso, as dinâmicas ditadas por vetores transnacionais terminam tendo impacto significativo no alcance e na natureza dos conflitos presentes na parte africana do Entorno Estratégico, em particular aqueles violentos.

É precisamente a natureza e o alcance dos conflitos violentos em curso no Entorno Estratégico Brasileiro que representam um complexo desafio para os interesses de segurança e de defesa brasileiros, visto que tais conflitos estão estabelecidos em torno de questões cujas respostas por meios militares se mostram inadequadas ou limitadas. Ao mesmo tempo, são temas que demandam graus e formas de coordenação de esforços no campo da segurança em que

não se pode prescindir dos recursos da *expertise* e do apoio prestados pelas Forças Armadas. Nesse sentido, a virtual inexistência de guerras interestatais em todo o espaço do Entorno Estratégico Brasileiro contribui diretamente para que as atenções das Forças Armadas se voltem para espaços onde sua presença e atuação sejam entendidas como naturais, como no caso dos espaços fronteiriços, embora também nesses espaços se coloquem a serviço do enfrentamento aos ilícitos transnacionais, em particular no caso sul-americano. Já na vertente dos países limítrofes na África Ocidental, a opção viável de engajamento militar e consentânea com a natureza dos desafios de segurança ali presentes é a atuação em mecanismos próprios de segurança coletiva, notadamente as operações de paz, a despeito das dificuldades e incertezas que as cerceiam no presente tanto no plano global como regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROMLEY, Mark. & SOLMIRANO, Carina. Transparency in Military Spending and Arms Acquisition s in Latin America and the Caribbean. SIPRI Policy Paper 31, Stockholm: SIPRI, 2012.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. Global Conflict Tracker. Disponível em <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/?category=us>, acesso em 16 e 17 de março de 2021.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe 2015. Santiago: FES. Acessível em library.fes.de/pdf-files/bue-ros/la-seguridad/07600/2014.pdf. Acesso em 24.04.2016.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe 2014. Santiago: FES. Acessível em library.fes.de/pdf-files/bue-ros/la-seguridad/07600/2013.pdf. Acesso em 24.04.2016.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe 2013. Santiago: FES. Acessível em library.fes.de/pdf-files/bue-ros/la-seguridad/07600/2013. Acesso em 23.04.2016.

HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (2020). Conflict Barometer. Disponível em <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/>. Acesso em 07 e 08 de junho de 2021.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) (2015). Boko Haram's Evolution: How it got this far, and how to stop it. Disponível em <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/boko-haram-s-evolution-how-it-got-far-and-how-stop-it>. Acesso em 13/06/2016.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. The Military Balance 2016. London; IISS.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa 2012 Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em 21.04.2016.

RUSSET, Bruce; STARR, Harvey; KINSELLA, David. World Politics: a Menu for Choice. Cengage Learning, 2012, 480 p.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE SIPRI International Security Yearbook 2015. Disponível em <https://www.sipri.org/yearbook/2015> Acesso em 15.08.2016.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE SIPRI International Security Yearbook 2016. Disponível em <https://www.sipri.org/yearbook/2016> Acesso em 07 e 08/10/2016

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). SIPRI International Security Yearbook 2020. Disponível em <https://www.sipri.org/yearbook/2020> Acesso em 19.11.2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI International Security Yearbook – 2021. Disponível em <https://www.sipri.org/yearbook/2021>. Acesso em 08.06.2021

MACKINDER VAI AOS TRÓPICOS: O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO COMO TABULEIRO GEOPOLÍTICO³

Augusto W. M. Teixeira Júnior

Introdução

Afastado dos grandes epicentros de conflito e instabilidade global, o espaço conhecido como Entorno Estratégico Brasileiro passa por um processo de reconfiguração de sua função como tabuleiro na geopolítica contemporânea. Em especial, nas últimas duas décadas, tornou-se comum a presença militar de potências extrarregionais na América Latina e Caribe. Desde o final dos anos 1990, a Colômbia recebe o apoio de forças militares dos Estados

3 As ideias que compõem o argumento lógico do capítulo foram em grande medida desenvolvidas em trabalhos publicados como produtos da linha de pesquisa “Geopolítica e Estratégias Militares”, vinculada ao Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Neste trabalho, buscamos apresentar uma sistematização desses achados de forma a propor uma interpretação geopolítica robusta sobre o Entorno Estratégico Brasileiro, com ênfase na América Latina e Caribe.

Unidos (ELLIS, 2019). Além da realização de exercícios aéreos e navais conjuntos, se destaca na Venezuela a visita da aviação estratégica russa na Venezuela, em sincronia com momentos de crise entre Caracas e Washington (GURGANUS, 2018). Por sua vez, a China inaugurou uma estação espacial na Patagônia argentina (LONDOÑO, 2018), tal como busca expandir a sua presença como exportadora de material bélico para outros países da região, como a Bolívia.

Interpretamos que os eventos acima estão intimamente relacionados a processos mais gerais, de ordem estrutural. Eles ilustram a conexão entre a geopolítica e mudanças no equilíbrio de poder global, com rebatimentos no plano regional. Notadamente, se observa a emergência de competidores capazes de opor resistência à primazia dos Estados Unidos nos diversos tabuleiros estratégicos ao redor do globo (UNITED STATES OF AMERICA, 2017). Entre esses contendores, Rússia e China se destacam. Primeiramente, por sua posição: Europa de Leste e Leste Asiático, respectivamente. Segundo, ambos são grandes potências nuclearmente armadas, dotadas de meios de força militar convencionais e com crescente capacidade de projeção de poder. Terceiro, Moscou (RUSSIAN FEDERATION, 2016) e Pequim (JINPING, 2017) ambicionam redesenhar as suas zonas de influência em convergência com os seus objetivos políticos. O somatório dos três fatores acima coloca o tandem sino-russo em rota de colisão com os Estados Unidos. Na atual configuração da competição entre grandes potências, os Estados Unidos não estariam apenas sofrendo uma redução marginal de seu poder relativo, mas também o risco de

perder a sua condição de potência ordenadora do sistema internacional (BANDEIRA, 2013).

De acordo com essa lente analítica, percebe-se que a clássica centralidade da Eurásia reemerge com fôlego renovado. Congregando os continentes europeu, asiático e africano, a *Ilha Mundial* mackinderiana é a arena central da competição geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China. Em referência ao choque entre potências marítimas e terrestres, contenda esta caracterizada pela mecânica de ações centrífugas (no sentido mar – terra) e centrípetas (no sentido terra – mar) entre os opositores. Centrífuga por parte de Moscou e Pequim, que buscam ampliar o seu horizonte de expansão e reorganizar os seus próprios entornos estratégicos. Centrípeta na perspectiva dos Estados Unidos, o qual objetiva conter a expansão de seus antagonistas eurasiáticos, mantendo assim o controle sobre o equilíbrio de poder nas regiões disputadas. Essa geopolítica, além de instrumentalizar o balanceamento, se expressa em geoestratégias de contenção, contra contenção, cerco e contra cerco.

Entretanto, como essa reconfiguração da geopolítica da competição entre grandes potências, calcada na dinâmica de ações centrípetas e centrífugas, afeta o Entorno Estratégico Brasileiro? Primeiramente, o faz através do efeito de transbordamento. A competição geopolítica acirrada pelo surgimento de polos de poder expande geograficamente os ambientes em que essa luta é travada. Com isso, para além do Leste Europeu e Leste Asiático, emergem como palcos deste antagonismo o Oriente Médio, porções da África Oriental e Ocidental, tal como América Latine e Caribe. Especula-se com isso que as dinâmicas

de competição e rivalidades regionais são, paulatinamente, capturadas pela lógica da rivalidade originada no tabuleiro eurasiático. Como resultante, observa-se entre os seus efeitos a reorganização de áreas do Entorno Estratégico Brasileiro como novo tabuleiro estratégico.

Outrora uma região marginalizada no pensamento geopolítico clássico, a América Latina e Caribe emerge como região de interesse nos marcos da competição interestatal contemporânea. Se o Leste Europeu e Leste Asiático configuram tabuleiros de primeira ordem dessa disputa, o Oriente Médio e o continente Africano são zonas de expansão imediata, um tabuleiro de segundo nível ainda dentro da *Ilha Mundial*. Com o paulatino avanço da formação de um mundo policêntrico, o espaço geopolítico cunhado de Entorno Estratégico Brasileiro passa a ser reconfigurado como um terceiro tabuleiro. Nesse terceiro horizonte de expansão no choque entre Estados Unidos, Rússia e China, dinâmicas de equilíbrio de poder conectam áreas do Entorno à geopolítica e geoestratégia da *Ilha Mundial*.

Após a presente *Introdução*, o capítulo apresenta uma revisão da literatura especializada. Exposto o enquadramento teórico e conceitual, exploramos a configuração contemporânea da geopolítica da *Ilha Mundial*. Na seção subsequente, destacaremos como o Entorno Estratégico Brasileiro se conecta a uma dinâmica geopolítica que lhe é estranha. Nas considerações finais são apresentadas as peças centrais que compõem o argumento conclusivo do capítulo.

1. Revisão de literatura

Destoando dos que julgavam a geopolítica como algo superado, na passagem para o século XXI Colin S. Gray (1999) já alertava para a “inescapável geografia” como fundamental para conhecer as interações estratégicas entre os atores do sistema internacional. Atualmente, a competição entre Estados Unidos, Rússia e China contribui para reconfigurar o ambiente geopolítico internacional. Autores como Robert Kaplan (2013) argumentam no sentido de considerar que a competição interestatal possui uma natureza geográfica por excelência. A disputa é também geográfica e se faz presente nos cinco domínios da guerra: terra, mar, ar, espaço e ciberespaço (SLOAN, 2012).

Contemporaneamente, episódios que remetem aos tempos da Guerra Fria ilustram como a geopolítica é relevante não apenas como fenômeno, mas também como chave explicativa da realidade internacional. Eventos como a conversão da Ucrânia em linha de contato entre Rússia e OTAN ou os choques entre China e Estados Unidos no Mar do Sul da China, estes são eventos que reafirmam esse entendimento. Entretanto, o que entendemos por Geopolítica⁴ afinal? A Geopolítica é tanto o estudo como a prática espacial das relações internacionais (GRAY, 1999). Entendida como uma arte por Meira Mattos (2011), a geopolítica é sobre “aplicar o poder aos espaços geográficos”.

Tendo como ênfase o Entorno Estratégico Brasileiro e sua conexão com dinâmicas eurasiáticas, o estudo em tela delimita o perfil dos países a serem considerados. Apesar da presença de importantes atores extrarregionais de perfil médio na América Latina e Caribe, como

4 *Geopolítica* se refere a disciplina acadêmica, enquanto *geopolítica* diz respeito a sua prática. Ver mais em Teixeira Júnior (2017).

Turquia e Irã (ONER & SHEHADEH, 2019), o presente estudo possui particular interesse nas grandes potências. Em convergência com o neorrealismo ofensivo, para ser classificada como uma grande potência alguns critérios devem ser atendidos:

“Great powers are determined largely on the basis of their relative military capability. To qualify as a great power, a state must have sufficient military assets to put up a serious fight in an all-out conventional war against the most powerful state in the world. The candidate need not have the capability to defeat the leading state, but it must have some reasonable prospect of turning the conflict into a war of attrition that leaves the dominant state seriously weakened, even if that dominant state ultimately wins the war. In the nuclear age great powers must have a nuclear deterrent that can survive a nuclear strike against it. as well as formidable conventional forces. [...] (MEARSHEIMER, 2001, p. 5)

Com base nos critérios acima, consideramos que os países que melhor representam o conceito de grande potência são a China (ELLIS, 2011; MEARSHEIMER, 2014) e a Rússia (MARES, 2012; ELLIS, 2019). Embora privilegiem os seus respectivos entornos estratégicos, ambos os países possuem a capacidade de afetar o equilíbrio de poder no nível sistêmico. Por sua vez, os Estados Unidos ainda possuem o status de única superpotência, o que o lhe insere numa categoria acima a de grande potência (BUZAN & WAEVER, 2003; BUZAN, 2004). Seja pelo antagonismo existente, como pela real capacidade de atrição e desgaste, selecionamos para investigação os três países supramencionados.

Identificados os atores principais atores que participam da interação estratégica de caráter geopolítico, cabe realizar a caracterização do ambiente no qual a disputa se processa. No presente artigo, lançamos mão da expressão “tabuleiro estratégico”. Conceito cunhado por Brezezinski (1997), contribui para identificar áreas de interesse dos Estados Unidos, dotadas de contendedores potenciais ou reais. Com ênfase para os antagonismos entre EUA-Rússia e EUA-China, a ideia de tabuleiros estratégicos expressa com clareza o entendimento geográfico em que se chocam forças centrífugas e centrípetas.

O estudo em tela concebe que esta competição interestatal é possível em decorrência de um fenômeno mais amplo: a mudança na configuração da distribuição de poder. Embora os novos polos de poder ainda estejam em definição, o “momento unipolar” (KRAUTHAMMER, 1990) que preponderou durante a primeira década do pós-Guerra Fria parece, cada vez mais, dar lugar a uma emergente multipolaridade (BUZAN, 2004). A supracitada mudança de polaridade se vincula à existência de polos alternativos, os quais possuem recortes geográficos variados. Tradicionalmente, grandes potências buscam galgar à condição de prevalência regional, postulando a formação de uma zona ou área de influência própria (MEARSHEIMER, 2001). Um dos óbices a esse objetivo, nas perspectivas chinesa e russa, diz respeito à presença global dos Estados Unidos. Essa condição o permite agir nos equilíbrios regionais de poder, exercendo a capacidade de cercar a liberdade de ação de seus opositores. Como resultante, os esforços de manutenção desses espaços por parte dos Estados Unidos o levam a ações no sentido centrípeto, caracterizadas aqui como contenção e cerco geoestratégico. Em reação a isso, China e Rússia se movimentam no sentido

centrífugo, objetivando romper o cerco e driblar os esforços de contenção que visam frear sua expansão e reconfiguração de seus tabuleiros estratégicos regionais.

A tecnologia surge como uma terceira variável a compor a caracterização dos tabuleiros estratégicos. O fenômeno da mudança de polaridade ocorre em associação a uma maior difusão de tecnologias avançadas de emprego militar. A ampliação do acesso a esses meios afeta a vantagem relativa dos Estados Unidos nesse campo do poder, com rebatimentos negativos para a sua liberdade de ação. A emergência dos chamados “desafios de acesso” ilustra como a difusão de tecnologias e desenvolvimento de capacidades por parte de potências opositoras pode minar um dos pilares de sua supremacia militar: a habilidade de projetar poder. Essa questão consiste fundamentalmente no receio de perder o “comando dos [espaços] comuns” (POSEN, 2003), percebido como basilar para a hegemonia militar dos Estados Unidos e presença global. Entre seus efeitos, a disputa pela reconfiguração do equilíbrio de poder nos tabuleiros regionais, impulsionada pelo desafio à supremacia dos EUA nos campos tecnológico e geopolítico, produz o transbordamento dessa competição para outras regiões. Apesar de em intensidade distinta da exercida pelos Estados Unidos em sua ação centrípeta de contenção e cerco, tanto a China (ELLIS, 2018) como a Rússia (GURGANUS, 2018) se projetam para o hemisfério ocidental, buscando balancear os EUA em sua retaguarda estratégica.

O comportamento descrito acima supera uma simples reação mecânica a uma força contrária. De forma mais profunda, o conflito em tela exhibe o choque de tradições geopolíticas distintas. Em apreço à abordagem mackinderiana, poderíamos classificar a orientação dos EUA como

a de uma *talassocracia* ou poder marítimo. Em que pese a conversão da China à condição de potência marítima em tempos recentes (SEMPA, 2014), ela e a Rússia poderiam ser enquadradas como expressões do continentalíssimo ou poder terrestre (MELLO, 1999; KAPLAN, 2013).

Apesar da centralidade da eurásia como polo irradiador de tensões internacionais, o choque entre a *talassocracia* estadunidense e o continentalismo sino-russo faz a competição da *Ilha Mundial* transbordar, passando a incorporar outros tabuleiros. Esse efeito de transbordamento não seria impedido pelo “poder parador das águas” (MEARSHEIMER, 2001), exercido pelo *Grande Oceano* (MACKINDER, 2004). Por essa razão, a conexão entre a centralidade da Eurásia e a periferia geopolítica representada pelas regiões do Entorno Estratégico Brasileiro estariam ligadas por processos como a mudança de polaridade e transição de poder (BANDEIRA, 2013; MEARSHEIMER, 2014). Explicada a abordagem teórica e os seus principais conceitos, nos detemos, a seguir, no desenvolvimento do argumento do capítulo.

2. A ilha mundial e seus tabuleiros estratégicos

Sistematizada na Europa entre o final do século XIX e início do século XX, a Geopolítica nasceu como uma ciência Ocidental (KAPLAN, 2013; TEIXEIRA JÚNIOR, 2017). Como percebido na imagem abaixo, a abordagem mackinderiana exibe uma perfeita representação desse enquadramento em sua cartografia de poder.

FIGURA 1: O Mundo Segundo Halford Mackinder (1904)



Fonte: Mello (1999).

Como se pode perceber, a contígua massa territorial da Eurásia era o epicentro da geopolítica global. Nesta, a região identificada como “Área Pivô” (*Heartland*) demarcava a área central em disputa entre os poderes terrestre e marítimo. Em sequência, o Crescente Interno (*Inner or Marginal Crescent*) configura a primeira zona de expansão, arena de embate entre talassocracia e continentalismo. O Brasil e o seu Entorno Estratégico se situam na periferia do sistema fechado mac-kinderiano. A América do Sul, ao lado da América do Norte, era percebida pelo geopolítico britânico como uma das ilhas situadas no Crescente Externo (*Land of the Outer or External Crescent*). Conforme essa cartografia, a América do Sul, parte nuclear do Entorno Estratégico Brasileiro, situava-se historicamente como uma periferia, marginalizada nos modelos geopolíticos tradicionais (CAIRO, 2008).

O esquema mackinderiano incorpora em seu âmago a ideia de um sistema fechado. Embora se constate na cartografia de Mackinder que a Eurásia congrega os principais tabuleiros estratégicos, a sua dinâmica possuiria possíveis rebatimentos para a configuração de poder global. Com isso em mente, apoiando-nos em Brezezinski (1997), podemos propor que o mundo mackinderiano pode ser dividido em três tabuleiros estratégicos.

FIGURA 2: Os Tabuleiros Estratégicos Por Ordem de Grandeza⁵



Fonte: o autor. Mapa mundial na projeção de Mercator, excluindo o continente Antártico. Disponível em: <https://atlascolar.ibge.gov.br/conceitos-gerais/o-que-e-cartografia/as-projec-o-es-cartogra-ficas.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

⁵ As ideias iniciais para o esquema geopolítico acima foram desenvolvidas inicialmente em Teixeira Júnior (2018).

No interior da Eurásia, identificamos dois tabuleiros de primeira grandeza. O primeiro, o tabuleiro estratégico europeu, representa a oposição entre Rússia e Estados Unidos/OTAN. Não obstante o seu cerne não seja a tradicional luta pelo domínio de um *Heartland* geográfico, observa-se aí a representação da oposição secular entre potência terrestre e potência marítima. O primeiro, em busca de sua reinserção internacional e defesa de sua histórica área de influência; o segundo, calcado no esforço de contenção e defesa de seus aliados na Europa Ocidental e de Leste (ROMANA, 2016). Também de primeiro nível, o tabuleiro estratégico asiático expõe o antagonismo entre a China – histórica potência terrestre – contra a talassocracia estadunidense. Igualmente como ocorre na Europa, na Ásia ocorre o choque entre forças no sentido centrífugo (China) e centrípeto (EUA). Notadamente, a oposição entre os antagonistas os conduz a lançar-se além do Crescente Interno da *Ilha Mundial*.

Mais uma vez, o choque de vontades no campo da geopolítica, em sua expressão militar (geoestratégia) e econômica (geoeconomia), provoca uma expansão do ambiente de disputa, levando a Rússia e China se projetarem para o que chamamos de primeiro horizonte de expansão. Compondo assim um grande tabuleiro estratégico de segundo nível, partes do continente africano, Oriente Médio e Sudeste Asiático são tragados para a dinâmica em curso de competição entre grandes potências (TASS, 2018; WUTHNOW, 2018). Enquanto a Rússia se expande geopoliticamente para locais como a Síria e para a República Centro Africana, a China expande a sua presença não apenas no Mar do Sul da China, mas também no Oceano Índico.

Para além do choque no campo da geopolítica prática, o antagonismo de vontades entre Estados Unidos, Rússia

e China opõe distintas imaginações geopolíticas. Segundo Gray (1999), a “imaginação geopolítica” permite entender que, para além dos aspectos físicos, fatores históricos e inter-subjetivos, como a cultura, são fundamentais para apreender como os atores pensam e interpretam a sua realidade. Nesse sentido, os Estados Unidos gozam a condição de ser a única potência militar realmente global, não apenas em capacidade de projeção de poder, mas em presença. Isso impacta em sua cartografia de poder, para a qual o globo terrestre é a referência para o planejamento geopolítico e geoestratégico. Os EUA disputam o equilíbrio de poder em todos os tabuleiros estratégicos aqui abordados. Por sua vez, a Rússia pós-soviética tem a sua capacidade de atuação global fortemente constrangida, enfatizando nas últimas décadas a sua área de influência histórica (SUSHENTOV, 2015). Segundo esse enfoque, a disputa pela porção europeia da Eurásia emerge como destino geopolítico (ROMANA, 2016). Semelhante à Rússia, mas dotada de maior capacidade de agir globalmente, a China tem como norte geopolítico a sua própria região, em particular as disputas no Leste Asiático. A China expande o seu horizonte de expansão para fora do Crescente Interno mackinderiano. A sua recente conversão em potência marítima ou anfíbia, destarte a sua secular tradição terrestre, se relaciona a tentativa de disputar com os Estados Unidos a prevalência no controle e equilíbrio estratégico no Leste Asiático e mais recentemente no Índico e na África Oriental.

A partir da interpretação acima, inspirada na geopolítica de Halford Mackinder (2004), se infere mais uma vez a centralidade da *Ilha Mundial* como polo central das tensões internacionais, palco primeiro da disputa geopolítica entre as grandes potências. Entretanto, a análise aponta para a expansão das áreas de contato e choque entre Estados Unidos, Rússia

e China. Embora percebida como região marginalizada (CAIRO, 2008), a América Latina passa torna-se um novo tabuleiro estratégico. Diante disso, indagamos: como partes do Entorno Estratégico Brasileiro passaram da condição de periferia geopolítica para de um novo tabuleiro estratégico?

3. O Entorno Estratégico Brasileiro como terceiro tabuleiro

Na seção anterior afirmamos que a disputa entre os Estados Unidos, China e Rússia opõe tradições geopolíticas. Como veremos, o transbordamento dessa competição para regiões do Entorno Estratégico Brasileiro também as coloca em virtual oposição com a imaginação geopolítica do Brasil. Não obstante a percepção de sua condição marginal, surgiram nas Américas diversos exemplos de interpretação geopolítica, contrastando às vezes com os modelos eurocêntricos (CAIRO, 2008). Por essa razão, cabe confrontar a condição de periferia geopolítica com a imaginação geopolítica brasileira. Embora o enfoque do presente capítulo não seja histórico, busca-se entender como a ideia de Entorno Estratégico Brasileiro deita raízes na geopolítica brasileira, a qual propugna uma área de influência própria, de caráter defensivo como perímetro ampliado de segurança e defesa.

Embora importantes geopolíticos como Miyamoto (2002) sejam céticos sobre a real influência do pensamento geopolítico brasileiro na formulação da Política Externa do país, é inegável a contribuição desse campo de estudos para a pensar a inserção internacional do Brasil (CERVO, 2008). Segundo o General Meira Mattos, a geopolítica brasileira foi fundamental para pensar o Brasil e a região, desde os predecessores até a

inauguração da escola geopolítica com Mário Travassos, nos anos de 1930 do século XX (MATTOS, 2002). Para o general, a geopolítica foi fundamental para a produção de uma consciência espacial no Brasil, refletindo as demarcações de suas áreas de interesse e influência ao longo de sua história.

A partir da contribuição de Mário Travassos (1935), percebeu-se que possuindo uma configuração de proporções continentais, o Brasil estava sujeito a pressões de sentidos diversos, refletindo distintos desafios de segurança. De Leste a Oeste se dava o antagonismo entre os oceanos e Atlântico e Pacífico. De Norte a Sul, destacavam-se as regiões amazônica e do Cone Sul. Entre as distintas regiões representadas pelos antagonismos dos quais falava Travassos, a Bacia do Prata apresentou o desafio mais duradouro. Historicamente, a disputa entre Brasil e Argentina pela preponderância no Cone Sul ganhou expressiva conotação geopolítica, materializada pelas políticas de comunicações e de desenvolvimento até o desdobramento de tropas na região Sul. A política de equilíbrio de poder se fazia presente na região do Prata (MELLO, 1996).

Ampliando o escopo da área de influência e interesse do Brasil, no final dos anos 1950, o General Golbery do Couto e Silva (1967) propunha pensar uma geopolítica de abrangência mais geral. Vendo além da rigidez da bipolaridade vigente, o general geopolítico vislumbrava a existência de espaços de autonomia funcional para poderes intermediários como Brasil, propondo assim um papel funcional ao país e à região junto ao Ocidente. Distinto da orientação de Travassos, que priorizava o corte dos antagonismos Norte-Sul, Silva (1967) vai lançar luz na vertente Leste-Oeste, ecoando o conflito entre as superpotências em seu tempo. Identificando o Brasil como inserido no Ocidente, tanto em termos geográficos como culturais, identificava que a opção pelo engajamento

na defesa hemisférica ao lado dos Estados Unidos poderia ser uma oportunidade para galgar autonomia funcional, tendo reconhecida a sua condição como primeira potência sul-americana. Com isso, esperava-se que a ênfase na delimitação espacial da região do Prata fosse alargada, incorporando à geopolítica brasileira a América Latina e Caribe, tal como a costa Ocidental da África e Antártica. Essa ideia está estruturada na teoria dos Hemisclis de Couto e Silva (1967).

FIGURA 03: O Hemisclis Interior e Exterior.



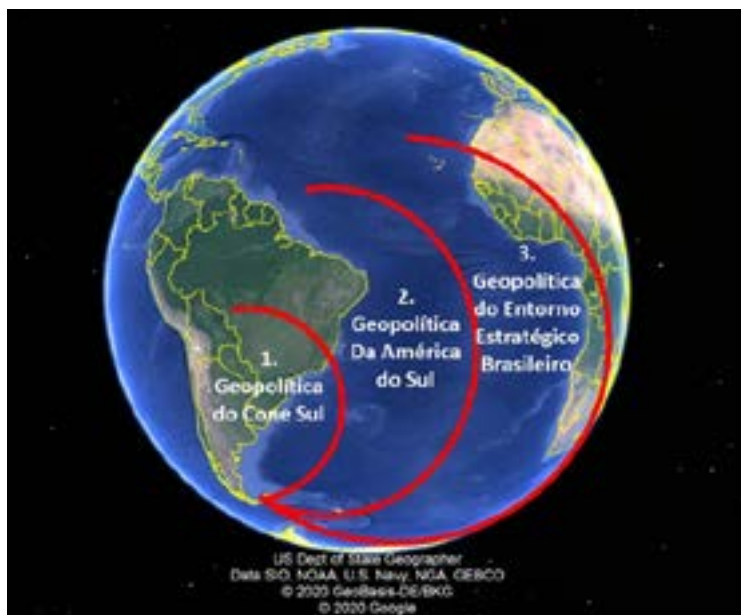
Fonte: “Esquema 16: A América do Sul e os Hemisclis interior e exterior” (SILVA, 1967, p. 81).

Partindo de uma cartografia centrada no Brasil, Silva (1967) considerava que existiam dois hemisférios concêntricos a cortar o globo. Representativo do conflito bipolar, destacando-se o posicionamento do eixo Moscou-Pequim, o primeiro hemisférico abarcava boa parte do planeta, sendo o principal horizonte de atuação dos Estados Unidos. Abaixo deste corte, surgia um segundo hemisférico, menor e restrito à América Latina e Caribe, costa Ocidental da África e Antártica. Era sobre esse recorte, um perímetro ampliado de defesa do Brasil, que a geopolítica do general Golbery argumentava como sendo a área de responsabilidade do país em defesa do Ocidente. Sem dúvida, ao transcender a centralidade do Cone Sul na geopolítica do Brasil, a tese do Hemisférico Interior de Couto e Silva é uma das mais importantes afirmações de uma área de influência brasileira para além da América do Sul. Seja pela ampliação do escopo espacial sobre o qual a geopolítica brasileira deveria se ocupar, como pela perspectiva de constituição de uma área de influência própria, mesmo que defensiva; a tese do Hemisférico Interior possuir evidente paralelismo com o conceito de Entorno Estratégico Brasileiro.

Percebendo a existência de diferenças expressivas entre as duas Américas, ao longo dos anos 2000 ocorre no Brasil uma reavaliação sobre a tradicional demarcação espacial de América Latina em favor da identificação da América do Sul como região central nos esforços de inserção internacional do país (CERVO, 2008; BANDEIRA, 2010). A referida delimitação geográfica respeitava não apenas as realidades de poder e prevalência dos Estados Unidos no âmbito hemisférico, como propunha um eixo prioritário para a política externa brasileira. Embora destacada a centralidade da

América do Sul, foram também apontadas outras áreas de potencial interesse nacional no seu entorno geográfico para além do subcontinente americano. Áreas as quais o Brasil pretendia irradiar influência (FIORI, 2013).

FIGURA 4: Expansão das Áreas de Projeção Geopolítica do Brasil



Fonte: o autor, com base em Travassos (1935), Couto e Silva (1967), Meira Mattos (2002) e Fiori (2013).

A conexão entre imaginação geopolítica e política prática se deu em 2005, ao ser incorporado na Política de Defesa Nacional o conceito de Entorno Estratégico Brasileiro⁶ (TEI-

⁶ O conceito de Entorno Estratégico foi revisto na Estratégia Nacional de Defesa em 2008, tendo a sua delimitação ampliada quando da revisão da Política de Defesa Nacional de 2012.

XEIRA JÚNIOR, 2013). Interpretamos que a presença do conceito de Entorno Estratégico, presente em documentos do mais alto nível político e estratégico, se relaciona intimamente com a retomada de uma imaginação geopolítica nacional. Entretanto, distinto de converter potência em ato, o Entorno Estratégico Brasileiro como construto geopolítico se viu ameaçado pela incorporação dessa área às dinâmicas de competição geoestratégica originadas na Eurásia. Com o fracasso da estratégia do regionalismo, o Brasil perdeu liberdade de ação em sua região e área de influência desejada (TEIXEIRA JÚNIOR, 2016).

Com o transbordamento da geopolítica da *Ilha Mundial* para o hemisfério ocidental, o Entorno Estratégico brasileiro converte-se paulatinamente em um tabuleiro estratégico estranho à lógica de segurança do Brasil e região. A mudança paulatina na configuração da distribuição de poder global, onde se postula uma possível transição de poder entre Estados Unidos e China (KAPLAN, 2013), insere a América Latina e Caribe em um jogo maior do que os vetores intrarregionais de conflito e cooperação. Através do balanceamento entre as grandes potências, ocorre um processo de possível captura de dinâmicas regionais de segurança (MARES, 2012; ELLIS, 2018). Entre os seus efeitos, apontamos a conversão do Entorno Estratégico Brasileiro como arena para pressão e contrapressão manifestas em estratégias de resposta às estratégias de contenção e cerco por parte dos Estados Unidos nos tabuleiros estratégicos de primeiro nível.

FIGURA 5: Espaços de Contenção, Cerco, Contra Contenção e Contra Cerco



Fonte: o autor, com base em “The World With Commanders’ Areas of Responsibility”, edition 9 NGA, Series 1107, disponível em: https://archive.defense.gov/news/UCP_2011_Map4.pdf. Acesso em: 05 jul. 2020.

A projeção de poder sino-russa para a terceira área de expansão reveste-se de simbolismo geopolítico e função geoestratégica. Embora com diferenças marcantes, a geopolítica que se desenvolve na América Latina e Caribe guarda semelhanças com aquela da Guerra Fria. Não mais protegido pelo “poder parador das águas” (MEARSHEIMER, 2001) e pela proteção “fosso” do Atlântico, a América Latina

7 Utilizamos esta figura como forma de destacar a presença global dos Estados Unidos nos tabuleiros estratégicos discutidos no capítulo. Não obstante a mudança recente de nomenclaturas, como o INDOPACOM (antigo USPACOM), a figura e suas áreas de influência ainda continuam atuais e de elevado valor para a análise geopolítica.

se converte em um espaço para a aplicação da estratégia de contra contenção, em resposta à geoestratégia estadunidense na grande massa eurasiática.

Ao forçar uma reação na área de influência imediata dos EUA em seu hemisfério, a disputa na região do Entorno Estratégico brasileiro surge como uma oportunidade para Rússia e China responder a pressão exercida pelos EUA ao longo Crescente Insular eurasiático. Países como Venezuela, Cuba e Nicarágua proporcionam posicionamento e liberdade de ação para Rússia e China se projetarem para a região (ELLIS, 2018). A robusta presença chinesa habilita o país asiático a competir pela geoeconomia na América Latina (CHINA, 2016; LU & MORALES, 2019). Cuba, Nicarágua e Venezuela oferecem importantes vantagens de posicionamento para a Rússia. Embora guiados por estratégias nacionais distintas, Moscou e Pequim objetivam poder balancear os Estados Unidos em sua retaguarda hemisférica. Nesse contexto, eventos como a crise da Venezuela reforçam a tendência do uso da América Latina como tabuleiro para o balanceamento entre grandes potências (MARES, 2012; GURGANUS, 2018; ELLIS, 2018). Como resultado, os movimentos centrípetos e centrífugos de balanceamento, contenção e cerco da Ilha Mundial transbordam para áreas do Entorno Estratégico Brasileiro.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo central analisar como a reconfiguração da competição geopolítica eurasiática transborda para o Entorno Estratégico Brasileiro, convertendo-o em novo tabuleiro estratégico na disputa

entre Estados Unidos, Rússia e China. Esse objetivo envolveu investigar como as dinâmicas de ações centrípetas e centrífugas das grandes potências – analisadas como formas de balanceamento – afetam as áreas de interesse estratégico do Brasil. Em síntese, se buscou propor uma proposta de interpretação geopolítica para a região conhecida por Entorno Estratégico Brasileiro passou da condição de periferia geopolítica para a de um novo tabuleiro estratégico.

A análise tomou como base um enquadramento teórico e conceitual calcado na Teoria do *Heartland* do geopolítico Halford Mackinder. A seleção dos países analisados serviu-se do conceito de grande potência do neorrealismo ofensivo. A análise do comportamento centrífugo e centrípeto nos espaços geográficos se valeu da teoria do equilíbrio de poder. Em especial, o estudo em tela lançou mão da análise das cartografias de poder e de outras representações geográficas, instrumento útil para a exemplificação da geopolítica.

Após a contextualização do problema de investigação e apresentação do arcabouço teórico e conceitual, o capítulo expôs uma interpretação sobre o que denominou de tabuleiros estratégicos. Valendo-se da cartografia do sistema fechado de Mackinder, se detectou que o epicentro da disputa entre Estados Unidos, Rússia e China se processa na Eurásia. Observamos que essa disputa geopolítica transborda ao sul da massa eurasiática, se projetando para porções da África, Oriente Médio, Índico e Sudeste Asiático. Essa extensão do espaço de competição foi identificada como uma primeira zona de expansão, ou um tabuleiro estratégico de segundo nível, centrado no

Crescente Interno mackinderiano. Por fim, foi explicado como esse processo de expansão e incorporação de novas áreas de disputa resultou no transbordamento para áreas da África Ocidental, América Latina e Caribe. Entre seus efeitos, o Entorno Estratégico Brasileiro – em especial a América Latina – é transformado, paulatinamente, em novo tabuleiro estratégico.

Em seguida, analisamos como se processou a transformação supramencionada. Em nosso argumento, destaca-se que a questão de que a competição entre as grandes potências coloca em oposição não apenas as imaginações geopolíticas desses contendores, como também apresenta desafios à tradição geopolítica brasileira. Exploramos como grandes potências se valem de países da região como cabeças de praia para uma penetração regional mais prolongada. Geograficamente, nações do norte da América do Sul e do Caribe se destacam como portas de entrada para a conversão do Entorno como tabuleiro estratégico. Países como Venezuela, Cuba, Nicarágua, por exemplo, contribuem para que Rússia e China exerçam esforços de balanceamento contra os Estados Unidos em sua retaguarda estratégica.

Como síntese, o argumento do capítulo se estrutura conforme exposto: primeiramente, o texto não contestou a centralidade da *Ilha Mundial* como ambiente principal da competição geopolítica em curso. Entretanto, lança luz sobre como partes significativas do Entorno Estratégico Brasileiro – notadamente América Latina e Caribe – se convertem paulatinamente em mais um dos “tabuleiros estratégicos” contemporâneos. Resultante desse processo, o estabelecimento de alinhamentos entre potências

extrarregionais e países do referido Entorno contribuem para o processo de captura das tensões geopolíticas regionais, agora subordinadas à lógica de disputa eurasiática. Em terceiro lugar, parte do Entorno Estratégico Brasileiro ganha posição funcional nessa disputa geopolítica, dado que oferta posicionamento para ações de contra cerco e contra contenção para Rússia e China. Não tendo a América Latina como elemento finalístico da ação estratégica, os ganhos aqui conquistados visam aportar vantagens na luta que se processa na *Ilha Mundial*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: ____ *Integração da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010. Pp. 131-152.

BANDEIRA, Bandeira, Luiz Alberto. *A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BREZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books: 1997.

BUZAN, Barry. *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century*. Cambridge: Polity, 2004.

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

CAIRO, Heriberto. *A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia*. Cad. CRH [online]. 2008, vol.21, n.53, pp.219-235.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHINA. *Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Nov. 24, 2016. The State Council – The People's Republic of China. Disponível em: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm, Acesso em: 06 jul. 2020.

DALL'AGNOL, Augusto C.; ZABOLOTSKY, Boris P.; MIELNICZUK, Fabiano. "The Return of the Bear? Russian Military Engagement in Latin America: The Case of Brazil". *Military Review*, July 2018.

ELLIS, Evan. *The Future of Latin America and the Caribbean in the Context of the Rise of China*. Center for Strategic and International Studies, CSIS Americas Program. November 21, 2018. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181119_FutureofLatinAmerica.pdf?fMECdCfwt7zdU7MyR9OF-me08CFXWHti_>, Acesso em: 06 jul. 2020.

ELLIS, R. Evan. "The U.S. Military in Support of Strategic Objectives in Latin America and the Caribbean". *PRISM – The Journal of Complex Operations*, Vol. 8, No. 1, 2019.

FIORI, José Luís. "O Brasil e seu 'Entorno Estratégico' na primeira década do século XXI". In: SADER, Emir (Ed.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GRAY, Colin S. "Inescapable Geography". In: Colin S. Gray e Geoffrey Sloan (Orgs), *Geopolitics, Geography and Strategy*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1999. Pp. 161-177.

GURGANUS, Julia. "Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America". *Carnegie Endowment for Peace*. May 03, 2018. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>, Acesso em: 06 jul. 2020.

JINPING, Xi. "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era". *Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress*. October 18, 2017. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm>, Acesso: 19 out. 2018.

KAPLAN, Robert D. *A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Tradução Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KRAUTHAMMER, Charles. "The unipolar moment". *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990. [America and the World].

LONDONO, Ernesto. "From a Space Station in Argentina, China Expands Its Reach in Latin America". *New York Times*, 28 de Julho 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/07/28/world/americas/china-latin-america.html>>, Acesso: 06 jul. 2020.

LU, Xiaoyu; MORALES, Maryhen J. "Why China could support regime change in Venezuela". *The Diplomat*, February 22 2019. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/02/why-china-could-support-regime-change-in-venezuela/>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

MACKINDER, Halford. "The geographical pivot of history". *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 4, December 2004 [1904], pp. 298–321. Disponível em: https://www.iwp.edu/docLib/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica*. Volume 1. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica e Modernidade: a geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.

MEARSHEIMER, John J. "Can China Rise Peacefully?" *The National Interest*. October 25, 2014. Disponível em: <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>. Acesso em: 06 jul. 2020.

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

MELLO, Leonel Itaussu. *Quem tem medo de geopolítica?* São Paulo: Hucited Edusp. 1999.

SHIGUENOLI, Miyamoto. "Geopolítica do Brasil: algumas considerações". Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2002. Disponível em em: http://www.academia.edu/1756942/Geopolitica_do_Brasil_algumas_consideracoes. Acesso em: 06 jul. 2020.

ONER, Imdat; SHEHADEH, Lana. “In Venezuela, an isolated Maduro search-
es for allies across the globe”. *War on the Rocks*. January 30, 2019. Disponível
em: <<https://warontherocks.com/2019/01/in-venezuela-an-isolated-madu-ro-searches-for-allies-across-the-globe/>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

PAUL, T. V. “The enduring axioms of balance of power theory and their contem-
porary relevance”. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL
(Eds). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century*. Stanford: Stan-
ford University Press, 2004.

POSEN, Barry. “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S.
Hegemony”. *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5–46. Di-
sponível em: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/posen_summer_2003.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

ROMANA, Heitor Barras. “Da Cultura Estratégica: Uma Abordagem Sistêmi-
ca e Interdisciplinar”. *R. Esc. Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13-32,
jan/abr. 2016.

RUSSIAN FEDERATION. *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*.
APPROVED by President of the Russian Federation Vladimir Putin on Novem-
ber 30, 2016. Disponível em: https://www.rusemb.org.uk/rp_insight/, Acesso
em: 12 set. 2019.

SEMPA, Francis P. “The Geopolitical Vision of Alfred Thayer Mahan”. *The Di-
plomat*. December 30, 2014. Disponível em: [https://thediplomat.com/2014/12/](https://thediplomat.com/2014/12/the-geopolitical-vision-of-alfred-thayer-mahan/)
[the-geopolitical-vision-of-alfred-thayer-mahan/](https://thediplomat.com/2014/12/the-geopolitical-vision-of-alfred-thayer-mahan/). Acesso: 19 out. 2018.

SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SUSHENTOV, Andrey. “The Russian Response to the RMA: military strategy
towards security threats”. In: Jeffrey Collins and Andrew Futter (Org.), *Reas-
sessing the Revolution in Military Affairs: transformation, evolution and lessons*
learnt. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2015. Pp. 112- 131.

TANGREDI, Sam. *Anti-access warfare: countering A2/AD strategies*. Maryland:
Naval Institute Press, 2013.

TASS. “Russia ready to send more military instructors to Central African Republic — diplomat More:”. October 22, 2018. Disponível em: <http://tass.com/politics/1027111>. Acesso em: 10 dez. 2018.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. “A Reconfiguração do Tabuleiro Internacional e suas Implicações Geoestratégicas para o Brasil”. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos, v. 5, n. 2, p. 7-30, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExArE/article/view/2096>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. *Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos*. Curitiba: Editora Intersaberes, 2017.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. “Era uma vez um Complexo Regional de Segurança: Entorno Estratégico brasileiro ou Vazio de Poder Sul-Americano?” In: Érica C. A. Winand; Thiago Rodrigues; Sérgio Aguilar. (Org.). *Defesa e segurança do Atlântico Sul* VIII ENABED. 1ed., 2016.

TEIXEIRA JÚNIOR, A.W.M. *O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda*. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

TRAVASSOS, Mario. *Projeção Continental do Brasil*. 2ª ed ampliada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House. National Security Strategy of the United States of America. December 2017.

WUTHNOW, Joel. “Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative: Strategic rationales, risks, and implications”. *China Strategic Perspectives*, 12. Center for the Study of Chinese Military Affairs. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. 2017.

GEOPOLÍTICA BRASILEIRA E O SENTIDO DA DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Oscar Medeiros Filho
Guilherme Otávio Godinho de Carvalho
Alcides Costa Vaz

Introdução

O presente capítulo oferece reflexão sobre o sentido de se pensar defesa para o Brasil, tomando em conta os desafios presentes em seu Entorno Estratégico, tal como definido nos documentos vetores de defesa nacional do País. Nesse mesmo contexto, analisa a importância dos grandes projetos estratégicos nessa área para o País. Mesmo tendo por referência o Entorno Estratégico, optou-se por iniciar a presente análise a partir do contexto mais imediato representado pelo panorama sul-americano de defesa, haja vista que o cenário geopolítico regional possui importantes singularidades, abordadas a seguir, e tem passado por transformações substanciais nas últimas décadas. Dentre elas, a tentativa de construção de um arranjo cooperativo no plano

da segurança – algo inédito na história da região que, após o período de independência, esteve integrada a mecanismos “panamericanos” de defesa⁸ – tendo assistido também a dissolução quase que completa de tais mecanismos observada nos últimos anos.

Tal conjunção ocorre, especialmente, no momento que se estabelece gradualmente a presença de potências extrarregionais na América do Sul, incorporando, definitivamente, o subcontinente ao tabuleiro geopolítico mundial. A novidade que se afigura é que, diferentemente de outros contextos, observa-se na região não mais a presença de uma única potência hegemônica, mas de penetrações concorrentes que, de maneira quase inédita, reconfiguram o ambiente de relativa exclusividade até então vigente. A observação mais acurada da atual circunstância permite inferir haver dissemelhança do período da Guerra Fria, quando a ação das potências hegemônicas de então se dava de modo indireto, procurando prescindir da presença e do emprego de instrumentos militares no subcontinente. Atualmente, além da presença militar dos Estados Unidos e da Rússia – embora em formas e dimensões muito diferenciadas, observa-se um contexto marcado pela cautelosa aproximação da China, além de especulações sobre eventual intervenção armada norte-americana na Venezuela. Tal contexto atesta, como dito acima, que, de fato, a América do Sul foi integrada ao

8 Ao longo do século XX, os arranjos multilaterais de defesa e segurança predominantes na região refletiam a presença hegemônica dos Estados Unidos no subcontinente e possuíam caráter eminentemente panamericano (hemisférico). Com o fim da ordem bipolar, a eficácia desses mecanismos passou a ser questionada, dando margem para a ideia de uma arquitetura político-estratégica autóctone que acabou por desaguar na proposta de institucionalização de um arranjo propriamente sul-americano representado pelo Conselho de Defesa Sul-americano (Medeiros Filho, 2014, p. 34).

tabuleiro geopolítico global. Além dos aspectos de política internacional, há que se destacar alguns elementos substanciais que compõem o cenário regional e que lhe imprimem um caráter muito peculiar. Como sabido, o cenário sul-americano de defesa e segurança é marcado por um paradoxo central: a ausência de guerras interestatais, de um lado, e o elevado nível de violência social, de outro (MEDEIROS FILHO, 2014, p. 21).

Como visto até agora, o percurso do presente texto será o inverso do que sugere o título: começaremos abordando aspectos que caracterizam o cenário de defesa e segurança na América do Sul para, em seguida, destacarmos o lugar da geopolítica brasileira nesse contexto. Buscaremos discutir elementos do pensamento geopolítico brasileiro, especialmente a busca histórica por um espaço de autonomia no tabuleiro internacional, para entendermos a preocupação com a defesa nacional. Finalmente, na terceira seção, discutiremos o significado e os desafios dos principais projetos de defesa conduzidos atualmente pelas três Forças. Ao final, concluiremos em favor da necessidade de se pensar o tema a partir de uma grande estratégia e, diante do custo cada vez mais alto dos sistemas de defesa, de se estabelecer prioridades neste campo.

1. Panorama de conflitos e crises na América do Sul e o sentido de defesa na região

A condição de estabilidade na América do Sul, aqui entendida como vinculada à propensão ao conflito armado ou à violência política, se acha diretamente

vinculada muito mais a conflitos de natureza política, (manifestações de oposição e contestação levando a crises de governabilidade), a disputas por acesso e controle de recursos naturais e à violência decorrente da ação de grupos de crime organizado e da repressão a estes. Com efeito, e como visto em capítulo precedente, os conflitos em curso na região envolvem preponderantemente o acesso e controle de recursos, motivações político-ideológicas e disputas intraestatais por proeminência e controle territorial. Contudo, poucos alcançam patamares de guerra limitada (é o caso do enfrentamento aos grupos de crime organizado no Brasil e na Colômbia onde recrudesceram os conflitos entre organizações do tráfico na esteira do processo de paz e o enfrentamento pelo governo ao Exército de Libertação Nacional e aos dissidentes das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas e também a organizações do crime organizado). Outros se configuram como crises violentas (conflitos em territórios indígenas no Brasil envolvendo terras e recursos naturais; no Chile as disputas entre Mapuches e o governo; na Colômbia enfrentamentos envolvendo movimentos agrários e comunidades indígenas e, por fim, na Venezuela, as disputas entre governo e forças de oposição). Observa-se que os conflitos envolvendo o emprego da força são todos de âmbito doméstico. Os conflitos territoriais interestatais ainda em curso não envolveram e não possuem perspectiva de emprego da força de modo iminente para sua resolução.

O panorama brevemente descrito resulta em uma condição muito peculiar para o tratamento das necessidades e preocupações de defesa: se, de um lado, a região

se destaca pela ausência de guerras (ameaças externas, estatais e militares), experimenta, por outro lado, uma condição de grande insegurança retratada nos elevados indicadores de violência, nos sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e no alto grau de violência social (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 61). Para a maioria dos países da região, não obstante a existência de alguns contenciosos territoriais, a maior percepção de ameaça à segurança nacional parece dizer respeito ao enlace de fatores e dinâmicas de insegurança no plano doméstico e aqueles de natureza e alcance transnacional, colocando em questão dimensões da soberania interna e conduzindo, paulatinamente, a uma concepção unificada de segurança e defesa (DONADIO, 2011, p. 122).

Como consequência dessa combinação histórica (proliferação de crime pela vulnerabilidade dos Estados), observa-se uma interessante peculiaridade regional e que leva à inversão da lógica do *Dilema de Segurança* tal como concebida por John Herz⁹: no caso sul-americano, as maiores ameaças teriam origem não em políticas de poder adotadas pelos Estados, mas na incapacidade destes de adotarem políticas públicas para o enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais e, em particular, face à crescente penetração do crime organizado em suas sociedades. A isso se somam a volatilidade política resultante de diferentes injunções políticas em cada país, tendo por pano de fundo o descontentamento com o funcionamento dos sistemas políticos e com o aumento das desigualdades

9 Para o autor, “os esforços de ampliação de segurança de um Estado conduzem a maior insegurança de seu vizinho” (HERZ, 1950).

econômicas e sociais e a decorrente polarização política, os conflitos fundiários e por acesso e controle de recursos naturais, a perspectiva de ressurgência da luta armada na Colômbia na esteira das dificuldades enfrentadas com o processo de paz, a perspectiva de revigoramento do Sendero Luminoso no Peru e a atuação do Exército Popular Paraguaio (EPP) no Paraguai, além, naturalmente, da persistente instabilidade e o risco de escalada da violência política na Venezuela.

Nesse caso, os problemas principais que envolvem os países da região não seriam “de” fronteira (questões geopolíticas), mas se fazem presentes também “na”¹⁰ fronteira (questões securitárias). Sob tal inversão, as ameaças mais urgentes seriam oriundas de vizinhos fracos, com dificuldades de controlar seus próprios territórios, e não de vizinhos fortes (VILLA; MEDEIROS FILHO, 2007, p. 8), assim como aquelas associadas aos ilícitos transnacionais, todas potencializadas por vulnerabilidades dos Estados no que diz respeito ao controle de suas fronteiras e de seus territórios, às suas capacidades institucionais e à suscetibilidade à corrupção de parte dos agentes públicos.

Contudo, o panorama acima exposto e os paradoxos que ele comporta não isentam os países sul-americanos de preocupações de natureza geopolítica, tanto em perspectiva regional quanto global. Estas, por sua vez, tam-

10 Os problemas “de” fronteira possuiriam conotação geopolítica, no sentido de *border* (linha de separação entre Estados nacionais); já os problemas “na” fronteira, referem-se à noção de *frontier* (espaço periférico compartilhado entre Estados vizinhos).

bém refletem a prevalência de interesses nacionalmente definidos quanto às escolhas, margem de distanciamento, padrões de alinhamento, parcerias preferenciais, escopo e amplitude da cooperação em segurança e defesa, dentre outros, gerando dilemas sobre opções estratégicas para a garantia da segurança nacional, opções estas que envolvem desde elementos de dissuasão a instrumentos de cooperação. A modulação de tais elementos variará segundo a valoração, de parte de cada país, atribuída politicamente ao que se considere ser as ameaças mais prementes à sua segurança, o que corresponde, em larga medida, à definição dos principais referentes regionais e extrarregionais que as perpetram.

1.1 A irregularidade espacial das ameaças no subcontinente

Além da dispersão quanto à valoração das ameaças e às opções estratégicas de cada país, é preciso tomar em conta também que as ameaças relacionadas à segurança não estão distribuídas de forma regular na região. Enquanto a porção sudeste do subcontinente apresenta níveis mais estáveis em relação à possibilidade de conflitos armados, a porção noroeste se destaca como origem mais iminente de ameaças potenciais à estabilidade regional. Nesse sentido, Medeiros Filho (2014) propõe a divisão da região segundo dois grandes arcos: o “Arco da Estabilidade” e o “Arco da Instabilidade”¹¹.

11 Originalmente essa ideia aparece em SAINT-PIERRE, H. L. Introdução à análise e formulação de Política de Defesa. Mimeó, s/d.

Figura 1 – Arcos da “estabilidade” e da “instabilidade” na América do Sul (Medeiros Filho, 2014)



Enquanto o primeiro corresponde à faixa Atlântica (MERCOSUL estendido), o segundo se refere à porção onde persistem zonas de conflitos armados potenciais

sob as formas de guerra limitada e crises violentas. Esta divisão permite discernir diferentes condições quanto à possibilidade de eventuais conflitos armados em torno de litígios fronteiriços e os espaços de maior instabilidade política. No entanto, não pretende retratar fenômenos relacionados aos ilícitos transnacionais em suas expressões e alcance regional.

Cumprе observar que há, na América do Sul, um elenco bastante heterogêneo quanto às abordagens dos países aos seus desafios de segurança e de defesa. A Venezuela, por exemplo, assume como ameaça prioritária a guerra assimétrica com os Estados Unidos, voltando-se, também para a dimensão extrarregional e privilegiando a cooperação militar com a Rússia no plano da Defesa. O Brasil se volta para o desenvolvimento de capacidades dissuasórias inerentemente voltadas para potências extrarregionais, sem, contudo, nominá-las ou especificá-las e sem suprimir a possibilidade de com elas manter vínculos cooperativos no campo da segurança, sob diferentes formas e níveis de intensidade; ao mesmo tempo, valora e persegue, com dificuldades, níveis de autonomia estratégica no plano global e privilegia relações cooperativas com os países de seu entorno. A Argentina, por sua vez, possui na dimensão territorial marítima sua principal preocupação do ponto de vista da defesa, que é o reclamo de soberania sobre o arquipélago das Malvinas, ora sob domínio britânico, possuindo também, o *status* de aliada extra OTAN dos Estados Unidos, sem que isso tenha implicado, até o presente, qualquer privilégio para a atualização e expansão de suas capacidades militares; o Peru e a Colômbia priorizam as ameaças internas representadas pelo nar-

cotráfico e o terrorismo, embora tenham discrepado em suas opções de enfrentamento a tais fenômenos, com a Colômbia mantendo forte alinhamento e a cooperação militar robusta com os Estados Unidos, enquanto o Peru o faz de modo menos intenso. A Bolívia, que igualmente tem no narcotráfico seu principal desafio de segurança, manteve, durante o governo de Evo Morales, postura mais independente em relação aos Estados Unidos, seguida de aproximação ensaiada durante o governo interino de Jeanine Añez (novembro de 2019 a outubro de 2020). Com o retorno do Movimento Ao Socialismo (MAS), agora sob a liderança de Luiz Arce, ao poder, espera-se a retomada da linha perseguida durante o período de Evo Morales, mas com maior presença e influência chinesa. Opção distinta é a do Paraguai, que também tem nos ilícitos transnacionais seu maior desafio securitário, mas concentra esforços no adensamento da cooperação com os vizinhos Argentina e Brasil, e com os Estados Unidos, mantendo-se distante da China, uma vez que o país mantém fortes vínculos econômicos com Taiwan.

Em face do panorama diverso de preocupações de segurança e de opções frente às mesmas, são também variadas as orientações estratégicas. Marcela Donadio identifica três diferentes concepções de posturas estratégicas no subcontinente (DONADIO, 2011, pp. 116-119), a saber: a) *postura cooperativa/defensiva*: exemplificada pela autora, no caso da Argentina mas que também se adequa ao caso brasileiro, por posição não agressiva e que se ergue sobre uma dimensão de autonomia, por um lado, e de cooperação, por outro; b) *defesa num modelo refundacional*: exemplificada pela Bolívia, sob o governo de Evo Morales,

pautada na rejeição de entrega da soberania, com acento nos recursos naturais, na inclusão de atores sociais, na corresponsabilidade civil/militar na defesa da pátria e nos vínculos entre segurança e de defesa.; c) *olhar em direção do ambiente interno*: exemplificado pela Colômbia e Venezuela, no qual a avaliação do ambiente estratégico e as opções decorrentes são definidas , de modo preponderante, desde o prisma de condições domésticas.

Essa diversidade de prioridades em matéria de segurança e de defesa e de concepções estratégicas define um “ambiente regional marcado mais pela extroversão que a coesão” (COSTA, 2018, p. 30). Esse quadro se mantém como poderoso obstáculo ao diálogo político quando este se volta para a busca de convergências e de um sentido de ação coletiva de parte dos países sul-americanos no plano da Defesa. Tal obstáculo se expressou, por conseguinte, nos trabalhos do Conselho de Defesa da UNASUL e o fez de modo particular em torno de temas como a presença militar de potências extrarregionais no subcontinente e o engajamento das forças armadas em missões outras que não a defesa (sobretudo o enfrentamento ao narcotráfico e a outras formas do crime organizado transnacional e em crises de segurança pública). Se expressou também nos esforços de aproximação conceitual, tido como fundamental para os pretendidos avanços na busca por convergências políticas e doutrinárias no campo da defesa, base sobre a qual se pretendia alcançar formas mais profundas de cooperação neste campo (VAZ; FUCILLE, RESENDE, 2017, pp. 8-9). Com o esvaziamento da UNASUL e do próprio CDS, este desígnio, como parte de um esforço coletivo, foi também abandonado.

1.2. Segurança ou Defesa: imprecisões conceituais

Antes de apresentarmos o pensamento geopolítico do Brasil, faz-se necessária ainda breve discussão sobre a imprecisão dos termos segurança e defesa quando aplicados à região. A imprecisão é oriunda tanto da ampliação do conceito de segurança observada nas últimas décadas, quanto da complexa e controversa simbiose entre elementos de defesa e desafios de segurança tanto externos quanto internos.

Nas últimas décadas, com o crescimento dos fluxos transnacionais de pessoas, capitais, bens, serviços e informações e a consequente ampliação da interdependência global, ameaças de caráter transnacional ganharam relevância. Tais ameaças, de natureza reconhecidamente difusa, deixaram de ter como referente primordial o Estado e passaram a se constituir desde diferentes âmbitos – econômico, societal e ambiental (BUZAN, 1991) a partir da ação de atores não estatais, colocando em risco a integridade política e social das sociedades.

No ambiente regional sul-americano, o debate sobre o desdobramento dos desafios de segurança em múltiplos planos ganhou maior relevância a partir da Conferência Especial sobre Segurança promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA)¹², em outubro de 2003,

12 A Conferência teve como objetivo principal ampliar o conceito de segurança, conciliando a antiga visão de ameaça militar e de guerras entre Estados com as novas preocupações e desafios do continente. Chegou-se então à elaboração de um documento – Declaração sobre Segurança das Américas – no qual problemas como a pobreza, AIDS, desastres naturais, meio ambiente, tráfico de armas e drogas passam a ser considerados como as novas ameaças para o continente americano.

na Cidade do México, cuja declaração final consagrou o conceito de “segurança multidimensional”.

O período de discussão teórica e política acerca da ampliação do conceito de segurança coincidia com o agravamento dos níveis de violência social e a consequente precarização da segurança pública nos países da região. Observa-se, nesse quadro, a ampliação das demandas de segurança ligadas à proliferação do crime organizado, cada vez mais de caráter transnacional e, em muitos casos, envolvendo o controle de territórios por grupos armados. Assim, alterações no cenário geopolítico internacional, conjugadas à degradação do quadro de violência social nos países sul-americanos contribuíram, significativamente, para colocar em foco ameaças emergentes, especialmente ligadas ao crime organizado, em suas diferentes expressões e mais particularmente no tráfico internacional de drogas ilícitas e de armas e munições.

Diante do caráter multidimensional emprestado ao termo segurança, vários significados têm sido adotados. Medeiros Filho (2018) os classifica em quatro vertentes: a) *perspectiva clássica*, segundo a qual segurança é entendida como uma sensação de garantia contra ameaças, enquanto defesa corresponderia ao conjunto de atos realizados para obter as condições que proporcionam aquela sensação (válida especialmente quando o objeto de referência é o Estado Nacional); b) *perspectiva indefinida*, como se os dois termos – segurança e defesa – compusessem um grande campo composto por riscos e ameaças de toda ordem; c) *perspectiva hifenizada*, quando o substantivo segurança só passa a ter sentido se seguido de um adjetivo, o que revelaria sua perspectiva naturalmente multidimensional

(segurança ambiental, segurança societal, segurança humana etc.); e d) *perspectiva de oposição*, que busca separar, na medida do possível, temas de segurança dos temas de defesa. Neste caso, de uma forma simplificada, defesa envolveria preponderantemente ações externas e de natureza estatal e militar (atuação das Forças Armadas para a garantia da integridade territorial do Estado, por exemplo) enquanto segurança envolveria ações de natureza interna (atuação dos aparatos policiais no combate aos ilícitos e aos crimes de toda ordem, por exemplo).

1. Pensamento geopolítico e estatura internacional do Brasil

Apesar de se falar de uma escola brasileira de geopolítica que, desde as primeiras décadas do século XX pensou os desafios geopolíticos do País e da qual fazem parte nomes de militares como Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, dentre outros, e de civis, como Everardo Backheuser, Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro, o Brasil sempre teve dificuldades de definir uma Grande Estratégia capaz de embasar, com clareza, seus objetivos geopolíticos e, conseqüentemente, sua estrutura de defesa.

Diferentemente de potências desenvolvidas, o Brasil se percebe inserido em um estágio de desenvolvimento marcado, ainda, pela consolidação de seu alicerce como Estado nacional (*national state building*). Ocupado com questões conjunturais advindas de suas próprias vulnerabilidades, o Brasil tem apresentado dificuldades para traçar e

implementar uma Grande Estratégia que permita estabelecer, de forma clara, seus interesses nacionais e delinear, por meio de um planejamento estratégico de longo prazo, sua inserção no concerto das Nações.

Do ponto de vista político, o Brasil parece ainda não ter despertado para a sua própria importância geopolítica, advinda da grandeza geográfica e da riqueza natural. Parece lhe faltar consciência de seu próprio *status* entre os grandes países do mundo. A tabela a seguir elenca os únicos cinco países que despontam entre os 10 primeiros nas categorias território, população e PIB.

| PAÍS | TERRITÓRIO | POPULAÇÃO | PIB |
|--------|------------|-----------|-----|
| Rússia | 1º | 9º | 10º |
| EUA | 3º | 3º | 1º |
| China | 4º | 1º | 2º |
| Brasil | 5º | 5º | 7º |
| Índia | 7º | 2º | 9º |

Fonte: Fonte: CIA Factbook (2018)/ World Development Indicators. World Bank (2015).

Do ponto de vista de uma Grande Estratégia, a preocupação com o Entorno Estratégico é, por conseguinte, relativamente recente. Em termos históricos, pode-se dizer que a segunda metade da década de 1970 inaugurou o processo de “sul-americanização” do Brasil. O estabelecimento do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em julho de 1978, iniciativa brasileira que, congregando os oito países amazônicos, visava a promover o desenvolvimento integrado da bacia amazônica, pode ser considerada a iniciativa que inaugurou tal processo. Após isso,

devem ser destacadas a assinatura do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus, entre Brasil e Argentina, em 1979; a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, dando origem ao MERCOSUL; a primeira reunião de Chefes de Estados da América do Sul (setembro de 2000) e a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL (maio de 2008), estes últimos coincidentemente ocorridos em Brasília.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em dezembro de 2008, no marco da UNASUL, se revestiu de certo ineditismo na política externa brasileira. Em primeiro lugar, porque esse novo organismo regional de defesa era o primeiro a não contar com a presença dos Estados Unidos, rompendo uma longa tradição panamericana em termos de defesa e segurança regional. Segundo porque evidenciava uma política externa de caráter mais assertivo, pela qual o Brasil buscava exercer papel catalisador na América do Sul. Nesse sentido, ao estabelecer o conceito de Entorno Estratégico¹³, o Brasil buscou delimitar o espaço primordial desde o qual passaria a perseguir a autonomia estratégica no tabuleiro internacional. Na opinião do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, não haveria como pensar uma estratégia de projeção brasileira sem considerar um projeto sul-americano (JOBIM, 2010d, p. 16).

O conceito central dessa nova postura brasileira passava a ser o de “dissuasão extrarregional”. O principal defensor dessa estratégia foi o próprio então Ministro da Defesa, Nelson Jobim. Por diversas vezes, Jobim¹⁴ fez referência ao

13 O conceito de Entorno Estratégico figura pela primeira vez em um documento oficial de defesa na Política Nacional de Defesa, de 2005.

14 Jobim apresentou oficialmente a estratégia comum de dissuasão regional durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano

aprofundamento do processo de cooperação no campo da defesa como “fator de dissuasão extrarregional”. Para ele, o mais correto seria usar a expressão “dissuasão” nas relações do continente sul-americano em relação aos países que não integram esse território, haja vista a necessidade de se pensar uma estratégia para uma região detentora de inúmeras e abundantes riquezas naturais. Por outro lado, em relação aos países de seu entorno, a estratégia brasileira não seria dissuasória, mas de cooperação (JOBIM, 2010).

É nesse contexto, de busca de maior assertividade nas políticas externa e de defesa do Brasil e de construção de uma grande estratégia nacional que estão as origens dos principais projetos de defesa. Nosso entendimento é que, antes de se estabelecer uma mentalidade de defesa no seio da sociedade, a definição mais clara de interesses nacionais desponta como tarefa indeclinável.

3. Significados e desafios dos projetos estratégicos para a defesa no Brasil.

A criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, configurou importante passo rumo ao objetivo maior de potencializar um pensamento brasileiro em matéria de defesa. Desde então, busca-se privilegiar o planejamento estratégi-

(CDS), realizada em Lima, Peru, no dia 12 de maio de 2011. Na ocasião, o ministro brasileiro lembrou aos participantes que o continente sul-americano possui algumas das principais riquezas (os aquíferos Guarani e da Amazônia, proteínas animais e vegetais, terras raras, minerais de grande valor estratégico, além das fontes renováveis de geração de energia) que, com o aumento da população mundial e o esgotamento de parte desses bens, poderão ser objeto da cobiça de outros povos.

co do Setor de Defesa¹⁵ e o aprimoramento da própria articulação entre as Forças Armadas, processo este contínuo e cumulativo. Na esteira dos acontecimentos surgiram os documentos fundamentais para a orientação setorial de alto nível, quais sejam: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Tais Marcos estabelecem os objetivos e as diretrizes para o preparo e o emprego das Forças Armadas em sua missão de defesa da Pátria e de garantia dos poderes constitucionais.

Sob a responsabilidade do MD, a PND e a END vem sendo submetidas, desde 2012, a processos de atualização e revisão quadrienais. Tais documentos trouxeram consigo, desde suas edições originais, a ideia de transformação das Forças Armadas, o que compreende novos formatos de organização e emprego, baseados em novas capacidades e padrões de planejamento. A pretendida transformação transcende, assim, a modernização de equipamentos e materiais ou a atualização de normas e procedimentos. O estado final desejado, considerando as possibilidades e limitações do País, poderia ser expresso como “evoluir do possível para o necessário”.

A versão 2016 da PND estabeleceu oito Objetivos Nacionais de Defesa¹⁶ (OND), tendo o segundo deles a seguinte

15 O Setor de Defesa é composto pelo Ministério da Defesa, Marinha, Exército e Aeronáutica.

16 I- Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; II- assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; III- Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior; IV- contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais; V- contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; VI- contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais; VII- promover a autonomia produtiva e

redação: “assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”. Ainda no corpo do documento, há a descrição sumária do entendimento do objetivo: “refere-se a, em última análise, dotar as Forças Armadas das capacidades necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo brasileiro e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas. Leva em conta a necessidade de contínuo aperfeiçoamento das técnicas e da doutrina de emprego das Forças, de forma singular ou conjunta, com foco na interoperabilidade; o adequado aparelhamento das Forças Armadas, empregando-se tecnologias modernas e equipamentos eficientes e em quantidade compatível com a magnitude das atribuições cometidas; e a dotação de recursos humanos qualificados e bem-preparados”.

A END (2016), por sua vez, estabelece que, tendo por base a análise de cenários, há a necessidade de adaptar a configuração das expressões do Poder Nacional às incertezas visualizadas – bem como às tendências de peso levantadas –, objetivando estruturar os meios de defesa em torno de capacidades. Por conseguinte, concebe como mais relevantes as seguintes Capacidades Nacionais de Defesa¹⁷ (CND): proteção; dissuasão; pronta-resposta; coordenação e controle; gestão da informação; mobilidade estratégica; e mobilização.

tecnológica na área de defesa; e VIII- Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.

17 São consideradas Capacidades Nacionais de Defesa aquelas compostas por diferentes parcelas das expressões do Poder Nacional. Elas são implementadas por intermédio da participação coordenada e sinérgica de órgãos governamentais e, quando pertinente, de entes privados orientados para a defesa e para a segurança em seu sentido mais amplo (END 2016).

Entende-se por **proteção** o esforço coordenado para a salvaguarda da população e do território, visando a garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. Requer a adequação dos meios e métodos de vigilância sobre o território nacional, incluindo a Zona Econômica Exclusiva, a plataforma continental e o espaço exterior sobrejacente; o espaço cibernético; e outras áreas de interesse.

A **dissuasão** expressa o conjunto de ações e meios que visam a desestimular possíveis agressões. Sustenta-se nas condições que possui a Nação de congregar e aplicar sua Capacidade de Proteção e de Pronta-resposta, no caso de eventuais ações hostis contra a soberania e os legítimos interesses do Brasil.

A capacidade de **pronta-resposta** tem por objetivo prevenir o agravamento de uma situação de crise ou encerrar, de forma célere, uma contenda já deflagrada, evitando o engajamento do País em um conflito armado prolongado. Relaciona-se, de forma significativa, com a capacidade de Proteção.

A **coordenação e controle** é a capacidade que objetiva permitir, em quaisquer circunstâncias, a coordenação entre os diversos órgãos governamentais, fundamentada no domínio e na integridade do tráfego de informações. Já a capacidade de **gestão da informação** é voltada para a garantia da obtenção, da produção e da difusão dos conhecimentos necessários à coordenação e ao controle dos meios de que dispõe a Nação. Tendo o SISBIN (Sistema Brasileiro de Inteligência) como pilar central, proporciona o acesso à Inteligência aos tomadores de decisão e aos responsáveis pela Defesa Nacional.

Capacidade de **mobilidade estratégica** encontra-se vinculada à infraestrutura logística de transporte do País, cuja atividade finalística é permitir às Forças Armadas deslocarem-se, rapidamente, para a área em que serão empregadas, tanto no território nacional quanto no exterior.

A capacidade de **mobilização** objetiva potencializar o emprego da expressão militar no tocante ao pronto emprego dos recursos e serviços que podem ser colocados à disposição do esforço nacional conjunto, em prol da resolução de grave crise ou conflito. Complementa a logística das Forças Armadas, pelo emprego de meios civis, utilizando o conceito de logística nacional, consoante o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Desde 2016, tem havido intenso esforço no seio das Forças Armadas e no conjunto do âmbito da Defesa para aprimorar e dar operacionalidade ao Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) que passou a ser, desde então e até o presente, o principal vetor de articulação e integração dos principais programas estratégicos do País, como abordado na seção seguinte.

3.1 Os Programas Estratégicos de Defesa

Consoante com o exposto nos principais documentos reguladores do Setor de Defesa brasileiro, as Forças Armadas buscam viabilizar o alinhamento estratégico necessário para o atingimento dos OND. Para tal, com foco na recomposição de suas capacidades operativas, estruturaram programas e projetos estratégicos vinculados às CND, guiados pelo princípio central de contribuir para o setor industrial brasileiro e, por transbordamento, para o desenvolvimento nacional.

Para cumprir sua destinação constitucional, as Forças Armadas devem conceber suas estruturas organizacionais e operacionais em torno de capacidades, em consonância com a estruturação dos meios de defesa do país, de acordo com as características de cada Força singular. Dessa forma, o MD vem desenvolvendo o modelo de Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) adequando-o às características do Setor de Defesa brasileiro de tal modo que, primordialmente, atenda as indicações estratégicas dos cenários elaborados para a Defesa. Assim, atinentes à expressão do Poder Militar, as Capacidades Militares de Defesa¹⁸ (CMD) são aquelas destinadas a apoiar o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Congruente com o binômio Defesa-Desenvolvimento, por meio do qual o Setor de Defesa se propõe a cooperar com a alavancagem da pesquisa, desenvolvimento e inovação, o MD estruturou o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Tenciona-se, dessa forma, organizar a demanda originada da modernização das Forças Armadas, otimizando os processos de compras governamentais, além de fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID) brasileira.

Projetando funcionar como uma espiral de investimentos e especialização produtiva, o PAED almeja operacionalizar, de forma produtora, a relação BID x Forças Armadas. Destarte, busca-se canalizar o investimento em produtos, serviços e parcerias estratégicas que assegurem,

18 As Capacidades Militares de Defesa deverão ser levantadas em conjunto e consolidadas, integradas e priorizadas no nível setorial da Administração Federal. A essas capacidades somam-se as capacidades militares das Forças Singulares, para atender às suas atribuições subsidiárias e às especificidades de cada uma delas (END 2016).

além do arrasto tecnológico desejável, a geração das capacidades requeridas nos documentos mestres do Setor de Defesa nacional.

A END estabelece três setores estratégicos¹⁹ para a defesa nacional, atribuindo responsabilidades pelo seu desenvolvimento a cada uma das três Forças: o nuclear (Marinha), o cibernético (Exército) e o aeroespacial (Força Aérea). Ainda que sob incumbência das Forças Armadas, tais segmentos tecnológicos de caráter estratégico transcendem a divisão entre desenvolvimento e defesa, assim como entre o universo civil e o militar. Referem-se, portanto, à capacitação do País como um todo, visando agregar valor ao Poder Nacional.

A Marinha, a fim de atender as demandas do setor nuclear e, concomitantemente, prover a Força Naval de capacidade plena para cumprir sua destinação constitucional²⁰ primária de defesa da Pátria, compôs seu portfólio estratégico: Programa Nuclear da Marinha (PNM), Construção do Núcleo do Poder Naval e Obtenção da Capacidade Operacional Plena.

Concebido sob o compromisso de utilizar tecnologia nacional e independente, o PNM visa garantir o domínio da tecnologia necessária que sustenta o projeto de construção, operação e manutenção de um submarino com propulsão nuclear, com transbordamentos no domínio do ciclo do combustível nuclear e no desenvolvimento de uma planta nuclear de geração de energia. O programa estratégico

19 Nos três setores, a prioridade é elevar a capacitação científica e tecnológica do País, preparando os recursos humanos para atuar, sempre que exigido, no limite do conhecimento.

20 Incluem-se nesse escopo as demais atribuições legais, como a salvaguarda da vida humana no mar e a segurança da navegação.

Construção do Núcleo do Poder Naval é composto por sub-programas voltados para a expansão da Força Naval: Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), Construção de Corvetas da Classe Tamandaré e Obtenção de Navios Patrulha. A Obtenção da Capacidade Operacional Plena objetiva a revitalização e modernização dos meios navais, aéreos e terrestres da Marinha.

O Exército, que tem sob a sua responsabilidade o setor cibernético, estratificou suas iniciativas estratégicas em médio e longo prazos, concentrando seus programas no Portfólio Estratégico do Exército. Buscando o alinhamento estratégico desejado, cada programa abarca o atingimento de um ou mais Objetivo Estratégico do Exército (OEE), cuja lista compõe o Plano Estratégico do Exército (PEEx), produto do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx). Todos os programas têm por objetivo a geração de Capacidades Militares Terrestres, que asseguram à Força Terrestre a habilidade de condução de operações militares de amplo espectro, desde ações subsidiárias até o conflito armado.

O Portfólio Estratégico do Exército é dividido em subportfólios: Defesa da Sociedade, Dimensão Humana e Geração de Força. Cada um desses reúne programas, sub-programas e projetos, cuja finalidade é servir de ferramenta de suporte ao processo de transformação do Exército. São 16 programas estratégicos, cada um abrangendo uma série de projetos (147) entre os quais: desenvolvimento da nova família de blindados Guarani, lançadores de mísseis e foguetes ASTROS 2020, Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), defesa cibernética e aviação do Exército.

O setor estratégico espacial, sob encargo da Aeronáutica, abarca o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), vocacionado para o desenvolvimento e/ou aquisição de meios de lançamento, plataformas espaciais (como satélites de comunicações, sensoriamento remoto e determinação de coordenadas geográficas) e estações de controle de lançamento. Ademais, o Projeto F-X2, concebido para o reequipamento da frota de aeronaves de caça supersônicas da Força Aérea Brasileira (FAB) e o Projeto KC-390, focado no desenvolvimento de uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo, capaz de cumprir missões de auxílio em caso de calamidades públicas, apoio e ajuda humanitária internacional, suporte aos pelotões de fronteira, reabastecimento em voo e busca e salvamento, visam ao restabelecimento das capacidades operativas da FAB.

3.2 Os principais desafios

Não obstante os esforços despendidos no sentido de tornar eficaz o discurso elencado nos principais documentos de Defesa, em especial naquilo que abarca a potencialização da capacidade do Brasil de “dizer não” quando necessário – capacidade está intimamente ligada à expressão do Poder Militar –, alguns óbices permanecem resilientes para a consecução plena desse objetivo.

Passados pouco mais de vinte anos desde a criação do MD, relevantes progressos foram contabilizados. No que pese tais avanços, algumas questões ainda necessitam ser equalizadas para que prevaleça um ambiente pro-

pício para a consolidação de uma mentalidade conjunta efetiva, cujo estado final desejado é o fortalecimento da interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras. A imprevisível e insuficiente destinação orçamentária para o Setor de Defesa pode, eventualmente, suscitar disputas por protagonismo, espaço e autonomia entre as três Forças. Por conseguinte, a “competição” pelos limitados recursos orçamentários, ainda que travada por motivações lícitas e louváveis, tem se apresentado como uma variável resiliente e indesejável.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao restrito alcance da comunicação estratégica. Segmentos responsáveis pela sensibilização do estamento político – e da própria sociedade – acerca da importância da Defesa para um país como o Brasil não têm obtido a eficácia necessária. Uma consequência direta de tal circunstância é a baixa destinação de recursos orçamentários para o Setor de Defesa. Ademais, os processos e métodos atualmente utilizados para identificar, qualificar e priorizar as ameaças para a segurança nacional – e, por conseguinte, para a Defesa – necessitam ser aperfeiçoados, visando a contribuir para a reversão do quadro mencionado.

Assim sendo, em um contexto de escassez econômica e imprevisibilidade orçamentária, as Forças Armadas têm conduzido seus programas e projetos estratégicos à custa de ajustes e acomodações. Mediante uma realidade fiscal débil, repactuar prazos tem sido uma opção. Tal saída objetiva honrar os compromissos assumidos com parceiros e fornecedores, tentando não reduzir o escopo inicialmente estabelecido nos programas e projetos. Essas têm sido as estratégias da Marinha e da Aeronáutica.

Sob o risco permanente de realizar as entregas dos projetos estratégicos fora do prazo planejado e, por consequência, de os produtos se apresentarem defasados antes mesmo de serem empregados, o Exército optou pela redução do escopo de seus programas²¹. Em outras palavras: entregar o que for possível, sem alongar (ainda mais) os limites. Assim, a Força intenta em deixar de prorrogar os prazos dos seus projetos estratégicos podendo, no agravamento da redução dos recursos orçamentários, reduzir o alcance dos seus programas.

Dessa feita, pode-se inferir que os desafios para o Setor de Defesa apresentam-se provocadores. A consolidação da consciência de Defesa, no plano nacional, é ainda um objetivo distante. O orçamento destinado ao Setor não atende às demandas apresentadas, sendo quase que totalmente consumido no custeio das estruturas militares atuais. O percentual destinado ao investimento é insuficiente para o andamento dos programas estratégicos das Forças Armadas, dificultando a consecução dos objetivos traçados na PND e, por consequência, a efetivação das ações estabelecidas na END.

Conclui-se que a transformação das Forças Armadas, cuja consecução e implemento implica na adoção de novas formas de organização e emprego, baseadas em novas capacidades, vem sendo prejudicada por solução de continuidade, muito em razão da imprevisibilidade e da insuficiência de recursos orçamentários. Ademais, para

21 “Prazo não vamos alongar. Isso é certo. Não tem mais como alongar. O risco é a gente estar desenvolvendo alguma coisa e quando chegar lá na frente eles (projetos) já estarem ultrapassados.» Entrevista concedida ao jornal Valor pelo chefe do Escritório de Projetos do Exército (EPEX), General-de-Divisão Ivan Ferreira Neiva Filho, em 29 de julho de 2019.

que tal mudança alcance os resultados esperados, visualiza-se a quebra de alguns paradigmas, dentre estes a consolidação efetiva da mentalidade conjunta de Defesa, caracterizada pelo alto grau de interoperabilidade entre as Forças Armadas. Concorre como vetor potencializador para o incremento da mencionada interoperabilidade a decisão pela adoção do PBC.

Considerações finais

Pensar em defesa exige, em primeiro lugar, pensar o lugar onde estamos situados. Mudança domiciliar não constitui opção estratégica para os Estados nacionais. Diante desse imperativo geopolítico, ressalta de importância o entorno estratégico. Nesse sentido, o presente texto buscou situar o Brasil em um cenário peculiar, onde coexistem ameaças de natureza geopolítica e securitárias.

Em tal contexto, o Brasil tem buscado, ao longo das últimas décadas, estruturar uma capacidade de defesa compatível à sua estatura geopolítica. A capacidade de um país de “dizer não” no contexto do concerto das nações sugere a expressão do Poder Militar relativamente desenvolvida.

O desenvolvimento de uma mentalidade de defesa nacional no Brasil, entretanto, carece da superação de óbices nos níveis estratégicos e operacionais. No nível estratégico, falta ainda à Nação percepção clara de seus próprios interesses nacionais e das ameaças que o cenário internacional pode impor a seus mais caros objetivos. Como dito antes, a comunicação estratégica necessária à

sensibilização do estamento político – e da própria sociedade – acerca da importância da Defesa para um país como o Brasil não têm obtido a eficácia necessária. Falta ainda ao Brasil uma grande estratégia. Nesse aspecto, o País parece viver ainda sua adolescência. No que diz respeito ao nível operacional, falta ainda à defesa desenvolver uma capacidade militar conjunta, capaz de impulsionar a interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras.

Esse é o quadro no qual se desenvolvem os principais projetos estratégicos nacionais. Os desafios tornam-se maiores quando se considera o fato de que os recursos destinados ao investimento dos principais programas estratégicos não têm sido insuficientes. Diante disso, o maior risco que o cronograma dos programas não possa ser cumprido e, conseqüentemente, que as entregas dos projetos estratégicos sejam feitas fora do prazo planejado com os mesmos possivelmente defasados. Tal perspectiva expõe um importante paroxismo: se, de um lado, o Brasil vem empreendendo grande esforço nos planos político-institucional, econômico e científico tecnológico para estruturar sua Defesa e para dotar as Forças Armadas de condições necessárias à plena consecução de suas missões constitucionais, por outro, pesam sobre este mesmo esforço injunções políticas e econômicas de ordem predominantemente interna que os restringem em sua efetiva implementação. Ao mesmo tempo, consolida-se o primado das preocupações de segurança e da geopolítica tendo como pano de fundo a intensificação da competição estratégica entre grandes potências alcançando e reconfigurando cenários regionais, inclusive o sul-americano, onde a projeção de

interesses estratégicos de potências extrarregionais tende a se traduzir, paulatinamente, em maior influência e, eventualmente, presença militar. Tal perspectiva contraria o interesse brasileiro longamente assentado de evitar a presença militar de potências extrarregionais em seu entorno imediato, ao mesmo tempo em que reforça a preocupação com o desenvolvimento de capacidade dissuasória que assegure sua própria defesa e segurança. Para tanto, os programas estratégicos, mesmo diante das vicissitudes que enfrenta a implementação dos mesmos, se mantêm como de transcendental importância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Wheatsheaf, 1991.

DONADIO, Marcela. Visões estratégicas na América do Sul. In: *Comparando a defesa sul-americana*. Organizador: Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. Recife: Editora Universitária UFPE, 2011.

HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH. . Conflict Barometer 2018. Disponível em <https://hiik.de/2019/02/26/conflict-barometer-2018/?lang=en>. Acesso em 23.09.2019.

JOBIM, Nelson. Palestra de abertura da VII Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana. Rio de Janeiro, 03 de novembro de 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar (2018). Segurança, Defesa e Uso da Força: desafios conceituais e políticos. *Revista Análise Estratégica*. Vol 7(1) Dez 17/ Fev18. ISSN: 2525-457X

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve panorama de segurança na América do Sul. In. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Organizadores: Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes. Brasília: Ipea, 2014, pp. 21-42.

VAZ, Alcides; FUCILLE, Alexandre; RESENDE, Lucas Pereira. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional* 60(2): e012, 2017.)

VILLA, Rafael A. D.; MEDEIROS FILHO, Oscar. Agências de Segurança e Defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), julho de 2007.

TRILHAS DE FUTURO NA AMÉRICA DO SUL: A CONSTRUÇÃO DA PAZ E O LIMIAR DO CONFLITO NO ENTORNO ESTRATÉGICO SUL-AMERICANO À LUZ DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA

Thiago Gehre Galvão

Introdução

Em pleno contexto pandêmico, de rápida disseminação da Covid-19 pelo mundo, persistem preocupações com fatores considerados tradicionais de risco e ameaças à paz na América do Sul. Particularmente, orbita ao redor da parceria entre Brasil e Venezuela a contínua penetração econômica chinesa na América Latina, os vínculos estratégicos e militares com a Rússia e a sombra de uma possível intervenção dos EUA na região.

O objetivo deste texto é o de debater como Brasil e Venezuela se posicionam no entorno estratégico sul-ame-

ricano entre os polos do conflito e da estabilidade, averiguando as reais possibilidades de uso da força militar para estabelecer a ordem na região. O argumento central é que qualquer vislumbre de conflito na fronteira norte da América do Sul é resultante da conjunção entre forças historicamente constituídas e sementes de futuro (fatores) sob a intervenção de uma variável denominada de “geopolítica da vizinhança”.

A propensão à paz ou ao conflito na América do Sul é uma trama complexa de fatores de estabilidade e instabilidade atinente às relações internacionais dos países sul-americanos, e que escapa a visões teóricas ultrapassadas, tais como o complexo de segurança regional (WEAVER & BUZAN, 2003). Do ponto de vista brasileiro, busca-se compreender como Brasil e Venezuela compartilham, no espaço amazônico e fronteiriço, preocupações nas esferas de segurança e defesa que pressionariam a estabilidade regional a um ponto de limiar do conflito. A variável interveniente que atua favoravelmente pela manutenção da paz e estabilidade é desenhada em torno do conceito de geopolítica da vizinhança.

Para tanto, este capítulo está dividido em três partes principais. Na primeira, apresentamos uma discussão sobre a base teórico-conceitual de constituição de uma concepção brasileira de segurança e defesa na América do Sul. Na segunda, apresentamos a evolução recente das relações internacionais na América do Sul, avaliando a constituição da ordem regional e o advento da chamada conjuntura crítica como o limiar entre paz e conflito. A emergência de uma crise migratória tornou-se um caso interessante de análise sobre este desenho de estabilidade no entorno estratégico

sul-americano à luz da parceria estratégica Brasil-Venezuela. Por fim, apreciamos o que chamamos de trilhas de futuro na América do Sul à luz das relações Venezuela-Brasil, imaginando criticamente os potenciais desdobramentos, para a paz e estabilidade da ordem regional, dos múltiplos fatores considerados de desequilíbrio e propensão à instabilidade e conflito na América do Sul.

1. A construção da concepção brasileira de segurança e defesa

A primeira peça deste quebra-cabeça sobre paz e conflito na região se refere à constituição da ordem sul-americana e sua conexão com os conceitos de entorno estratégico, estabilidade, geopolítica, vizinhança e limiar do conflito.

Entorno estratégico, segundo a Estratégia Nacional de Defesa (END 2020), representa a área prioritária de atuação do Brasil em termos de segurança e defesa. O entorno estratégico sul-americano encapsula dois espaços particulares de interesse: a Faixa de Fronteira e a Amazônia. São espaços estratégicos que compartilham desafios e oportunidades. Por um lado, uma enorme extensão territorial com baixa densidade demográfica e dificuldades de mobilidade; por outro, recursos minerais, potencial hidro energético e vasta biodiversidade. Fatores estes que não só demandam a presença do Estado brasileiro como atraem a atenção da comunidade internacional e de grupos de interesse diversos.

O entorno estratégico na fronteira norte da América do Sul tem moldado a constituição de uma identidade regional em segurança e defesa (MEDEIROS FILHO,

2017) e enquadra a concepção brasileira nestes domínios ao convergir com iniciativas de integração e desenvolvimento regional. Conectada a uma postura de dissuasão cooperativa, a END prevê o “incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais”, mediante “o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos”. Ainda que a possibilidade de conflito no entorno estratégico sul-americano seja considerada nos cenários e simulações de guerra das Forças Armadas brasileiras, a preocupação fundamental, na verdade, parece ser a estabilidade regional e os fatores desestabilizadores.

Estabilidade se refere à capacidade de um sistema “reter todas as suas características essenciais” e que as suas unidades consigam sobreviver a um conflito, bem como que cada unidade individualmente possa manter sua “independência política e integridade territorial”. Neste ponto, a instabilidade seria gerada por um conjunto de fatores que poderiam gerar mudanças “até atingir algum limite ou ponto de ruptura do sistema” (DEUTSCH; SINGER, 1964).

Ademais, podemos compreender a estabilidade pela conjunção de três aspectos definidores: constância, robustez e resiliência. A constância em um sistema se refere à manutenção de suas características essenciais (institucionais, normativas, práticas) ao longo do tempo e diante de fatores desestabilizadores. Por robustez, queremos dizer a tendência de um sistema de permanecer inalterado, ou quase inalterado, quando exposto a perturbações. Por resiliência entende-se a tendência de um sistema de se recuperar ou

retornar ao seu estado original após ações de fatores perturbadores da ordem (HANSSON; HELGESSON, 2003).

Neste sentido, o ponto de inflexão para a eclosão do conflito na América do Sul pode ser entendido como uma conjuntura crítica de acumulação de forças de instabilidade e ineficácia dos instrumentos de governança da ordem. O limiar do conflito poderia ser conceituado como o ponto limite no qual o sistema mantém sua constância ou no qual as mudanças geradas pelas forças de instabilidade são absorvidas pelas estruturas institucionais, normativas, e práticas – expressando sua robustez e resiliência.

No caso sul-americano, esta condição de limiar parece ser contida por uma geopolítica de vizinhança e que é regulada por três pressupostos: 1) multidimensionalidade das dinâmicas de insegurança; 2) graus variados de socialização em segurança e defesa; e 3) laços históricos baseados em um sentimento de vizinhança sul-americana. A geopolítica baseada no sentido de pertencimento à vizinhança sul-americana cria laços de familiaridade entre os países da fronteira norte da América do Sul, reduzindo a propensão ao conflito e afastando possibilidades reais de intervenção armada e de guerra na região.

Se a ordem na América do Sul é função deste equilíbrio entre estabilidade no entorno estratégico, forças desestabilizadoras e uma geopolítica de vizinhança, a segunda peça deste quebra-cabeça refere-se à adaptação institucional, normativa e prática aos eventos e crises recorrentes. As diferentes culturas estratégicas sul-americanas geram reações diferentes a riscos e ameaças similares (FONSECA; GAMARRA, 2017), mas que acabam derivando a construção das suas concepções de segurança e defesa de

dois lugares de destaque: a Chancelarias e os Ministérios da Defesa (e comando doutrinário de suas forças).

No caso brasileiro, podemos extrair da END alguns elementos relevantes para compreender o nexos entre paz-estabilidade e instabilidade-conflito, particularmente as capacidades de proteção, pronta-resposta e dissuasão que funcionam como estas forças estabilizadoras. A capacidade de proteção, “além de voltar-se para o território nacional, deverá considerar os interesses brasileiros no exterior”, com o propósito de assegurar a observância dos direitos individuais ou coletivos, privados ou públicos, e o cumprimento de acordos internacionais, de modo a zelar também pelo patrimônio, pelos ativos econômicos e pelos recursos nacionais existentes fora do Brasil, de acordo com o arcabouço jurídico internacional. Já a capacidade de pronta-resposta inclui múltiplas dimensões do poder (bruto, brando e inteligente) com vistas a “prevenir o agravamento de uma situação de crise” ou dar cabo a contendas, evitando o engajamento do País em um conflito armado prolongado. Por fim, a capacidade de dissuasão consiste “não só na disponibilidade e prontidão de meios militares adequados”, como também do uso da “ferramenta da diplomacia” (END, 2020).

Do ponto de vista da chancelaria brasileira, uma concepção brasileira de segurança e defesa baseia-se em responsabilidades compartilhadas para organizar a magnitude do espaço e desafios amazônicos, dada sua superabundância de recursos, “um ativo único no mundo” que alimenta a atenção global (SIMÕES, 2012, p. 26). Tal concepção tem procurado se afastar do uso intencional da força ao mesmo tempo em que se pauta pela defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos, consoante nossos princípios constitucionais. Com

isso, faz sentido pensar a “crença brasileira” em segurança e defesa como sendo a da “força sem agressividade”, ou seja, desenvolver meios de força dissuasória sem atuar agressivamente (FIGUEIREDO, 2014, p. 277-278). Ademais, o Brasil inclui a construção de capacidades em matérias diversas como segurança alimentar, tecnologia agrícola, geração de energia limpa e renovável e combate à pobreza e à fome, visando à conformação de um “cinturão de boa vontade em nosso entorno imediato, cujo reforço deve ser preocupação permanente” (AMORIM, 2016, p. 17). Mais ainda, a concepção brasileira de segurança e defesa incorporaria uma importante variável relacionada a uma espécie de responsabilidade sistêmica, qual fosse, a “gestão de risco” como uma “responsabilidade governamental, inclusive em matéria de política externa” acionando o multilateralismo disponível a favor da democracia e contra possíveis forças de instabilidade como golpes de Estado (LAFER, 2018, p. 111-124).

Como veremos adiante, o governo de Jair Bolsonaro procurou romper com essas concepções alterando alguns dos elementos ideacionais e práticos advindos tanto da chancelaria como da Defesa, o que tem implicações não só para a inserção regional do Brasil, como para a ordem regional sul-americana. Para entender a esta mudança é preciso começar indagando sobre o que incomodava de fato o *establishment* bolsonarista – composto por personagens militantes no Palácio do Planalto, nas Forças Armadas e nas Relações Exteriores: a manutenção, em Caracas, de um regime de esquerda, ainda sob a égide do chavismo, e com um histórico de penetração ideológica na região. De fato, o chavismo faz sombra por sua capacidade de gerar protagonismo ideológico, facilitar a instalação de líderes com

ideias semelhantes, reforçar a permanência no poder de governos alinhados e exportar seu modelo “alternativo” de governo (KNEUER, 2021).

O *establishment* bolsonarista que refletia a nova concepção brasileira de segurança e defesa para o entorno estratégico estava convencido de que “uma libertação da Venezuela, um retorno da Venezuela à democracia trará uma nova realidade a toda a região”, abrirá finalmente as portas para que a América do Sul, especialmente, se torne talvez o principal novo polo dinâmico da economia mundial, baseado nos princípios democráticos.

2. A ordem regional sul-americana na contemporaneidade

A ordem regional sul-americana possui estruturas normativas e instituições que devem ser acessadas nos seus próprios termos históricos (BUZAN; SHOUENBORG, 2018). Para esta análise, consideramos quatro direções que se tangenciam e se entrecruzam na construção de cenários de possibilidades: paz, estabilidade, instabilidade e conflito. Neste caso, focaremos nas dinâmicas recentes envolvendo Brasil, Venezuela e o entorno estratégico no século 21, visando capturar elementos constitutivos e organizadores das relações internacionais no norte da América do Sul.

Um dos fatores mais contundentes se refere ao papel das potências extrarregionais tanto como estabilizadores como desestabilizadores da ordem regional. É fato que China e Rússia têm jogado no tabuleiro regional sul-americano em um contexto convidativo no início dos anos

2000, quando da existência de governos mais progressistas e de esquerda. Entretanto, nos últimos anos, o advento de uma onda política mais conservadora não impediu que tais titãs se fizessem presentes nas relações regionais, construindo alianças com Brasil e Venezuela com base em parcerias econômicas, militares e políticas e imiscuindo-se direta e indiretamente nas questões regionais (MIJARES, 2017; GEHRE, 2020).

Primeiramente, a sombra da águia continua eclipsando a autonomia latino-americana em gerar sua própria estabilidade regional (LONGLEY, 2009), mesmo em um contexto de flagrante desinteresse e relutância de Washington sobre as questões sub-regionais (DUEK, 2006). Apesar de a América do Sul ser coadjuvante no jogo de poder global entre EUA, China e Rússia (NYE, 2015), continua tendo destaque o papel dos EUA na conformação de relações triangulares com países da região. Em particular, as relações dos EUA com Brasil e Venezuela têm emulado a histórica relação centro-periférica dos anos da Guerra Fria, movimentando grande parte das dinâmicas de segurança e defesa da região (GEHRE; ARRAES, 2021).

Historicamente, Washington procura ir além de sua área direta de influência na América Central e Caribe, se movimentando para ampliar o alcance de suas ações no norte da América do Sul. Por um lado, a guerra às drogas consolidou sua presença direta na região pelas aproximações com a Colômbia. Por outro, desconsiderou diferenças ideológicas para manter o acesso aos recursos estratégicos, como petróleo e minérios, provenientes de Brasil e Venezuela. Ao mesmo tempo, Washington foi mister em estimular uma espécie de competição entre Caracas e Brasília pela

liderança regional. Ao mesmo tempo que Brasil e Venezuela competiram no plano regional por uma espécie de liderança não declarada, particularmente nos anos de Hugo Chávez e Lula da Silva, também consolidaram uma parceria estratégica mutuamente benéfica em termos de cooperação técnica, volume de comércio e alinhamento político nos fóruns regionais (GEHRE, 2012).

Do ponto de vista das elites dirigentes, algumas diferenças pontuais são relevantes para se destacar. As elites venezuelanas estiveram, durante grande parte da história, alinhadas à Washington, fazendo prosperar os laços econômicos entre EUA e Venezuela, mas guardando certa autonomia decisória. Essa margem de manobra era alimentada por Washington justamente para equilibrar a balança de poder que historicamente sempre pendeu para o lado brasileiro na região. O que incluía incitar potenciais desentendimentos entre Brasília e Caracas para que Washington pudesse aparecer como fiel da balança de poder regional. As elites brasileiras oscilaram entre alinhamentos mais ou menos próximos (variados graus de autonomia) em relação à Washington, não deixando de ter os EUA como principal referência em termos de segurança e defesa na região, com estreito relacionamento na aquisição de tecnologia e armamento militar, bem como na formação doutrinária, mantendo ativos canais de diplomacia militar muito favoráveis à imagem internacional e aos interesses estratégicos dos EUA (GEHRE, 2012; MONIZ BANDEIRA, 2003).

Outro fator refere-se à influência dos contextos domésticos que tendem a transbordar e contaminar a ordem regional. Como lembra Medeiros Filho (2017, p. 218) “o ambiente

interno de estabilidade política é fator fundamental para o avanço em busca de uma política de defesa compartilhada”.

Do lado venezuelano, desde a morte de Hugo Chávez e com a deterioração dos termos de troca do petróleo, o governo Nicolás Maduro passou a enfrentar sucessivas crises de governabilidade decorrentes de questionamentos de legitimidade dentro da base chavista; recrudescimento da oposição que, mais bem organizada, começou a pressionar, ganhando espaço nas eleições presidenciais legislativas e municipais. A continuada crise na qual está mergulhado o país manteve alta a insatisfação de parte da população venezuelana, alimentando pressões por mudanças nas condições socioeconômicas. A crise venezuelana também abalou a política externa e retração no prestígio e influência internacionais (ROMERO; MIJARES, 2016), aumentando as pressões para que Nicolás Maduro agisse contra a democracia. Culminando tudo isso, em janeiro de 2019, Juan Guaidó se autodeclarou presidente interino da Venezuela e com apoio recebido de diversos países vocalizou a oposição venezuelana, denunciando Maduro como ilegítimo por ter sido reeleito, em uma votação que a oposição considerou fraudulenta, também em janeiro de 2019.

Do lado brasileiro, a crise econômica e os casos de corrupção generalizada, atingindo inclusive braços da internacionalização de empresas brasileiras, como empreiteiras responsáveis por grandes projetos de infraestrutura na América do Sul, afetaram negativamente a inserção regional e global e o prestígio internacional do País. Diante de um franco declínio na capacidade de inserção internacional (CERVO; LESSA, 2014), forjou-se um alarme sobre os riscos ao Brasil da crise venezuelana.

Mais ainda, a mudança de comando na Presidência da República, com a eleição de Jair Bolsonaro, alimentou o ciclo de instabilidade ao criar mais dúvidas sobre o posicionamento do país nas arenas e agendas internacionais. O desmonte das políticas públicas e da política externa dos governos petistas, com a descaracterização de seus signos e iniciativas mais marcantes, inclusive da prioridade outorgada à América do Sul, começou sob a presidência de Michel Temer e foi aprofundada por Bolsonaro. A “desideologização” da política externa levou o Brasil a se alinhar ao governo de Donald Trump e a privilegiar governos conservadores na América do Sul, abrindo uma cruzada em favor da democracia e da liberdade, e contra o globalismo e governos de esquerda na região (ARAÚJO, 2021). Esta guinada à direita no Itamaraty (AMORIM, 2016), fez o Brasil endurecer sua retórica de rejeitar “enfaticamente” as manifestações de certos governos, como Venezuela e Cuba, criticando-os por “opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil”. Ademais, criticou os países da região que jogam contra a democracia que “vige de maneira plena no Brasil”.

Um dos ápices desta escalada discursiva foi a declaração de cidadãos venezuelanos como *personae non gratae* no Brasil, que deixava de reconhecer tais funcionários como agentes públicos venezuelanos, suspendendo suas credenciais e proibindo a circulação dos veículos oficiais da embaixada e consulado. Em resposta, o chanceler venezuelano, Jorge Arreaza, protestaria contra a chancelaria brasileira e um habeas corpus seria emitido pelo Ministro Luiz Roberto Barroso suspendendo “tem-

porariamente sua eficácia, assegurando que os pacientes permaneçam em território nacional.

Outra força desestabilizadora a se considerar refere-se à mudança nos ventos políticos institucionais no sistema sul-americano. O recrudescimento conservador, que aprofundou a polarização ideológica na região, teve efeito direto nos processos de integração regional, que estacionou, retroagiu fortemente e teve sua base institucional modificada. A robustez e resiliência, que se constituíram com as atuações da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e do Mercado Comum do Sul, foram sendo minadas.

Por um lado, a UNASUL teve papel estabilizador em episódios como a crise entre Colômbia e Equador, e em crises na Bolívia, Equador e Paraguai. Também incorporou a agenda de planejamento regional – organizando a carteira de projetos de infraestrutura – e fortalecendo o caminho de uma identidade sul-americana com o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano. Por outro, o MERCOSUL, por meio de seus Grupos de Trabalho, fez a integração regional avançar em múltiplas áreas para além da econômico-comercial. Por exemplo, avançou-se na construção de entendimentos e normas relacionadas à migração segura e ajuda humanitária, o que comporia este quadro estabilizador da região, afastando seus países do espectro do conflito (MSF, 2016, p. 74-75).

O Brasil, que havia se consolidado no campo humanitário e na elaboração de ações de prevenção e resposta a desastres socioambientais e nos diálogos sobre conflitos armados, decidiu renunciar a seu papel de orquestrador regional em favor do alinhamento aos interesses estadu-

nidenses. O desmonte do (CDS) como instância promotora de medidas de construção de confiança na região (PAGLIARI, 2015), e o eclipse do Mercosul, diante de outras opções ideológicas do governo brasileiro (MARTINS, 2021), suprimiram espaços institucionais e processuais dedicados ao pensar e implementar ações voltadas à constância, robustez e resiliência da região.

De fato, o protagonismo adquirido por outros arranjos como o Grupo de Lima – integrado por dezessete países dentre os quais Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Paraguai, Peru e Equador, com decidido apoio de Washington – e a retomada da instrumentalização da OEA por parte de Washington, com vistas a punir comportamentos desviantes, como os do regime de Nicolás Maduro, passaram a ser a tônica da organização da política regional sul-americana (VAZ, 2017). É notório que uma das preocupações históricas dos EUA é a influência que Cuba continua exercendo na política internacional hemisférica, especialmente na América Central e Caribe, e particularmente nos rumos políticos da Venezuela, desde os tempos de Hugo Chávez no poder (CARRASCO, 2019).

Do lado brasileiro, o então chanceler Ernesto Araújo (2021) reforçaria que “A OEA [deveria] ... usar melhor seu potencial em outras questões fundamentais das agendas de desenvolvimento e segurança”. O apoio à democracia na Venezuela que havia sido a tônica da atuação brasileira em outros momentos (LAFER, 2018, p. 111-124), tomou uma desastrosa direção, justificando-se a ativação do Tratado de Assistência Recíproca (TIAR) pelo princípio da segurança coletiva. O uso do TIAR – um pacto da época da Guerra Fria que prevê a defesa mútua dos países do

continente em caso de ataques externos – contra o regime de Nicolás Maduro, foi defendido pelo autoproclamado presidente interino da Venezuela, Juan Guaidó, e ecoou nos discursos do establishment bolsonarista. Para Araújo (2019) o caso da Venezuela representava uma ameaça real para a região “independentemente” do que esteja “na letra” do TIAR. Araújo reforçaria suas ideias sobre a Venezuela de Maduro como um regime que abrigaria “terroristas” e que, portanto, justificaria uma “ação coletiva diante de ameaças à segurança, como claramente é”. Aproveitando-se dessas movimentações políticas e diplomáticas, o secretário de Estado norte-americano, Mike Pompeo, desembarcou na cidade de Boa Vista, capital de Roraima, para discutir a crise na Venezuela com o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo. O Departamento de Estado continuava costurando o apoio necessário para a mudança de regime em Caracas, tentando legitimar-se por meio de uma intervenção humanitária e justificando a necessidade de apoiar “o povo venezuelano em seus momentos de necessidade”.

A militarização da fronteira norte da América do Sul seria outro fator perturbador da ordem regional, particularmente pelo envolvimento russo-estadunidense. Guiana e EUA constituíram uma associação bilateral de segurança, em 2020, e já colocaram em prática exercícios conjuntos entre o Comando Sul dos Estados Unidos e Força de Defesa da Guiana (GDF), como parte desse pacto de cooperação marítima. A Venezuela tem realizado simulações militares por terra, mar e ar nas diferentes regiões do país, chamadas Zonas Operativas de Defesa Integral (ZODI), com destaque para a capital Caracas, a parte andina, que

faz fronteira com a Colômbia, e a região do Essequibo, em disputa com a Guiana. O objetivo é repelir uma possível invasão estrangeira com tropas paramilitares – como aquela que teria supostamente ocorrido na chamada Operação Gedeón de invasão das costas marítimas venezuelanas – pela mobilização da Força Armada Nacional Bolivariana e das brigadas bolivarianas. Do lado brasileiro, foi realizada a Operação Amazônia, ação inédita de defesa da soberania nacional, na qual os militares criaram um campo de guerra em que um suposto país “Vermelho” invadiu um país “Azul”, sendo necessário expulsar os invasores. Foram empregados diversos meios militares, tais como viaturas, aeronaves (aviões e helicópteros), balsas, embarcações regionais, *ferry-boats*, e o sistema de lançamento de foguetes Astros da artilharia do Exército.

Outro fator de ordem regional refere-se ao nexo Amazônia, fronteira e as novas tendências de ameaças não estatais que se fazem presentes ali. Os múltiplos desafios amazônicos em segurança e defesa incluem dinâmicas menos tradicionais relacionadas à ação de movimentos sociais (sem-terra e atingidos por barragens), fluxos populacionais (venezuelanos e haitianos), conflitos por terra e ajuda internacional aos povos indígenas; problemas fronteiriços associados aos ilícitos transnacionais como contrabando, tráfico de pessoas, descaminho e garimpo; atuação de guerrilheiros e paramilitares; biopirataria e guerra contra o narcotráfico (GHELLER; GONZALES; MELLO, 2015; ENAFRON, 2013).

De fato, uma paz positiva na América do Sul deve ser vista para além da tradicional perspectiva interestatal, para incorporar a emergência de grupos criminosos trans-

nacionais na região conectados às diferentes dimensões do tráfico (drogas, pessoas, metais preciosos, armas) e outros ilícitos (contrabando, descaminho). O que também contribui para a sua militarização, principalmente em regiões de fronteira, onde há maior risco de transbordamento das ameaças transnacionais já citadas. Destaque para três manifestações de insegurança correntes na vida sul-americana no século 21.

Primeiro, os riscos associados de atuação de redes criminosas em diferentes âmbitos, inclusive no tráfico de pessoas, nos diferentes segmentos do processo migratório – mediante exploração, sujeição e ameaça à integridade física do migrante. Como lembra Ferreira (2019), a expansão da atuação do Primeiro Comando da Capital (PCC) tornou-se um desafio para a construção de sociedades pacíficas na América do Sul, porque o “PCC re-structured and moved beyond prisons to become (...) a threat for regional peace in South America”.

Segundo, mais especificamente, é preciso compreender a difusão do poder no sistema sul-americano para além dos Estados. Atores não estatais violentos desafiam as concepções tradicionais de autoridade do Estado, se destacando não apenas como perpetradores da violência social, como por sua capacidade de governança de segurança. Em contextos de falha do Estado e das autoridades governamentais, ditos atores fornecem proteção física, seguridade social e serviços básicos aos cidadãos em suas áreas de controle (VILLA; BRAGA; FERREIRA, 2021).

Terceiro, as profundas desigualdades sociais nos países sul-americanos, e no Brasil em particular, requer políticas públicas regionais de redução das assimetrias e iniciativas

e projetos de cooperação regional focados nas populações e grupos vulnerabilizados. De fato, “the situation of insecurity and lack of peace in societies like Brazil is closely related to the criminalization of poverty and securitization of poor areas” (FERREIRA 2020).

Neste caso, um importante teste para a ordem sul-americana foi o advento da crise migratória venezuelano-brasileira. Neste aspecto, é preciso refletir sobre a preparação do Brasil (*Brazilian preparedness*), ou seja, o conjunto de capacidades de resposta e/ou reação do Brasil em face de situação de crise instalada na sua vizinhança para se evitar justamente a emergência de um conflito. O caso em tela foi justamente a atenção dada aos migrantes venezuelanos, tendo sido a Venezuela o país com maior número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado nos últimos anos e responsável pelo fluxo de centenas de milhares de venezuelanos que continuaram entrando pela fronteira norte, próximos à cidade de Pacaraima, Roraima, muitos deles em condições desumanas e irregulares. Entre janeiro e setembro/2017, cerca de 48.500 venezuelanos solicitaram refúgio no mundo, quase o dobro do ano anterior. Até julho de 2017, estimava-se que havia cerca de 300.000 venezuelanos na Colômbia, 40.000 em Trinidad e Tobago, e 30.000 no Brasil em situações migratórias diversas ou em situação irregular, segundo o ACNUR. Em 2018 estimava-se um fluxo de 92.656 venezuelanos entrando no Brasil pela fronteira norte em Pacaraima e 43.656 saindo por outras partes do território nacional, o que levaria a uma estimativa de 48.024 venezuelanos em território nacional.

As consequências em termos de segurança humana foram rapidamente sentidas pela população local e por ou-

tras cidades que passaram a receber este fluxo de venezuelanos. O Brasil demorou a agir, na medida em que a crise na Venezuela estava instalada, pelo menos, desde 2015, e os primeiros grupos de migrantes já chegavam naquele ano. De fato, o governo brasileiro decretou emergência no Estado de Roraima apenas em janeiro de 2018.

Não obstante, o padrão de preparação brasileiro parece ter sido satisfatório. Destaque para a Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima, chamada de Operação Acolhida, como uma operação interagências, que visava oferecer condições dignas aos imigrantes provenientes da Venezuela, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade. Além disso, criou-se o Comitê Federal de Assistência Emergencial e seus Subcomitês de Interiorização, Identificação e Triagem. Em alinhamento ao Comitê Federal, um Grupo de Trabalho específico foi montado para realizar o processo de “Interiorização de Imigrantes Venezuelanos no Município de São Paulo”.

A resposta brasileira viabilizou a costura de uma teia de ações de proteção aos migrantes venezuelanos envolvendo o governo federal, as autoridades locais, o ACNUR e a OIM, como a instalação de hospital de campanha e centro de triagem pelo Exército Brasileiro, abrigo público, centro de acolhimento e oferta de serviços básicos, com apoio da Universidade Federal de Roraima e de organizações da sociedade civil. Dentre as preocupações principais estava o nexo entre segurança e saúde, tendo sido desenhadas ações de gestão sanitária local com uma equipe multidisciplinar de saúde, equipada com material hospitalar apropriado, realizando atendimento básico diário no abrigo Janokoida.

3. Trilhas de futuro na América do Sul e o caso venezuelano

Tomando por base toda a discussão teórica, conceitual e histórica, vislumbra-se nesta parte duas trilhas de futuro possíveis na América do Sul: a da instabilidade e conflito (IC); e a da estabilidade e paz (EP), como parte de um exercício propositivo e especulativo.

Sobre a trilha da IC, parece que o aspecto determinante é o isolamento da Venezuela na região. A justificativa retórica é que a permanência do regime de Nicolas Maduro levaria a uma “cubanização” da região, ampliando a influência do chavismo e permitindo a consecução de interesses do governo cubano, estreitamente ligado a Caracas nas áreas militares e de inteligência. Identificam-se como processos favoráveis à concretização desse cenário: a) o enfraquecimento político e econômico do governo de Nicolás Maduro afetam sua governabilidade e criam um círculo vicioso de agravamento dos problemas sociais que assolam a população, alimentam descontentamentos com o governo tanto internamente como externamente; b) a utilização das mídias sociais e dos principais meios de comunicação internacionais para minar a imagem de Nicolás Maduro e da própria Venezuela, retratando o país como fracassado (*failed state*) e antro de terroristas (*rogue state*), bem como Maduro como um ditador sanguinário e violador dos direitos humanos e humanitários; c) arranjos parciais e tendenciosos para lidar com a crise de governabilidade venezuelana. Neste quesito vale mencionar que importantes adversidades surgiram à via da mediação, tais como: visões diferentes sobre a legitimidade de Juan Guaidó no contexto político venezuelano,

polarização entre países na América do Sul sobre como resolver o dilema instalado, e um impasse em conversações que se façam sob a influência de tradicionais antagonistas como EUA e Espanha.

Outra dimensão a ser estimada na trilha de futuro IC refere-se à presença de potências extrarregionais na América do Sul. Considerando que a presença militar russa e chinesa dista muito de equilibrar a presença norte-americana na região, particularmente no que concerne à projeção de poder pelo Comando Sul, as seguidas tendências de militarização da região – pela evocação da diplomacia e cooperação militar – criam uma névoa de incerteza e insegurança. Ademais, as pressões externas pela mudança de regime em Caracas poderiam induzir (por meios lícitos e ilícitos) um golpe de estado, com a manipulação do sistema político venezuelano e contrariando o fato de que Nicolás Maduro chegou ao poder em eleições gerais chanceladas internacionalmente por observadores da UNASUL e da OEA.

Neste ponto, há o risco de se colocar no poder uma espécie de governo títere dos EUA, que iria gerar estabilidade momentânea e fazer escalar o descontentamento de vários países da região pelo flagrante interferência de Washington nas questões regionais. A chegada de Joe Biden à Casa Branca não altera o desejo dos EUA de provocar a mudança de regime em Caracas. Muda, certamente, e de modo dramático, a disposição dos EUA em tolerar o descaso e pactuar com o *establishment* bolsonarista na destruição do meio ambiente e da Amazônia.

Ainda na trilha IC seria prudente considerar uma escalada de violência em decorrência da dissolução do tecido social venezuelano, o que poderia alimentar uma

guerra civil, e que seria muito negativo para o Brasil, agravando o fluxo migratório e justificando a eventual presença de tropas estrangeiras em solo sul-americano, particularmente em zonas sensíveis como a fronteira Santa Helena do Uairén e Pacaraima. Outro aspecto que poderia gerar convulsão social e aumento da violência e da desordem regional é a possibilidade de morte de Nicolás Maduro. A mudança de regime seria perigosamente automática, sobretudo pela inexistência de uma figura que pudesse suceder a Maduro no núcleo chavista e, principalmente, diante da presença de Juan Guaidó como referência de uma oposição forjada e com apoio internacional de vários países e pela União Europeia.

Neste cenário há a possibilidade de estabelecimento de uma Junta Militar de Governo. Ainda que esteja no campo das possibilidades remotas, tendo em vista o respaldo que as Forças Armadas têm prestado ao governo de Maduro, e que seja difícil imaginar o apoio de segmentos domésticos e externos que apoiam Guaidó a essa saída, este cenário encontra respaldo na história política latino-americana e venezuelana, como um arranjo provisório até que novas eleições possam ser chamadas. O risco é justamente de os militares sequestrarem o poder num golpe militar e permanecerem por tempo indeterminado. Se por um lado, isso geraria estabilidade interna, por outro, mergulharia o país em práticas antidemocráticas e violentas, o que poderia exportar instabilidade para a região.

Por último, é preciso considerar a possibilidade de uma intervenção humanitária justificada nos princípios da Responsabilidade de Proteger (R2P) e da Segurança Coletiva, com a chancela da OEA e do Conselho de

Segurança, autorizando uma missão de estabilização. A OEA começou a trabalhar discursivamente no uso do princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P) nas Américas, e como mecanismo de resposta no campo do Direito Internacional – logo, legítimo – para solucionar a denominada crise político-humanitária na Venezuela. A ideia seria reforçada em relatório (setembro de 2020) realizado por investigadores da Missão Internacional Independente de Apuração dos Fatos sobre a República Bolivariana da Venezuela, que definiam que o regime de Maduro cometera violações sistemáticas de direitos humanos. Para intensificar a pressão sobre a Venezuela, a OEA designaria (outubro de 2020), um Conselheiro Especial para a responsabilidade de proteger colocando o tema como prioritário para a OEA. Ademais, lançaria um informe (dezembro 2020) denominado “*Fomentando la impunidad: El impacto de la ausencia de una investigación de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*” condenando o governo de Nicolás de Maduro e abrindo as portas para que a comunidade internacional assumisse a responsabilidade por proteger a população venezuelana.

As consequências seriam múltiplas, algumas conhecidas com base em experiências de estabilização anteriores, e muitas outras não pretendidas e com resultados contrários à robustez e resiliência da ordem sul-americana. Em tese, abrir-se-ia espaço para a reconstrução do país via paz democrática, ou seja, pela imposição dos valores da mudança de regime em consonância com desígnios emanados desde Washington. A presença de uma

missão estrangeira – e que poderia envolver a participação brasileira – engatilharia uma espiral de violência a partir de um efeito bumerangue, isto é, a formação de polos de resistência na forma de guerrilhas urbanas e no interior do país. O agravamento da militarização teria efeitos nefastos para o Brasil – com a intensificação de ações armadas próximas às fronteiras, intensificação da crise bilateral e securitização do espaço fronteiro comum entre Estado Bolívar e Roraima.

Na trilha de futuro da Estabilidade e Paz (EP), a variável principal seria a normalização da situação política doméstica, pensando em um cenário de evolução da crise venezuelana. Uma das principais considerações diz respeito a um possível acordo entre governo e oposição conducente à reconciliação nacional. Nesse cenário o compromisso político entre governo e oposição para retomada das bases de governabilidade é mais importante do que qualquer particularismo ideológico ou político, sendo motivado por um senso de urgência e pragmatismo para retirar a Venezuela da difícil e precária situação política, econômica e social em que se encontra.

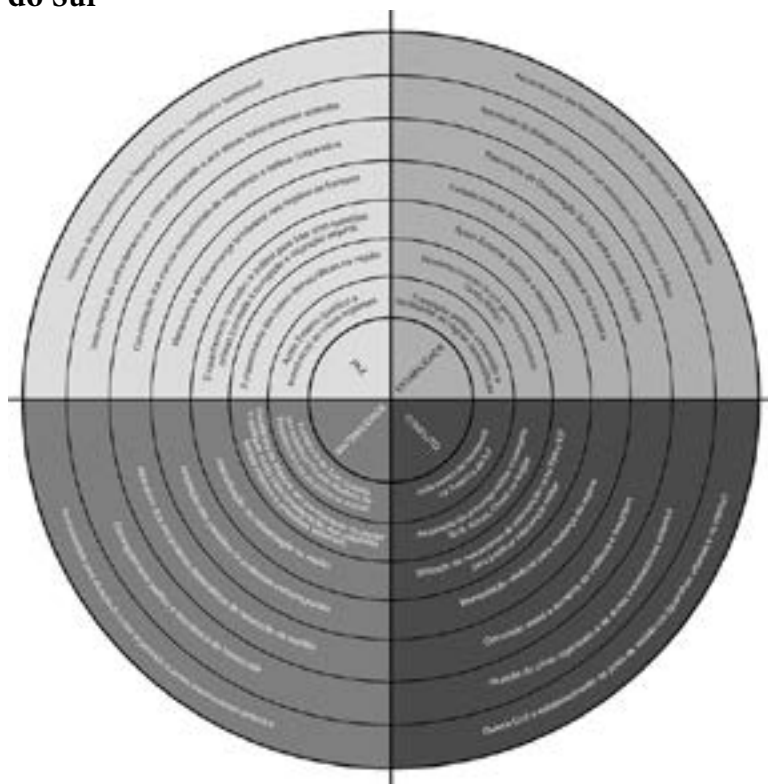
Outra força favorável à estabilidade tem relação com o apoio da comunidade internacional, especialmente para construir este caminho reconciliatório entre os dois polos vis-à-vis do necessário apoio econômico que o vizinho bolivariano precisa receber. Por exemplo, um Novo Grupo de Países Amigos da Venezuela – similar ao criado em 2003 quando Hugo Chávez sofreu um golpe em um contexto de paralisação da PDVSA (GEHRE, 2010) – poderia ser uma solução oportuna para promover a normalização da política venezuelana, especialmente se angariasse não apenas apoio

político, mas também financeiro, com o fito de sanar emergências de alimentação e energia, e, no médio prazo, apoiar a recuperação da base produtiva do país.

Neste cenário, três movimentos estão construindo possibilidades reais para a estabilidade. Primeiro, sob a liderança uruguaia, conformou-se um grupo de contato internacional que conta, dentre outros, com o protagonismo do México e alguns países europeus. Segundo, a iniciativa liderada pelo governo da Noruega de albergar encontro entre representantes do governo e da oposição venezuelana. Terceiro, a retomada da vontade comum de resolução do conflito, recentemente externada por Guaidó e Maduro.

Nesse cenário, um dos problemas pode ser a insistência de Guaidó em substituir a Maduro na presidência sem concorrer às eleições livres, apenas confiando em uma pseudolegitimidade herdada do movimento político de Washington em angariar consensos e apoios internacionais. Ao mesmo tempo, o afastamento voluntário, ou não, de Nicolás Maduro do poder representa, nesse cenário, uma condição e uma das forças primordiais para transformação da realidade. Uma mudança de regime procedida segundo o jogo democrático, e que garanta uma saída legítima e honrosa de Maduro do governo, parece ser a hipótese mais desejável por reduzir as chances de recrudescimento da violência política. Da mesma forma, a própria insistência de Maduro em permanecer no poder a qualquer custo pode deteriorar as chances da estabilidade e conduzir a trilha de EP para IC. Igualmente uma trilha de futuro de EP pode ser desviada para IC caso o Brasil continue jogando um papel desestabilizador.

Fluxograma de Fatores Críticos da Ordem na América do Sul



Fonte: Autoria própria.

Conclusões

Duas conclusões mais gerais e outras duas mais específicas, à luz do caso venezuelano-brasileiro, podem ser aportadas desta análise. Primeiro, que a premissa clássica de uma *long-run instability of multipolar systems* não se aplica necessariamente ao Entorno Estratégico Brasileiro, em sua dimensão sul-americana, e particularmente

às relações internacionais no norte da América do Sul. Isto porque prevalecem, historicamente, políticas cooperativas adotadas pelos países em matéria de fronteira, segurança e defesa que mais favorecem, do que desfavorecem, a estabilidade regional para além da perseguição de vantagens estratégicas ou busca pelo poder. Por exemplo, na ausência de uma potência hegemônica com essa função estabilizadora, tem funcionado a harmonização de interesses via cooperação multilateral no sentido de promover a constância, robustez e resiliência na América do Sul.

Segundo, que os cálculos estratégicos e as percepções sobre a agenda regional de segurança e defesa são calcadas nas preocupações (riscos e ameaças) sobre ilícitos transnacionais, atuação de grupos paraestatais, mudança climática, crise alimentar, segurança energética, grandes obras de infraestrutura e seus impactos humanos, bem como a imigração e os deslocados de zonas de conflito ou por desastres ambientais. Seriam fatores de instabilidade caso a variável interveniente da geopolítica de vizinhança não estivesse sendo acessada na conformação da ordem na América do Sul. Nada obstante, é notório que o caminho da paz e estabilidade demanda a atualização do papel de outros agentes como os Atores Violentos Não Estatais.

Terceiro, que a arquitetura regional derivada do processo de integração regional, como MERCOSUL e UNASUL, é primordial nesse processo de construção da paz na América do Sul e que seus pretensos substitutos não têm funcionado de acordo. Como consequência, as respostas individuais e nacionais acabam sendo

construídas em bases frágeis. Por exemplo, na medida em que o governo Bolsonaro deixou clara a recusa em dialogar com o governo venezuelano e reconheceu Guaidó como Presidente da Venezuela, aderiu ao Grupo de Lima, apoiou suas iniciativas e manobrou com os EUA para pressionar Nicolás Maduro, certamente trabalhou pela instabilidade do sistema sul-americano. As seguidas condenações públicas, em esforço coletivo para isolar internacionalmente e fragilizar economicamente o governo de Nicolas Maduro, na expectativa de demovê-lo do poder, tem tido efeito reverso, ao aprofundar a crise, fragilizar econômica e socialmente a população venezuelana e ao levar Maduro a endurecer sua disposição de não deixar o poder.

Terceiro, o arrefecimento da militarização da região é condição *sine qua non* para que uma crise não derive para o emprego da força militar – que em qualquer escala – será prejudicial para as populações sul-americanas. O desfecho da crise venezuelana pelo conflito entre Estados, seja pela participação direta de potências extrarregionais em qualquer tipo de ação de intervenção e/ou uso de força militar na fronteira norte da América do Sul, parece justamente se diluir diante das condições de constância e resiliência que tornam não só a paz negativa como a positiva uma tendência dos países sul-americanos, ainda que permaneçam muitos desafios associados à insegurança humana e às desigualdades na região.

Quarto e último, o tratamento adequado às consequências das crises, como a migratória, precisa avançar por meio de marcos mais consistentes de cooperação regional. Para que se restabelecesse o verdadeiro diálogo na Vene-

zuela entre oposição e governo, o posicionamento brasileiro não poderia refletir apenas uma retórica de oposição ao globalismo e aos países considerados ideologicamente de esquerda. Ao contrário, deveria levar em consideração o passado e o presente da cooperação em matéria de segurança e defesa que fora colocado em curso e intensificado nas últimas duas décadas segundo uma lógica de geopolítica de vizinhança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016. p.17.

_____. Guinada 'à direita' no Itamaraty. Folha de São Paulo, 22/05/2016. (2016 b). Disponível em: <https://diplomatizando.blogspot.com/2016/05/guinada-direita-no-itamaraty-celso.html>. Acesso: 04/06/2021.

ARAÚJO, Ernesto. Política externa: soberania, democracia e liberdade – Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2020 / Ernesto Araújo. – Brasília: FUNAG, 2021.

ARAÚJO, Ernesto. Ernesto Araújo diz que ativação de tratado contra Maduro 'não é ação militar'. Estado de Minas, 19 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/09/12/interna_internacional,1084742/ernesto-araujo-diz-que-ativacao-de-tratado-contramaduro-nao-e-acao-m.shtml.

BUZAN, Barry; SCHOUENBORG, Laust. Global International Society, a new framework for analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio C. Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 2014. p.132-135.

COSTA VAZ, Alcides. Perspectivas da estabilidade regional à luz da implementação dos acordos de paz na Colômbia e da crise Venezuelana. Artigos Estratégicos. Brasília, v. 3, n. 2, jul. 2017. Disponível em <<http://ceeex.org/>

revista/index.php/artigos-estrategicos/issue/view/19/showToc>. Acesso em 15 maio.2021.

DEUTSCH, Karl W; SINGER, J. David (1964). *Multipolar Power Systems and International Stability*. World Politics, 16.

DUECK, Colin. *Reluctant Crusaders: power, culture, and change in American Grand Strategy*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

ENAFRON. Pesquisa ENAFRON. Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2013. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/pesquisa_-enafron_202x266mm_1710_19h00_web.pdf. Acesso: 03/06/2021.

END. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério de Defesa, 2020. Disponível: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 25/04/2021.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Peace and Conflict in Brazil. In O. Richmond, G. Visoka (eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Springer Nature Switzerland AG, 2020.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). *Trends in Organized Crime* (2019) 22:148–165.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto. “O uso da força nas Relações Internacionais”. *Jornal Folha de São Paulo*, 08/10/2014. *Resenha De Política Exterior Do Brasil*, Número 115, 2º semestre de 2014 – Ano 40.

GALVÃO, Thiago Gehre. Por uma vizinhança amazônica de segurança e defesa. In Oliveira, Marco Aurélio Guedes de. & PAGLIARI, Graciela De Conti. *Pensando defesa e integração nas fronteiras*. Recife: Ed UFPE, 2017.

GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO Laerte Peotta de et all. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: IPEA: NEP, 2015.

GEHRE, Thiago; ARRAES, Virgílio. *Relações Centro-Periféricas: a imperfeição de poderes entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela*. *Rev. Conj. Aust.* | v.12, n.58 | abr./jun. 2021.

_____. The history of BRICS's international relations (2009-2019): discourses, innovation and sensitivities. *Conj. Aust.* | v.11, n.53 | jan./mar. 2020.

_____. *Brasil e Venezuela: a história de uma parceria*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. O significado da parceria Brasil-Venezuela Thiago Gehre. *Carta Internacional*, v. 5, n 2, dezembro, 2010.

_____. *América do Sul: uma ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá, 2009.

HANSSON, Sven Ove; HELGESSON, Gert. What is stability? *Synthese* 136: 219–235, 2003.

KNEUER, Marianne. Exporting the Chavista Model: The Venezuelan Case for Autocracy Promotion in the Region. *Bulletin of Latin American Research*, 2021.

LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira. Pensamento e ação*. Volume 1. Brasília: FUNAG, 2018.

MARTINS, Renato. Mercosul, 30: o que restou para comemorar? *Teoria e Debate*, Edição 206, 26/03/2021. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2021/03/26/mercosul-30-o-que-restou-para-comemorar>. Acesso: 03/06/2021.

MIJARES, Victor M. Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia. *Latin American Policy*, 2017, Volume 8, Number 2.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e EUA: conflito e integração na América do Sul – da tríplice aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MSF. Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

PAGLIARI, Graciela C. O Brasil e a segurança na América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.

ROMERO, Carlos; MIJARES, Victor (2016). From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. Contexto Internacional, vol. 38, no 1, January/April 2016.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. Eu sou da América do Sul. Brasília: FUNAG, 2012. p. 26.

SEGURANÇA E DEFESA DAS FRONTEIRAS TERRESTRES NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Alex Jorge das Neves
Maurício Kenyatta Barros da Costa

Introdução

O estudo e o debate sobre segurança internacional foram marcados, nos últimos vinte anos, por inúmeros desenvolvimentos, tais como o atentado às torres gêmeas dos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 e o delineamento das “novas fronteiras do globo entre integradas e não integradas” (BARNETT, 2004), a assinatura do Tratado de Nice em 2001 modificando alguns ordenamentos europeus para melhor atender à expansão da União Europeia, o avanço da globalização, o aprofundamento da multipolaridade no sistema internacional, a gradual ascensão chinesa, o multilateralismo na construção da paz e o aparecimento de novas agendas e atores na segurança internacional, o

crime organizado e as novas ameaças como o cibercrime, a maior fluidez do sistema financeiro internacional e a lavagem de dinheiro, a desinformação e manipulação através das redes sociais. Essas dinâmicas passaram a ser objeto de maior atenção nos últimos anos e conectam-se com a política de poder entre os Estados em um contexto em que estes, já há muito, não são mais os únicos atores e nem sempre os mais importantes a depender das escalas e impactos políticos. Isso contribuiu para que o Brasil redesenhasse sua concepção estratégica em 2005 para conceber sua segurança e defesa a partir de seu Entorno Estratégico, uma escala regional que, por força de muitos dos desenvolvimentos acima apontados, passou a incorporar também um diverso conjunto de atores não-estatais.

Nesse capítulo, discutiremos as fronteiras sul-americanas do Brasil, como dimensão de seu Entorno Estratégico. A concepção de Entorno Estratégico foi formulada, originalmente, na Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e, desde então, manteve-se praticamente inalterada nas atualizações dos documentos de defesa do País. Cabe mencionar que o documento de 2005 também é marcante por trazer à discussão de segurança nacional aspectos que não são puramente de defesa nacional, como ilícitos transnacionais e segurança fronteiriça. Desse modo, já justificamos o nosso recorte que recai, principalmente, na dimensão da segurança pública e da segurança internacional na discussão do tópico.

Nesse capítulo discutimos as fronteiras brasileiras. Desse modo, temos como questão norteadora desse texto: por que as políticas fronteiriças brasileiras têm dificuldade em lidar com os desafios securitários transfronteiriços pre-

sentes no Entorno Estratégico Brasileiro na América do Sul? Esse questionamento deve-se a um problema recorrente que perpassa distintos governos brasileiros: o famoso “enxugar gelo” na segurança fronteiriça. Mesmo que os agentes de segurança pública atuem de maneira dedicada e profissional para a segurança fronteiriça, a maneira como são gestadas e implementadas as políticas fronteiriças – geralmente sem estruturas adequadas de governança, articulação e interseccionalidade – contribui para a continuidade e o agravamento dos problemas que pretendem resolver. A presente análise, como se verá adiante, aponta que isso se deve à falta de prioridade, capacidade de liderança dos governos centrais, questões orçamentárias e descontinuidades de políticas e compromissos com estados e municípios por parte do Governo Federal, além da ausência do envolvimento dos atores locais na formulação e implementação das políticas federais, que em geral são definidas de “cima para baixo”, sem nenhuma preocupação com as particularidades e realidades locais. Começamos a identificar, em caráter preliminar, que elementos teóricos e conceituais também precisam ser atualizados nessas políticas.

No desenvolvimento desse capítulo, nos pautamos em documentos oficiais e na bibliografia especializada da área, em dados advindos de pesquisa da linha Entorno Estratégico Brasileiro do GEPSI-UnB, em análises de conjuntura elaboradas no mesmo contexto e em eventos e fontes bibliográficas utilizadas em nossas respectivas pesquisas doutorais. A elaboração do presente capítulo envolveu, inicialmente, a concepção de um desenho analítico da fronteira brasileira. Em seguida, procedeu-se o levantamento de dados relativos à segurança às fronteiras

terrestres do Brasil. O último passo foi analisar as políticas fronteiriças do Brasil e seus limites.

A estrutura do capítulo segue a mesma estrutura do método de pesquisa descrito acima. Para além da introdução e da conclusão, temos uma seção intitulada “O Entorno Estratégico Brasileiro e suas fronteiras sul-americanas” com uma subseção intitulada “As fronteiras brasileiras na América do Sul”. A segunda seção é “Desafios securitários presentes nas fronteiras brasileiras com os vizinhos sul-americanos”. Concluímos o desenvolvimento do capítulo com a última seção, “Políticas de segurança e defesa nas fronteiras brasileiras na América do Sul”. Desse modo, oferecemos um olhar abrangente do objeto em foco, qual seja, a segurança fronteira brasileira.

1. O Entorno Estratégico Brasileiro e as fronteiras sul-americanas

A concepção de entorno estratégico adentra o debate político e acadêmico a partir da PDN de 2005, na qual a preocupação com as fronteiras se define a partir do potencial de transbordamento de crises e conflitos dos vizinhos, da presença do crime organizado e da crescente preocupação com o terrorismo no mundo, afetando assim a política e ensejando mudanças adaptativas ao novo contexto de então. Em 2008, com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), percebem-se movimentos muito importantes destacando-se o avanço da cooperação regional, o fortalecimento da solidariedade re-

gional e a construção de meios para se solucionar crises e conflitos conjuntamente na América do Sul. Ao mesmo tempo, houve o lançamento dos projetos estratégicos das Forças Armadas visando resguardar os interesses brasileiros nas três áreas definidas como prioritárias para a defesa nacional, tendo o Exército Brasileiro sido incumbido da segurança e defesa cibernética, a Força Aérea Brasileira do campo aeroespacial e a Marinha Brasileira da área nuclear. Além destas três áreas prioritárias, cabe destacar, por sua importância imediata no contexto do Entorno Estratégico Brasileiro, o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON) e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Essas duas dimensões revelam o intuito de cooperar sem deixar-se desprotegido, demonstrando a preocupação com as dimensões de segurança e defesa simultaneamente. O grande entrave desses projetos provém da inadequação do orçamento brasileiro, o que gerou e ainda gera dificuldades para a total implementação dos mesmos.

Na PDN de 2005, destaca-se o otimismo em relação aos processos de integração regional como meios de promover estabilidade na América do Sul e o nexo entre estabilidade regional e a segurança do país. Nesse sentido, o documento “visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (BRASIL, 2005a). Nesse aspecto, a END de 2008 menciona o entorno estratégico apenas para se referir a casos de cooperação militar. A Política Nacional de Defesa (PND) de 2012 “visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar

do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (BRASIL, 2012). Nesse documento, as preocupações em se avançar a integração regional e os programas estratégicos se mantêm. Apesar de já serem iniciativas já então em curso, cabe mencionar que o SISFRON e o SisGAaz não aparecem na PND de 2012 e na END de 2008.

De acordo com as versões mais recentes dos documentos de Defesa Nacional, a PND e a END de 2016, o entorno estratégico “inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (BRASIL, 2016b). Na PND 2016, reafirma-se a prioridade aos três setores estratégicos mencionados. E mesma é marcada pelo reajuste fiscal que encolhe o orçamento público dificultando o andamento adequado de muitos projetos, como o SISFRON e o SisGAaz. Na versão da PND de 2020 submetida à apreciação do Congresso Nacional, afirma-se que “sem desconsiderar a esfera global, estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (BRASIL, 2020). Cabe destacar que é a primeira vez que uma versão dessa política alerta para a possibilidade de crises e tensões em países vizinhos transbordarem para o Brasil e afetarem os interesses do país. Além disso, faz-se questão de mencionar que a relevância do entorno estratégico não desconsidera a esfera global. O que era óbvio precisou ser destacado devido à mudança do Brasil em relação aos processos de integração regional; o país passou a adotar uma postura mais favorável à atuação bilateral em detrimento de arranjos integracionistas e multilaterais. Os três setores estratégicos se mantêm relevantes. O SIFRON aparece, pela primeira vez, como projeto estra-

tégico do Exército Brasileiro, enquanto o SisGAAz não aparece. Ambos os projetos, principalmente o SisGAAz, foram reformulados ao longo do tempo para ajustarem-se a um parâmetro orçamentário mais realista.

A concepção do entorno estratégico, no que tange aos espaços vizinhos, é pragmática, pois os compreende como locais de oportunidades e desafios. Oportunidades de cooperação, de solidariedade e de construção da paz, mas também de transbordamento de crises, de conflitos, de tensões e de atuação de potências extrarregionais. Abaixo, discutiremos algumas características gerais para termos um panorama das fronteiras brasileiras para, nas seções seguintes, discutir os desafios e as principais políticas voltadas para os desafios fronteiriços de segurança e defesa.

2. As Fronteiras Brasileiras na América do Sul e sua tipificação

A compreensão da segurança fronteiriça do Brasil passa a noção espacial do território brasileiro. O imperativo geográfico já posiciona por si uma complicação política. Em relação às fronteiras terrestres, o Brasil apresenta a terceira maior extensão em termos globais, com 16.886,5 km. A Faixa de Fronteira brasileira possui 2.357.850 km², o que representa, aproximadamente, 27% do território nacional (IPRI, 2016; NEVES; COSTA, 2016). Essa porção territorial compreende 11 estados da federação brasileira, 588 municípios, 120 dos quais estão localizados na linha de fronteira, 33 dos quais são cidades gêmeas (BRASIL, 2014; BRASIL, 2016c; BRASIL, 2019). Toda a Faixa de Fronteira abriga cerca de 11 milhões

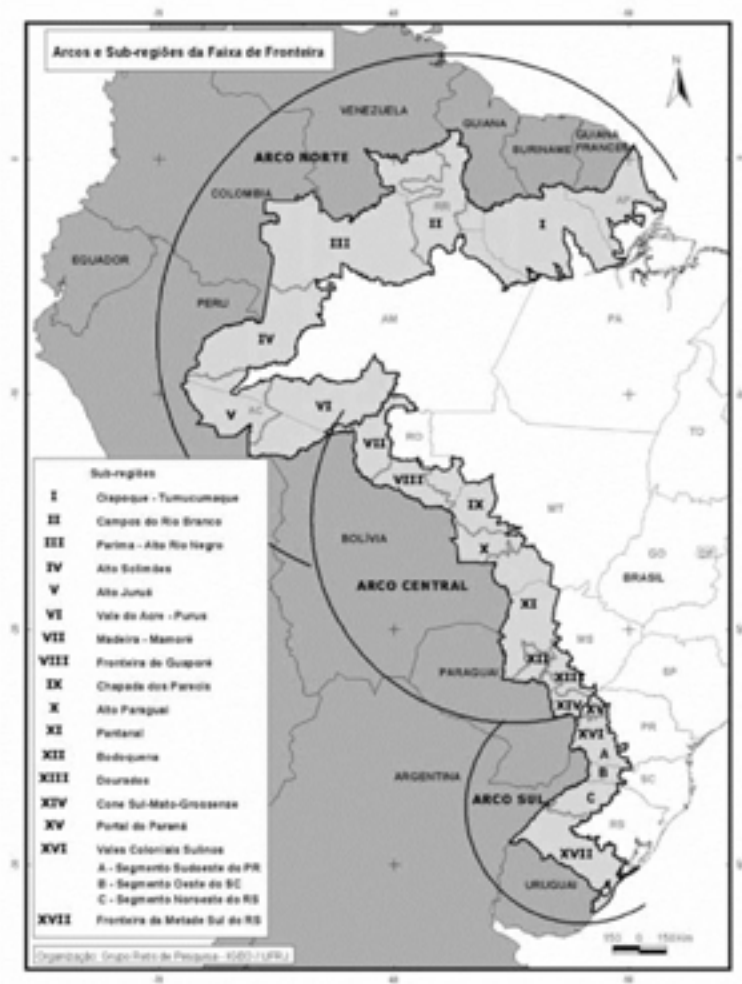
de pessoas. A dimensão continental do Brasil o coloca em posição estratégica privilegiada na América do Sul, fazendo com que o país possua fronteiras com 10 países (COSTA, 2017; NEVES; COSTA, 2016). Esses dados mostram a complexidade da segurança fronteiriça, pois uma política nacional de fronteiras esbarra na dificuldade de integração e governança federal, falta de continuidade e prioridade das iniciativas do próprio poder executivo federal, bem como o reduzido envolvimento e vontade política de dez estados federados, já sobrecarregados com a maior parte do custeio da segurança pública no Brasil. Além disso, há a constante necessidade de interlocução com os países vizinhos para tais questões. Finalmente, deve-se considerar que, dos 206 milhões de brasileiros, mais de 5% residem na Faixa de Fronteira, principalmente ao sul do País. Essa população e as demais – incluindo a dos grandes centros urbanos que são afetadas, direta ou indiretamente, pela lógica transnacional dos ilícitos – sofrem impacto direto ou indireto das políticas fronteiriças ou de sua inexistência. As iniciativas de segurança pública, fiscalização tributária, defesa e política externa no âmbito das fronteiras afetam a percepção do País em relação aos seus vizinhos e ao tipo de inserção internacional que se almeja.

A sistematização e organização das fronteiras em arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira nos permite realizar um recorte geográfico para melhor apreender algumas distinções entre tais arcos, bem como suas semelhanças. Compreendemos que a busca da organização de conhecimento por vezes silencia outras percepções. Considerando isso, buscaremos ir além da limitação cartográfica que utilizamos abaixo, entendendo que as próprias fronteiras, em última escala, silenciam povos, identidades e relações constituídas que fujam da lógi-

ca nacional. Essa percepção é salutar para verificar os limites das políticas de segurança fronteiriça, assim como para analisar a maneira pela qual elas podem melhor alcançar os resultados de proteger e contribuir para o desenvolvimento dessa região em específico, assim como gerar externalidades positivas para o restante do país, sobretudo no plano da segurança.

O Arco Norte compreende a Faixa de Fronteira dos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre. Esse arco fronteiriço é caracterizado como um arco indígena, já que a população silvícola e a posição geográfica foram determinantes para sua delimitação. As sub-regiões desse Arco são: (I) Oiapoque; (II) Campos do Rio Branco; (III) Parima-Alto Rio Negro; (IV) Alto Solimões; (V) Alto Juruá; (VI) Vale do Acre-Alto Purus. O Arco Central, por sua vez, abrange as fronteiras dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa região apresenta grande diversidade nos tipos de organização territorial e nela se encontram duas grandes bacias hidrográficas sul-americanas, a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai. As sub-regiões desse Arco são: (VII) Madeira-Mamoré; (VIII) Fronteira do Guaporé; (IX) Chapada dos Parecis; (X) Alto Paraguai; (XI) Pantanal; (XII) Bodoquena; (XIII) Dourados; (XIV) Cone Sul-mato-grossense, sendo as sub-regiões XI, XII, XIII e XIV no Mato Grosso do Sul. Por fim, o Arco Sul compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Esse Arco é o que mais possui a maior marca do legado histórico europeu no Brasil, afetado fortemente pelos fluxos regionais e pela criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). As sub-regiões desse Arco são: (XV) Portal do Paraná; (XVI) Vales Coloniais Sulinos; (XVII) Fronteira da Metade Sul do RS (BRASIL, 2005b).

Mapa 1 – Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Brasil. BRASIL, 2005b.

A região Sul do país concentra 418 municípios na Faixa de Fronteira, ou cerca de 71% das cidades fronteiriças. A região Centro-Oeste abriga cerca de 12% das cidades fronteiriças, enquanto a região Norte contém aproximadamente 16% das mesmas. A região Sul é a mais urbanizada e apresenta

maior intensidade de interações fronteiriças com os países vizinhos. A região Centro-Oeste intercala locais de alta intensidade de interações com regiões de baixa interação transfronteiriça. A região Norte, que contém a maior porção da Faixa de Fronteira, é a menos densamente povoada e com menor interação transfronteiriça (BRASIL, 2005b).

Em relação às cidades-gêmeas, verificamos que o Brasil possui 33 cidades que se conectam diretamente com cidades de outros países. Dessas cidades, 16 estão na região Sul, 9 delas na região Centro-Oeste e 8 na região Norte (BRASIL, 2016c). As cidades-gêmeas oferecem elevado potencial de integração transfronteiriça, mas também apresentam vulnerabilidades aos ilícitos devido ao elevado fluxo que ocorre nessas fronteiras. Desse modo, há a necessidade de se reconhecer os movimentos transnacionais rotineiros que vivificam essas cidades, mas também garantir a proteção das fronteiras e de seus fluxos. As cidades-gêmeas, enquanto espaços dinâmicos das interações transnacionais, nos fornecem um bom panorama da realidade fronteiriça do Brasil.

A tipologia das interações fronteiriças elaborada pelo Grupo RETIS para o Ministério da Integração Nacional (MIN) informa, de maneira geral, características relacionais da fronteira brasileira que possibilitam compreender algumas distinções entre elas. O Mapa 2 ilustra essa tipologia, dividindo-a em cinco tipos: a) margem; b) zona-tampão; c) frentes; d) capilar; e e) sinapse (BRASIL, 2005b). Apesar do Mapa 2 definir diversos trechos das fronteiras como sendo de um determinado tipo, reconhece-se que isso pode ser alterado conforme haja mudanças nos fluxos de determinada região. Além disso, em um mesmo segmento da fronteira, pode haver dois tipos de interações simultâneas, mas o tipo domi-

O tipo fronteiroço margem é caracterizado pelo pouco contato entre os dois lados do limite. Isso ocorre devido à ausência de infraestrutura que conecte ambos os lados da fronteira. Há poucas pistas que sejam transitáveis no decorrer do ano. A baixa urbanização dessas localidades, em conjunção com a presença deficitária do Estado por meio da entrega de serviços públicos adequados, incide também na baixa cooperação transfronteiriça entre países vizinhos, pois a demanda por políticas públicas dessas localidades acaba tendo seu alcance reduzido (BRASIL, 2005b; MACHADO et al., 2005).

A zona-tampão é definida como região fronteira na qual há obstáculos institucionais e/ ou naturais que impedem a fácil movimentação na mesma. A dificuldade de mobilidade se relaciona, muitas vezes, à existência de reservas indígenas ou ambientais, demarcadas institucionalmente, as quais atuam como entrepostos que representam, oficialmente, a presença do Estado nessas localidades. Isso torna a zona-tampão um interessante mecanismo para garantir a soberania e limitar o acesso de agentes externos, mas, por outro lado, gera um distanciamento do país vizinho, o que possibilita a existência de espaços com baixa presença estatal efetiva. Isso pode facilitar, em alguns casos, a abertura de caminhos ilegais para adentrar o país (BRASIL, 2005b; MACHADO et al., 2005).

A frente, conhecida usualmente como frente pioneira, pode ser compreendida como uma frente de povoamento que pode ser indígena ou militar. As frentes caracterizam iniciativas de fixação e penetração territorial para garantir a soberania e a segurança tática desses territórios. De modo geral, acabam assumindo a função de fixação

de pessoas em uma determinada localidade, podendo se tornar embriões de futuras cidades (BRASIL, 2005b; MACHADO et al., 2005).

A fronteira capilar apresenta elevado nível de interação transfronteiriça, em geral, sem o patrocínio do Estado, sendo um nível de interação condizente com a realidade e a lógica local, com pouca intervenção estatal em nível estadual e federal. Nesse sentido, verifica-se a existência de trocas, interações e intercâmbios fronteiriços restritos ao cotidiano local. Há pontos centrais nos quais verificam-se maior presença estatal, mas são focais e restritos. Essas fronteiras são exemplos de movimentos de integração espontânea, a qual ocorre apesar da falta de infraestrutura estatal (BRASIL, 2005; MACHADO et al., 2005).

A fronteira sináptica, por sua vez, possui elevado nível de troca entre os povos fronteiriços. Esse intercâmbio é ativamente apoiado pelos Estados fronteiriços, os quais constroem pontes, estradas e apoiam diversos meios de interação fronteiriça. Além disso, há a burocracia de controle fronteiriço que atua na fiscalização dos distintos fluxos na fronteira. A fronteira sináptica pode ser definida como estrutural ou conjuntural. A primeira é caracterizada por um processo histórico de interações e de incentivo estatal para a ocorrência e aumento dos fluxos, enquanto a fronteira sináptica conjuntural é marcada por alguma motivação pontual, como a expansão agrícola ou o combate ao tráfico ilícito de drogas. A fronteira sináptica conjuntural pode se tornar estrutural se houver o desenvolvimento de atividades e interações duradouras para além das desenvolvidas pontualmente (BRASIL, 2005b; MACHADO et al., 2005).

3. Desafios securitários nas fronteiras brasileiras

Importante destacar que, após os atentados de 11 de setembro de 2001, as fronteiras brasileiras foram inseridas numa perspectiva global das novas fronteiras “não integradas”, segundo visão concebida pelo Pentágono a qual delinheu as “novas fronteiras” entre integradas (*functioning core*) e aqueles espaços não integrados (*non-integrated gap*), estes submetidos a toda sorte de problemas e a estados frágeis incapazes de desarticular o crime organizado como estruturas propícias ao fortalecimento do terrorismo global. Mesmo discordando dessa visão, é mister reconhecer que a mesma chama atenção para a importância desse espaço fundamental para América do Sul e, por conseguinte, para o entorno estratégico do Brasil; é ilustrativa também de como dinâmicas no plano global influenciam visões que recaem sobre a região sul-americana, além de por em perspectiva como as fronteiras brasileiras são percebidas pelos EUA enquanto potência presente na região (BARNETT, 2004). O mapa abaixo sistematiza a visão norte-americana trazida por Barnett:



Fonte: (BARNETT, 2004, p. 6)

Nesse contexto, não há como deixar de destacar que a dimensão da fronteira brasileira exige, por si só, uma política territorial que possibilite lidar com sua extensão, diversidade e complexidade. Essa porção do território, em sua faixa de 150 km, contém comunidades indígenas, povos tradicionais, organizações criminosas, trabalhadores informais, movimentos transnacionais, assim como, regiões pouco povoadas e com baixo fluxo de pessoas e mercadorias. Essa realidade gera incertezas e desafios que, por vezes, parecem incomensuráveis. Verifica-se que os desafios de segurança são tão extensos quanto às próprias fronteiras brasileiras. Por isso, a compreensão dos problemas é necessária para a produção de boas políticas públicas. Nesse sentido, precisa-se de planejamento estratégico e ações institucionais integradas permanentes, a partir de uma perspectiva de governança multinível, pois entende-se a necessidade de avaliação e transformação da política pública ao longo do processo em que é aplicada. O esforço político, o investimento financeiro e toda mobilização de recursos humanos realizada não podem se perder no tempo, sendo preciso, para tanto, o mapeamento constante dos desafios fronteiriços. A presente discussão se insere em um esforço ainda recente de identificação de tais desafios para que se possa melhor compreender nossas políticas de segurança nas fronteiras (NEVES et al., 2016b) e, por extensão, no Entorno Estratégico Brasileiro.

No Relatório Mundial sobre Drogas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) de 2017, o Brasil é caracterizado como país central no trânsito do tráfico internacional de cocaína. A droga, que vai para alguns países da África e para o continente europeu, perpassa o Brasil, a partir da articulação e multidimensionalidade das organi-

zações criminosas transnacionais que buscam transformar os ‘territórios geográficos em financeiro’, bem como chegar o mais próximo possível de um negócio “verticalmente integrado”, controlando ou participando de inúmeras fases e perspectivas da indústria ilegal (NICASO; LAMOTHE, 2005, p. 2; MCCARTHY, 2011, p. 157; ALBANESE, 2015; NEVES; BETANCUR, 2019). A importância dessas rotas e a quantidade de drogas que por elas transita deixam patentes também a complexidade e a dificuldade de fiscalização dos portos brasileiros. Além disso, verificam-se outras rotas de saída do Brasil para Espanha, Marrocos, Austrália e China. Considera-se que o Brasil é a principal rota e ponto de saída da cocaína para o continente africano e uma das principais rotas e exportador dessa droga na América do Sul para o continente asiático. Em relação à Oceania, o Brasil figura como a quarta maior rota de saída da droga, atrás dos Estados Unidos da América (EUA), Canadá e Chile. Do ponto de vista internacional, há rotas menores que têm como destino o Brasil e são provenientes de países como Colômbia, Peru, Bolívia e Paraguai. Essa posição do Brasil no mercado de cocaína também se relaciona diretamente com seu potencial como país consumidor, o que reforça a rota do tráfico internacional (UNODC, 2017).

No caso das metanfetaminas, o Brasil comparece como ponto de entrada considerável de fluxos ilícitos oriundos dos EUA e da Europa (UNODC, 2017). Lógica semelhante acontece com o ecstasy, advindo desses mesmos países. Em 2016, registrou-se número elevado de apreensões dessa droga, principalmente, no estado de São Paulo (UNODC, 2017).

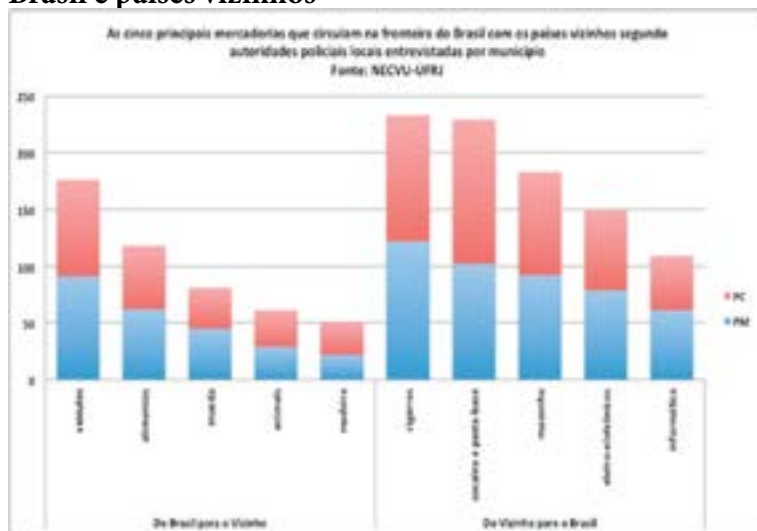
As Américas são o local onde a maior parte da maconha mundial é apreendida, representando 64% do total mundial, sendo o Brasil o terceiro país que mais apreende a droga,

atrás de EUA e México (UNODC, 2017). O país atua como produtor, exportador, importador e serve como rota para o mercado da droga. O polígono da maconha no Nordeste é uma das regiões mais conhecidas em termos de produção nacional, apesar da baixa produtividade, especialmente quando comparamos com a entrada da maconha paraguaia em território brasileiro (PELLEGRINI, 2015). As autoridades fronteiriças destacam que a principal droga a adentrar o país é o cigarro. O cigarro não se enquadra no ordenamento de tráfico internacional, apesar de ser caracterizado como contrabando; portanto, o ilícito não é o produto e sim sua comercialização indevida (NEVES et al., 2016b). Uma das explicações que corrobora com que o cigarro seja a principal mercadoria que adentra o Brasil de maneira ilícita deve-se ao fato de ser um crime com penas menores, mas que movimenta um imenso mercado tanto de consumidores, quanto de produtores e transportadores; além disso, é um crime “socialmente aceito” (IDESF, 2017). Por fim, verifica-se um crescimento vertiginoso do contrabando de agrotóxicos no Brasil nos últimos anos, o qual, aliado ao cigarro e a produtos eletrônicos, dentre outros, gera prejuízos da ordem de R\$ 20 bilhões ao ano, dos quais 10% são empregados na corrupção de atores da segurança (IDESF, 2015, 2017, 2019). Não estão inseridos nos prejuízos dessas ações criminosas os possíveis impactos na saúde dos brasileiros e consumidores de commodities agrícolas do Brasil em mais de 150 países (IDESF, 2015, 2017, 2019).

O Gráfico 1 mostra três dimensões distintas dos ilícitos transnacionais: a local, a nacional e a internacional. A dimensão local da criminalidade refere-se à apropriação de rotas e de mão-de-obra da própria fronteira para o mercado de ilícitos. Além disso, consideramos a violência do ilícito

transfronteiriço nas dinâmicas sociais locais, afetando a qualidade de vida local (NEVES et al., 2016b). Nesse sentido, a dinâmica local refere-se mais ao crime na fronteira e às externalidades negativas que, porventura, as rotas do crime possam suscitar. A dimensão nacional está muito conectada à ação de grupos brasileiros que vão aos países vizinhos para alimentar a lógica criminosa, principalmente nos grandes centros urbanos. Por fim, o tráfico de drogas, de armas e de pessoas conecta-se muito à uma lógica internacional do crime organizado, na qual os principais grupos, por vezes, não são brasileiros e, quando são, seu foco de atuação não se restringe ao Brasil.

Gráfico 1 – Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e países vizinhos



Legenda: PM: Polícia Militar e PC: Polícia Civil.

Fonte: Pesquisa Segurança nas Fronteiras, UFRJ/NECVU e MJ, 2013 apud NEVES et al., 2016b.

Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do tráfico de armas de 2006, as principais rotas de entrada de armas pelo território nacional são os portos de Santos (São Paulo), Sepetiba (Rio de Janeiro) e Paranaguá (Paraná). Entretanto, cabe destacarmos que muitas das armas que adentram o território brasileiro entram em direção ao Paraguai ou demais países vizinhos, sem a capacidade de fiscalização das agências brasileiras, o que faz com que parte delas retornem ao território nacional por meio das fronteiras secas. Na fronteira seca, vale a pena destacar as rotas de entrada por meio das fronteiras com o Paraguai e a Bolívia, sem desconsiderar rotas menores que também impactam no montante total que adentra o país por meio das fronteiras com Uruguai, Argentina, Colômbia e Suriname (COSSUL, 2015; AB-BUD, 2011).

O UNODC ressalta também uma atividade criminosa que vem se expandindo nos últimos anos: o tráfico de pessoas. Esse é definido como o deslocamento de vítimas para extração de órgãos, adoção ilegal, trabalho em condições análogas à escravidão, exploração sexual ou qualquer tipo de servidão. Essa atividade criminosa tem crescido tanto entre grupos terroristas quanto entre organizações criminosas (SOUTO, 2017). Atualmente, uma prática que tem aumentado no tráfico de pessoas é o tráfico de migrantes, principalmente daqueles que buscam entrar ilegalmente em algum país ou que compõem as migrações forçadas, submetendo-se à uma lógica predatória da vida humana.

Mapa 3 – Destino das Pessoas Traficadas



Fonte: MATOS, 2015.

A “Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira”, realizada em 2013, identificou as regiões da fronteira que apresentam maiores vulnerabilidades e maior incidência do tráfico de pessoas. Nesse sentido, Rondônia e, principalmente, Acre são os estados de

maior vulnerabilidade para os crimes de exploração sexual de mulheres, de menores, de transgêneros, de travestis e de transexuais para exploração sexual e de homens brasileiros e haitianos para exploração do trabalho. Muitos desses indivíduos participam de caminhos internos do tráfico de pessoas, mas também daqueles direcionados aos vizinhos Peru e Bolívia. Além dessas rotas, há também as rotas do Mapa 3 para os vizinhos Venezuela, Suriname e Paraguai, envolvendo, principalmente, exploração sexual, mas, também, o tráfico de órgãos e de exploração do trabalho. Os caminhos internacionais, principalmente para a Europa, já retratados em filmes e telenovelas, permitem entrever o impacto social dessa crescente atividade criminosa (MATOS, 2015).

A partir de 2015, o agravamento da crise política, econômica e humanitária na Venezuela impactou o entorno estratégico brasileiro suscitando elevado fluxo de migrantes e refugiados rumo aos países vizinhos, suscitando um desafio de ordem simultaneamente política, social, humanitária e, também de segurança, sem precedentes no entorno regional brasileiro (VAZ, 2017). A Colômbia foi o país mais afetado pela crise originada na Venezuela, mas os impactos no Brasil também são consideráveis, como se depreende dos dados relativos à entrada de venezuelanos e pela própria operação Acolhida, articulada pelo do Governo Brasileiro em parceria com agências da ONU e com extenso conjunto de organizações não governamentais. Com a crise, incrementou-se significativamente a presença de atravessadores e a atuação de criminosos na fronteira Brasil-Venezuela, os quais tiram proveito do contexto de elevada vulnerabilidade econômica e social de um crescente número de migrantes e refugiados em proveito do tráfico de pessoas e de outros ilícitos (PÉGO, 2021).

Essa breve descrição da diversidade de tráficos e ilícitos que atravessam as fronteiras brasileiras é relevante não somente por exemplificar a complexidade e desafios de segurança que interligam os espaços de fronteira e os grandes e médios centros urbanos em todo o país, e este a destinos nos diferentes continentes. É igualmente importante quando se toma em conta que as diferentes modalidades de tráfico se interligam, compondo uma economia do crime que se organiza desde os países vizinhos, perpassando os espaços fronteiriços, e que se ramifica e se projeta dentro do território brasileiro e a partir deste, rumo a diferentes continentes, integrando o país e a região à dinâmica dos fluxos de ilícitos transnacionais em escala global. Além disso, há os impactos humanos, políticos, econômicos e sociais da violência que acompanha os fluxos dos ilícitos sobre a vida das pessoas, as quais, em situação de vulnerabilidade, estão expostas à lógica do crime, o qual deturpa a saúde econômica do Estado e das pessoas, mina a democracia por meio da corrupção, e, por fim, retira a dignidade humana das vítimas e das famílias afetadas (FENAPEF, 2016).

Nesse sentido, cabe notar que os espaços fronteiriços brasileiros são acometidos por muitos dos principais problemas de segurança pública presentes em cidades não fronteiriças, sendo-o, contudo, a partir de condições idiosincráticas não devidamente contempladas nas políticas federais e estaduais voltadas a este campo, o que os relega a um tratamento definido desde contextos não somente muito distintos, mas frequentemente alheios às realidades e injunções locais. Uma importante distinção entre a condição de segurança dos espaços fronteiriços e os demais espaços do território nacional reside na forma imediata com que o

fator internacional comparece na configuração e no tratamento de questões que, em outros contextos, são percebidas e tratadas por agentes públicos e sociais no plano local ou nacional. Apesar de cidades com perfil de internacionalização mais robusto lidarem com dilemas semelhantes aos das regiões de fronteiras, são dramaticamente distintas as condições e os recursos com que contam para responder às contingências impostas pelas diversas expressões do crime organizado que tira proveito das facilidades proporcionadas pela globalização para suas atividades, facilitando, sobretudo, crimes econômicos, como descaminho, falsificação, contrabando, tráfico de animais e plantas que moldam, em expressiva medida, economias locais nos espaços fronteiriços e ao longo da cadeia de tráfico, suscitando prejuízos à saúde financeira do país, ao introduzir no mercado brasileiro produtos que deixam de ser tributados e não sujeitos a qualquer forma de inspeção e aferição de qualidade, colocando em risco a saúde dos que deles fizerem uso (SINDIFISCO NACIONAL, 2011; GODOI; CASTRO, 2010).

Se observa também que, historicamente, foram preocupações de defesa nacional e de política externa que dominaram a agenda política e o debate acerca fronteiras no Brasil. Entretanto, e em razão do exposto acima e da escassa presença do Estado nos espaços fronteiriços, a agenda de segurança pública se impôs, o que influenciou a criação da Lei Complementar 97/99, alterada por meio das Leis Complementares 117/2004 e 136/2010, que conferiu poder de polícia às Forças Armadas na Faixa de Fronteira. Isso se deve à presença extensiva destas ao longo das fronteiras brasileiras, o que se dá, principalmente, por meio dos Pelotões de Fronteiras. Entretanto, além dessa pauta,

também deve-se considerar a necessidade de olhares diferentes para as fronteiras, que, além das preocupações de defesa e de segurança, considerem também os vetores do desenvolvimento social e econômico e da integração. Em relação à política externa, observa-se ser essencial desenvolver e aprofundar mecanismos que amenizem a desconfiância entre autoridades vizinhas, aprofunde a cooperação bilateral e a regional e que forneçam apoio ao desenvolvimento e à segurança nos espaços fronteiriços.

Os desafios elencados nesta seção exemplificam os desafios mais evidentes com os quais o Brasil lida em suas fronteiras. A dimensão desses problemas em uma extensa porção territorial conforma um cenário sensível por conta dos impactos que as ações transfronteiriças podem ter nos pilares tradicionais do Estado (território, povo e soberania). Os ilícitos, por contradizerem o padrão almejado de funcionamento do Estado, proporcionam perdas econômicas (quando o Estado deixa de arrecadar com a compra e venda de produtos) e políticas (quando a soberania do poder público é questionada em seu poder de controle de fluxos criminosos ou a influência de organizações criminosas sobre instituições públicas, sejam elas as penitenciárias ou outras por meio da corrupção de agentes públicos). Além disso, podemos considerar as outras duas dimensões do Estado que também são afetadas: a população, devido à violência gerada pela lógica do crime, assim como possíveis problemas de saúde pública; e o território, por conta da apropriação de parte dele por grupos criminosos em vista de seus negócios ilícitos, os quais, à medida que crescem, impactam agendas geopolíticas e a própria política regional.

4. Políticas de segurança e defesa das fronteiras brasileiras.

Considerando os arcos fronteiriços e as principais iniciativas brasileiras para as fronteiras, descortina-se um conjunto relativamente amplo e diverso de iniciativas governamentais voltadas para a promoção da segurança. Em relação ao Arco Norte, destacamos o Programa Calha Norte, o Sistema de Vigilância Amazônica, o Sistema da Proteção Amazônia e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção Amazônica. Em termos de ação regional, destaca-se o Tratado de Cooperação Amazônica que, posteriormente, passou a ser gerido pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Em relação ao Arco Central, destacam-se a ampliação do Calha Norte para parte do Arco Central em 2016 e a utilização do Sistema Integrado do Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), que se pretende venha a ser utilizado para todos os arcos quando estiver em pleno funcionamento. O MERCOSUL é a iniciativa regional que propicia a cooperação nos arcos central e sul, e com a inclusão da Venezuela em 2012 (suspensa em 2016), abre-se a possibilidade também de que o MERCOSUL incorpore entendimentos fronteiriços no arco norte entre ambos os países. Não há iniciativas federais exclusivamente para as fronteiras do arco sul.

Para além do panorama regional das iniciativas brasileiras, considerar-se-ão iniciativas nacionais que, direta ou indiretamente, incidiram sobre as fronteiras brasileiras, tais como as Políticas de Defesa Nacional, a partir de 1996, a criação do Ministério da Defesa e do Conselho Nacional de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Plano Nacional de

Segurança Pública, O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira, a Comissão Permanente para Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, o Programa da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, o Plano Estratégico de Fronteiras e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Esses dois últimos, são as iniciativas mais abrangentes no campo da segurança com desdobramentos locais, regionais e nacionais, porém, sem capacidade de articular outras políticas públicas que incidem nos espaços fronteiriços. No plano regional, e com alcance mais amplo, serão abordadas a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, o Conselho Sul-Americano de Planejamento e Infraestrutura e o Conselho de Defesa Sul-Americano, todos amparados pela UNASUL.

O período Sarney é um marco por conta do Projeto Calha Norte, o qual traz em si duas vertentes, a militar e a civil. Inicialmente, a vertente militar preponderou, o que significa a continuidade de uma política fronteiriça soberanista, que busca ocupar e criar interações transfronteiriças ao estabelecer a fixação da população no Arco Norte e melhorar as infraestruturas de proteção. A grande inovação dessa iniciativa devia-se ao fato de haver preocupação com o âmbito social e o desenvolvimento da região, embora fossem temas marginalizados até a atualização do projeto em 2005. Contudo, o fato de haver essa preocupação desde sua gênese assinalava uma pretensão inovadora (NEVES et al., 2016a)

As iniciativas para as fronteiras do Governo Collor foram, inicialmente, desdobramentos daquelas originadas no governo Sarney. O Programa Calha Norte teve conti-

nuidade, mas sofreu cortes em seu orçamento e enfrentou dificuldades em sua continuidade. O SIPAM e o SIVAM, também idealizados no período Sarney, avançaram em sua implantação com as licitações no governo Collor. Essas iniciativas restringiam-se, contudo, ao arco norte das fronteiras brasileiras e estiveram circunscritas notadamente à esfera militar, ainda preponderante na coordenação das iniciativas para as fronteiras brasileiras, desconsiderando outras vulnerabilidades que atingiam os demais arcos. De fato, a esfera militar, coadjuvada pela Polícia Federal, foi a única a mobilizar recursos e a se voltar para as fronteiras (LOURENÇÃO, 2003).

O governo FHC foi relevante, na perspectiva fronteiriça, por ter implantado o Plano Nacional de Segurança Pública e, pela primeira vez, ter inscrito as fronteiras no âmbito das políticas de segurança pública na esfera nacional (ADORNO, 2003). Além disso, deve-se destacar a continuidade nas iniciativas do Calha Norte e do SIVAM-SIPAM. Em relação ao PCN, o mais importante foi a continuidade da iniciativa e sua transformação em Programa, ainda que se tenha mantido em patamares baixos os investimentos, à semelhança dos governos Collor e Itamar. Já em relação ao SIVAM-SIPAM, destaca-se o fim do conturbado processo de licitação e sua efetiva ativação em 2002 (LOURENÇÃO, 2003).

Os principais avanços deste período, contudo, se deram na seara institucional. Nesse campo, pode-se destacar a criação do Ministério da Defesa e a apresentação da primeira Política de Defesa Nacional, assim como a primeira Política Nacional de Segurança Pública (OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2012). Esses movimentos são marcos de

um processo no qual os temas de defesa passaram a também ser de interesse civil. Isso permitiria maior aproximação da Defesa com outras pastas do Executivo e a gradual aproximação da atenção da população aos assuntos de defesa.

Apesar do foco na região norte e no arco norte das fronteiras brasileiras, a maior parte da estrutura de defesa nacional e dos órgãos de segurança pública e de fiscalização continuava concentrada nos arcos fronteiros Sul e Central do país. Verificamos que o histórico da Guerra do Paraguai e a rivalidade argentino-brasileira, em conjunto com maior direcionamento dos recursos nacionais para as regiões sul-sudeste do Brasil, contribuíram para que essas regiões possuísem maior e mais funcional infraestrutura de segurança e defesa, em detrimento da região norte que iniciara esse processo com as colônias militares e as reservas ambientais e indígenas para demarcar adensamento da presença estatal. Dessa maneira, o PCN veio para corroborar com o povoamento e a proteção do arco norte, enquanto no arco sul o movimento era em direção à supressão de barreiras comerciais e à elevação do fluxo de bens, serviços e de pessoas que acompanhava o processo de integração que se incrementara a partir dos anos noventa no Cone Sul, permitindo uma mudança gradual da desconfiança e rivalidade para a cooperação e integração. Os avanços institucionais da defesa e da segurança pública também seriam indutores do processo de superação das desconfianças e de aprofundamento de relações com os vizinhos do Cone Sul.

No governo Lula, as dimensões de desenvolvimento, segurança e defesa da Faixa de Fronteira foram tratadas de maneira interligadas, ainda que incipientemente. No período, vislumbra-se o adensamento das bases de segu-

rança pública e de defesa que conformam a capacidade do Estado para atuar na promoção da segurança nas zonas fronteiriças. Internacionalmente, é importante destacar a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu respectivo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ambos em 2008. Nesse contexto, a diplomacia militar passava a ser um canal importante de diálogo no âmbito sul-americano, tanto bilateralmente quanto multilateralmente (MEDEIROS FILHO, 2010).

Esse período foi marcado por uma série de avanços nas iniciativas para a fronteira brasileira. Na segurança pública, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEFRON) foi a primeira política na área voltada exclusivamente para as regiões fronteiriças, objetivando fortalecer os recursos humanos na atuação aos ilícitos fronteiriços e transnacionais a partir do fortalecimento das polícias estaduais que possuem maior capilaridade nas fronteiras (BRITO, 2009; ANDRADE et al., 2019). Na defesa nacional, a atualização da Política de Defesa Nacional e o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa em 2005 e 2008, respectivamente, são marcos importantes pelos balizamentos políticos que estabeleceram para o tratamento da segurança nas áreas de fronteira (NEVES et al., 2016a). O governo Lula da Silva é caracterizado, sobretudo, pelo avanço das iniciativas federais que serviram de base para o Plano Estratégico de Fronteiras. Desse modo, o PDFF, a CDIF e o PEFRON são iniciativas que olham as fronteiras terrestres como um todo, ou seja, ao longo dos três arcos, considerando suas particularidades. O Calha Norte, o SIVAM e o SIPAM são iniciativas que persistem nesse governo, advindas de governos anteriores, e focadas no Arco Norte. Na vertente do desenvolvimento,

a instauração do PDFF representou significativo avanço na abordagem das políticas fronteiriças (NEVES et al., 2016a). A criação da CDIF representou esforço de articulação interinstitucional mediante a qual se procurariam harmonizar as diferentes agendas para a promoção do desenvolvimento fronteiriço (NEVES et al., 2016a; FILHO; RUCKERT, 2015). Entretanto, a inexistência de articulação e de efetiva cooperação entre as diferentes iniciativas minaram muito de seus efeitos, demonstrando que a sobreposição da concepção de limites sobre a de fronteiras continuava a perpetuar a lógica das políticas fronteiriças, sempre voltadas para dentro e com baixo grau de articulação, reduzindo consideravelmente a realização de seus objetivos e metas (BRASIL, 2015).

O governo de Dilma Roussef foi caracterizado como o auge das iniciativas brasileiras de segurança para as suas fronteiras. O Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras são as principais iniciativas desse período. O Plano é importante por criar uma diretriz geral de direcionamento das políticas de segurança para as fronteiras, com base nos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda (BRASIL, 2011). Além disso, a previsão de articulação e cooperação externa são outros marcos do PEF por meio das Operações Ágata, Fronteira Blindada e Sentinela, dos GGIF e do COC, ainda que por falta de operacionalidade muitos de seus objetivos tenham sido incompletos ou não alcançados (BRASIL, 2015). A ENAFRON emergiu como programa responsável por operacionalizar o PEF no seio do Ministério da Justiça, especialmente no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que buscou envolver e catalisar investimentos nas agências estaduais de segurança pública

(Polícia Militar, Civil, Peritos e Bombeiros Militares), além de catalisar e buscar articular as demais agências federais através dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs). O foco do PEF na segurança fronteiriça colocou o Ministério da Justiça em posição de destaque por ser a pasta responsável pela segurança pública, e, por essa razão, a ENAFRON ganhou destaque mediante as demais ações do PEF no plano de gestão de políticas federais para as fronteiras, buscando o compromisso dos estados, patrocinando a criação e o desenvolvimentos dos GGIFs, além de incentivar a articulação com o Ministério da Defesa e da Fazenda (NEVES et al., 2016a).

O contexto em que a ENAFRON foi criada era particularmente desafiador, tendo a mesma sido marcada, desde o início por limitações de pessoal e de atribuição, além de não ser institucionalmente consolidada, por ser instância nova dentro do quadro de gestão de políticas de segurança pública para as fronteiras. Tais aspectos se aliaram à falta de priorização por parte do Governo Federal e à incapacidade de articulação adequada entre as instâncias e atores que efetivamente deveriam se ocupar do tema (Integração Nacional, Relações Exteriores, Forças de Segurança dos países fronteiriços, etc.), o que comprometeu a sua plena efetividade da ENAFRON na consecução de seus objetivos. Ainda que o PEF assim o determinasse, a criação de uma política por si só não altera o comportamento dos atores.

O sucesso da ENAFRON dependia de sua liderança ser diretamente exercida pela própria Presidência da República. O fato de não o ser contribuiu para sua descontinuidade a partir do ano de 2015. Isso apesar dos investimentos consideráveis (R\$ 420 milhões entre 2011 e 2014) e do

grande esforço da SENASP e das Secretarias Estaduais de Segurança Pública localizadas nos estados de fronteira em fortalecer essa política, visto que, na prática, estes mesmos estados foram fortemente afetados pela incapacidade federal de propiciar políticas efetivas para essas regiões tidas como cruciais para a interação do país na América do Sul (ANDRADE et al., 2019). Como apontado no relatório do Tribunal de Contas da União, (TCU, 2015), a dificuldade em se criar mecanismos sólidos que embasem a articulação dos diversos órgãos em campo, mas também na gestão de políticas e iniciativas para as fronteiras foi um dos grandes limites do PEF, e uma barreira que limitou a ENAFRON e demais Ministérios envolvidos com a segurança fronteiriça.

O Amazônia SAR, o SISFRON, a transferência do CENSIPAM para o MD, a continuação da CDIF e a expansão do Calha Norte demonstram a proliferação das iniciativas brasileiras no campo da segurança e defesa das fronteiras. Nesse sentido, cabe destacar que iniciativas no campo do desenvolvimento social, entre outras, as quais são importantes para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, não tiveram o mesmo vigor que as iniciativas voltadas para as áreas de segurança e defesa. Isso pode ser explicado pela ocorrência dos grandes eventos, como Copa das Confederações, Jornada Mundial da Juventude, Copa do Mundo, Olimpíadas e Paraolimpíadas, o que tornou a necessidade por “proteção e blindagem” das fronteiras um imperativo mediante a ascensão do terrorismo na cena internacional, principalmente, em eventos internacionais e de grande fluxo de pessoas. Mesmo com essa prioridade relativa, os grandes eventos não tiveram como foco os problemas cotidianos e permanentes das próprias agências de segurança pública,

bem como da população fronteiriça. Foram pensadas e executadas como algo pontual e episódico, apesar do grande esforço e dos recursos envolvidos e que não mudaram as realidades das fronteiras e nem do cenário da violência, criminalidade e atuação das organizações criminosas no Brasil, haja vista que o ano de 2017 foi o ano mais violento da história do país até então (FBSP, 2018a, 2018b).

O Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) e organizou a atuação da administração pública para sua execução. O PPIF emergiu no governo Michel Temer, como resposta ao relatório do TCU que apontava críticas e limites do PEF. A principal inovação do PPIF foi a criação do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (CEPPIF) que buscava integrar as principais instituições do Governo Federal relacionadas à proteção das fronteiras na formulação das políticas fronteiriças.

Muito do que está presente do PPIF estava concebido também no PEF; entretanto, o PPIF buscou aprofundar a integração das instituições, começando pelas agências federais, configurando assim uma instância de alto nível para articular os níveis estaduais e municipais. Desse modo, esperava-se aumentar o potencial político de implementação das políticas voltadas para as fronteiras. Além disso, a cooperação com os países vizinhos também já preconizada no PEF, mas fragilizada, ganhava formalmente corpo com a inclusão do MRE, da ABIN e da CDIF.

O PPIF privilegiou o âmbito federal e seu potencial de articulação em detrimento do maior peso que era prestado ao âmbito local e regional no PEF por meio GGIFs e COCs. Estes deixaram o centro das políticas fronteiriças, por ago-

ra haver uma instância articulada de nível federal. Porém, evidências apontam que não houve essa articulação com os atores locais. Além disso, as fronteiras fluviais e marítimas passaram a ser consideradas na nova política. A criação do Comitê-Executivo almejava conferir maior flexibilidade ao PPIF, o qual terá a responsabilidade de efetivar a ação integrada dos órgãos e de implementá-la. O principal ponto negativo é que, na prática, houve mudança de nome, sem, contudo, mudanças significativas e nem mesmo investimentos; tampouco foram tomadas em conta as referidas recomendações do TCU (BRASIL, 2015). O PPIF veio como uma política fundacional, que se propunha superar as críticas sofridas pelo PEF, a partir de uma série de iniciativas que se irradiariam do Comitê-Executivo em consonância com as instituições articuladas e parceiras, mas é evidente os limites do alcance do PPIF na Faixa de Fronteira, ainda que o aspecto operacional tenha avançado, os aspectos de desenvolvimento e gestão fronteiriça têm regredido por ter se reduzido as iniciativas de qualificação dos gestores locais e de participação das lideranças locais na resolução dos problemas fronteiriços.

Em 2019, Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República. O Major-Brigadeiro do Ar Ary Soares de Mesquita tornou-se o responsável por gerir o PPIF na Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR). Nesse mesmo ano, informou que em 2020 seria anunciada a Política Nacional de Fronteiras.

Atualmente, a edição de uma Política Nacional de Fronteiras não é prioridade do Governo Federal. Além disso, verifica-se que o Decreto nº 9.818, de 2019, introdu-

ziu uma série de mudanças no PPIF, diminuindo a urgência de criação de uma nova política. Nesse último decreto, passam a integrar o CEPPIF a Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional (coordenadora da instância), a Agência Brasileira de Inteligência, ambas vinculadas ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça, e a Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores.

A Secretaria de Operações Integradas, vinculada ao Ministério da Justiça, é responsável pelo Programa Nacional de Vigilância das Fronteiras e Divisas (V.I.G.I.A.) criado em 2019, o qual visa fortalecer o aspecto de coordenação operacional no campo policial nas fronteiras brasileiras. A Operação Ágata se mantém também em novo formato desde 2016, coordenada pelo Ministério da Defesa, de maneira mais pontual sem data prévia e sem prazo de duração, com o intuito de subsidiar a atuação policial nas fronteiras. Dessa maneira, percebe-se um avanço na securitização das fronteiras com o aumento e fortalecimento de iniciativas operacionais no aspecto policial, com diminuição – que já vinha ocorrendo – da dimensão de desenvolvimento da Faixa de Fronteira. A redução da dimensão de desenvolvimento conjuntamente com a falta de membros locais no principal órgão de formulação dessas políticas demonstra a persistente dificuldade de se avançar na formulação de políticas adequadas. O que se destaca de positivo são os avanços operacionais que contribuem para maior cooperação

policial transfronteiriça, ainda que de maneira informal e bem localizada. Contudo, na perspectiva da gestão da segurança nas fronteiras, o PEF logrou maior impacto no período 2011-2015 que o alcançado pelo PPIF de 2016 até 2021, principalmente, por conta da ênfase ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira e da atuação da ENAFRON junto aos distintos atores locais nas esferas da administração pública, das polícias e da sociedade civil.

Conclusões

Considerando a política externa brasileira, compreendemos que o Plano Estratégico de Fronteiras despontou em um contexto em que a mesma privilegiava a América do Sul como plataforma para a inserção internacional do Brasil, com base em um esforço de protagonismo regional. A dimensão de cooperação contida nas políticas fronteiriças, ainda que mínima, se alinhava com as preocupações de defesa e de segurança que, igualmente, privilegiavam o entorno estratégico, convergindo no propósito de desenvolver e consolidar um ambiente de estabilidade, integração e cooperação na América do Sul. Entretanto, os resultados obtidos demonstram uma imensa dificuldade de operacionalizar a cooperação transfronteiriça e de promover o desenvolvimento e o fortalecimento de compromissos políticos regionais para a gestão dos fluxos e espaços transfronteiriços. Verifica-se que, ao mesmo tempo em que há retração na integração regional sul-americana, também há retração na incipiente coordenação política entre vários atores nacionais na formulação de iniciativas fronteiriças e na

cooperação transfronteiriça. Isso é evidenciado pelo privilégio do enfoque operacional que marca hodiernamente as iniciativas voltadas para a proteção das fronteiras em detrimento do enfoque político-gerencial, tido como fundamental e basilar às iniciativas operacionais.

Observa-se certa tensão entre as perspectivas de Defesa Nacional, Segurança Nacional e Segurança Pública na gestão, formulação e implementação das iniciativas de proteção e desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. Em realidade, a dimensão de segurança é predominante ao se analisar os desafios presentes nas fronteiras. Ainda assim, e por diversos motivos, as Forças Armadas tendem a concentrar esforços e iniciativas, principalmente, no âmbito político da gestão e da formulação de políticas, sendo o âmbito operacional mais compartilhado. Entretanto, quando os temas de segurança se concentram ou são mais direcionadas para a defesa, há um esvaziamento de orçamento e de prioridades de segurança.

A própria formulação do conceito de entorno estratégico como espaço prioritário para preocupações de defesa – que se expandiu a ponto de, em dado momento, incluir o Caribe, depois nisso retrocedendo repercutiu na gestão da segurança fronteiriça. Esse conceito adensa a compreensão geopolítica de que o Brasil adentrara, ao final dos anos 1990, o circuito mundial do tráfico de drogas. Em meio a essa preocupação, em 1999, com a Lei Complementar (LC) nº 97/1999, as Forças Armadas foram revestidas de poder de polícia na Faixa de Fronteira. Essa Lei foi incorporada, posteriormente, pela LC nº 136/2010. Ao mesmo tempo, o avanço da concepção norte-americana de guerra às drogas também contribuiu, para um desenvolvimento estratégico, geopolítico, legal e político

que é o fortalecimento crescente do emprego das Forças Armadas em questões internas e de segurança, fortalecendo-se as funções subsidiárias das mesmas.

O fato de as Forças Armadas estarem presentes em grande parte do território brasileiro, em especial nas fronteiras brasileiras, é o argumento que justifica a liderança das mesmas nas iniciativas fronteiriças do Brasil. Apesar de compreensível o relevante papel dos militares, em especial do Exército Brasileiro, nas fronteiras do país, compreende-se que é preciso equilibrar a atuação das distintas instituições governamentais na gestão e implementação de iniciativas de segurança fronteiriça. O atual desequilíbrio no compartilhamento de atribuições culmina na sobrecarga de funções por parte das Forças Armadas, em detrimento do desenvolvimento e especialização das instituições pertinentes.

Se a dimensão institucional não for atendida a contento, as vulnerabilidades brasileiras nas fronteiras e na dimensão securitária do Entorno Estratégico do país só tendem a aumentar, pois, no tabuleiro geopolítico devem ser usadas as peças mais eficientes, a partir de suas culturas institucionais e preparos, para lidar com determinada questão. Utilizar-se de peça central e forte em um contexto desvantajoso só leva ao enfraquecimento desta mesma peça, aumentando sua vulnerabilidade e a das demais por força desta má utilização. A dimensão institucional não é de simples resolução, pois compreende-se também que lidar com os distintos tipos de fronteiras presentes no Brasil, país continental, exige elevada capilaridade institucional, fundamental coordenação interagências e cooperação transfronteiriça com os vizinhos, desafios estes ainda por serem adequadamente atendidos no caso brasileiro.

Segundo Barnett (2004), as fronteiras brasileiras e seu entorno estratégico sul-americano são espaços não integrados, vulneráveis pela ausência dos Estados e pela inexistência de institucionalidade transfronteiriça. Em Scherma (2015) e Costa (2017), verificamos que há iniciativas, de integração fronteiriça principalmente no Arco Sul, e de modo especial na fronteira Brasil-Uruguai. Entretanto, esses esforços ainda são limitados, observando-se, inclusive, alguns retrocessos em áreas em que houve avanços em tempos recentes. Em meio a essas limitações institucionais, confirmam-se os ilícitos mais presentes nas fronteiras brasileiras, com destaque ao contrabando de cigarros e agrotóxicos, tidos como crimes principalmente econômicos, dada a oferta desses produtos no Brasil. A viabilidade do contrabando decorre sobretudo da assimetria entre os países, que torna interessante comprar um produto mais barato no vizinho para vender no Brasil. No entanto, a ausência de fiscalização contribui para eventuais danos à saúde da população brasileira, tornando necessário fortalecer campanhas de conscientização e atuar em conjunto com os países vizinhos para ações mais efetivas.

Em relação aos ilícitos que cruzam as fronteiras brasileiras, destaca-se o fortalecimento das redes de crime organizado atuantes no Brasil. A necessidade de desenvolvimento social coaduna-se com o melhor preparo, equipamentos, infraestrutura e articulação das forças policiais. Nesse sentido, a qualificação do processo de gestão e tomada de decisões em segurança fronteiriça, a mais efetiva ação e a cooperação entre os diferentes segmentos da inteligência são centrais para o adequado enfrentamento ao crime organizado transnacionais.

Desenvolvimentos recentes dão conta que as políticas fronteiriças do Brasil assumem características militarizadas de proteção contra ameaças externas. Com o avanço da redemocratização, houve gradual recuo na abordagem militar de proteção das fronteiras para o avanço de uma abordagem civil e, posteriormente também, uma abordagem de desenvolvimento econômico e social. A abordagem de desenvolvimento econômico e social começou a retrair em 2016, fortalecendo-se a abordagem militar e continuando a abordagem civil-policial, pela perspectiva da segurança pública. Isso justifica os avanços no plano operacional de proteção das fronteiras frente ao recuo no plano gerencial e político. Mesmos os avanços operacionais sobrecarregam o policiamento local ao trazer o combate ao crime organizado, ao narcotráfico e aos fluxos ilícitos transnacionais para as polícias locais que, normalmente, lidam com outros desafios, como a violência doméstica e a criminalidade localizada.

Os recuos da integração regional reforçam a condição das fronteiras brasileiras como espaços não integrados ou de baixa integração política, ainda que nas fronteiras sinápticas e capilares haja maior integração social e informal em algumas iniciativas de segurança. Por fim, a contínua ineficácia das políticas fronteiriças afirma a não-prioridade do tema na agenda política. Nesse sentido, uma contribuição que se almeja legar para futuras pesquisas e formuladores de políticas é que se pense em um modelo de gestão fronteiriça a partir das localidades fronteiriças. Um modelo com maior equilíbrio na composição de seus órgãos decisores entre o governo federal, estadual e municipal com iniciativas de capacitação e fortaleci-

mento institucional nas cidades de Faixa de Fronteira em conjunto com políticas de desenvolvimento social.

A diversidade, especificidade e quantidade de ações necessárias para cada localidade fronteiriça do Brasil demanda que estados e municípios sejam atuantes e proativos na formulação e execução dessas políticas. Iniciativas locais precisam de suporte do governo federal, principalmente, na dimensão de treinamento e desenvolvimento de capacidades, com recursos adequados. A política externa brasileira e sua diplomacia transcorrem no dia a dia das fronteiras sem o adequado preparo e estímulo da União para a ação local. Enquanto espaços sociais, as políticas precisam de organicidade que compreendam as dinâmicas transfronteiriças que reúnem em si os níveis local, nacional e internacional, tornando necessária uma atuação multinível por parte do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBUD, Bruno. As rotas da violência: como armas e munições chegam às mãos de bandidos brasileiros. Revista Veja. Brasil, 28 de março, 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/as-rotas-da-violencia/>>, acesso em 20/12/2017.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. Tempo soc., vol. 15, nº2, São Paulo, novembro, 2003.

ALBANESE, Jay S. Organized crime. From the Mob to Transnational Organized Crime. Seventh Edition. Waltham: Elsevier, 2015.

ANDRADE, Israel de Oliveira; COSTA, Maurício Kenyatta Barros; NEVES, Alex Jorge Das; SOARES, Matheus Augusto; HILLEBRAND, Giovanni Roriz Lyra. Políticas públicas para as fronteiras brasileiras: limites e potencialidades. In: ORGANIZADORES: OLIVEIRA, Israel De; VALÉRIO, Andrade; LANGE, Luiz; MEDEIROS, Oscar; RAPHAEL, Filho; LIMA, Camargo (org.). Desafios Contemporâneos para o Exército Brasileiro. Brasília – DF: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. p. 59–86. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826_desafios_contemporaneos_para_o_exercito_brasileiro.pdf.

BARNETT, Thomas P. M. The Pentagon's New Map. War and Peace in The Twenty-First Century. [s.l.] : G. P. Putnam's Sons, 2004. v. 53

BRASIL. Lei Complementar 97/99, de 9 de junho de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25/04/2021.

_____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm> Acesso em: 25/04/2021.

_____. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a política de defesa nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 5, 1 jul. 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 25/04/2021.

_____. Ministério da Integração Nacional (MIN). Secretaria de Programas Regionais; MACHADO, Lia Osório. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005b.

_____. Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em: 25/04/2021.

_____. Lei Complementar 97/1999, de 9 de junho de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em 25/04/2021.

_____. Lei Complementar 136/2010, de 25 de agosto de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm. Acesso em: 25/04/2021.

_____. Decreto no 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 9 jun. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.496%2C%20DE%208%20DE%20JUNHO%20DE%202011.&text=Institui%20o%20Plano%20Estrat%C3%A9gico%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 25/04/2021.

_____. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa, Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/EN-DPND_Optimized.pdf, acessado em 25/04/2021.

_____. Ministério da Justiça. Pesquisa Enafron diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional (MIN). Portaria nº 123, de 21 de março de 2014. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, 45, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2252/2015-TCU-Plenário. Relator: NARDES, Ministro Augusto. TC nº 014.387/2014-0. Brasília: Secom do TCU, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>, acesso em 05/05/2018.

_____. Decreto no 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 2016a. Seção 1.

_____. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério de Defesa, 2016b. No prelo. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional (MIN). Ministério da Integração Nacional reconhece duas novas cidades-gêmeas. Brasil: Ministério da Integração Nacional, 2016c. Disponível em: http://www.mi.gov.br/web/guest/outras-informacoes2?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=4057129&_101_type=content&_101_urlTitle=integracao-nacional-reconhece-duas-novas-cidades-gemeas-entre

-o-brasil-e-a-argentina&_101_redirect=http%3A%2F%2Fwww.mi.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Foutras-informacoes%23Fp_p_id%3D%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dcidades%2Bgemeas%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F&inheritRedirect=true, acesso em 20/12/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Cáceres, no Mato Grosso, é incluída na lista de cidades-gêmeas brasileiras. Brasília: MDR, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/caceres-no-mato-grosso-e-incluida-na-lista-de-cidades-gemeas-brasileiras>. Acesso em: 25/04/2021.

_____. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério de Defesa, 2020. Disponível: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 25/04/2021.

COSSUL, Naiane Inez. Tráfico Internacional de Armas na Fronteira Brasil/Bolívia: Dinâmicas de insegurança Regional e o Posicionamento Brasileiro. Dissertação de Mestrado pela Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Orientadora: Graciela de Conti Pagliari, 2015.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai. Orientador: Alcides Costa Vaz. Dissertação de Mestrado em Política Internacional pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: IREL-UnB, 2017.

FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017. Especial ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. a. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf.

_____. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. 12. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. b. Disponível em: <http://www>.

forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Segurança-Pública-2018.pdf.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS (FENAPEF). Pouco vigiada, fronteiras estão à mercê do tráfico, revela relatório de Confederação. Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF). Brasília, 03 de outubro, 2016.

FILHO, Camilo Carneiro Pereira; RUCKERT, Aldomar Arnaldo. A Gestão Contemporânea das Fronteiras do Brasil: Defesa e separação X cooperação e integração. XVI ENAPUR: espaço, planejamento e insurgências, Belo Horizonte, 2015.

Força Aérea Brasileira (FAB). Cerimônia marca passagem da Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional. Agência Força Aérea: Institucional. Revisão Tenente-Coronel Rocha, 2021. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/37219/INSTITUCIONAL%20-%20Cerim%C3%B4nia%20marca%20passagem%20da%20Secretaria%20de%20Assuntos%20de%20Defesa%20e%20Seguran%C3%A7a%20Nacional#:~:text=O%20Major%2DBrigadeiro%20do%20Ar,Ar%20Cl%C3%A1udio%20Wilson%20Saturnino%20Alves>. Acesso em 30/04/2021.

GODOI, Rafael; CASTRO, Sergio de. Fronteiras Abertas: um retrato do abandono da Aduana Brasileira. SINDIRECEITA (Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal), 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016. Brasília: FUNAG, 2016.

IDESF. O custo do contrabando. Foz do Iguaçu: IDESF. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2015/03/O-custo-do-contrabando-1.pdf>.

_____. A lógica econômica do contrabando. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Foz do Iguaçu: IDESF. DOI: 10.1590/s0102-76382006000200021. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/03/A-Lógica-econômica-do-contrabando-português.pdf>.

_____. O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil. Foz do Iguaçu: IDESF. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2019/06/24/o-contrabando-de-defensivos-agricolas-no-brasil/>.

LOURENÇÃO, H. A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 2003.

MACHADO, Lia Osório; HAESBAERT, Rogério; PEITER, Paulo; NOVAES, André. O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. Território, população e desenvolvimento, [S. l.], p. 51–76, 2005. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/pesquisa/limites-e-fronteiras-internacionais-na-america-do-sul/o-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-uma-proposta-conceitual-metodologica-2/>.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G. (org.). The State of The European Community Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond. [s.l.] : Lynne Rienner Pub, 1993. p. 391–411.

MATOS, Évilin. A Rota do Tráfico de Pessoas é a Rota do Dinheiro. Jornal do Comércio. Rio Grande do Sul, 24 de novembro, 2015. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2015/11/cadernos/jornal_da_lei/465319-a-rota-do-traffic-e-a-rota-do-dinheiro.html, acesso em: 20/12/2017.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, 2010.

NEVES, Yuri; BETANCUR, Mônica. PCC-‘Ndrangheta, la alianza criminal internacional que inunda Europa de cocaína. 2019. Disponível em: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/pcc-ndrangheta-la-alianza-criminal-internacional-que-inunda-europa-de-cocaina/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

NEVES, A. J.; COSTA, M. K. B. A “11ª” diretriz da política externa brasileira: as fronteiras e o Itamaraty. Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, <http://mundorama.net/>, 17 jun. 2016.

NEVES, Alex Jorge das; SILVA, José Camila da; MONTEIRO, Lício C. R. (org.). Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016a.

_____. Segurança Pública nas Fronteiras – Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

NICASO, Antonio; LAMOTHE, Lee. Angels, Mobsters & Narco-Terrorists: The Rising Menace Of Global Criminal Empires. Mississauga, Ontario.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira; MUNHOZ, Athos. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. Porto Alegre/RS, Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), junho, 2012.

PÊGO, Bolívar (org.). Imigração Venezuela Roraima: evolução, impactos e perspectivas. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37355. Acessado em: 28/03/2021.

PELLEGRINI, Marcelo. Maconha brasileira abastece 40% do mercado nacional. Carta Capital. Brasil, 21/07/2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-produz-40-da-maconha-que-conso-me-3589.html>

SCHERMA, Márcio Augusto. As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais. Campinas, SP, 2015.

SINDIFISCO NACIONAL (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil). Projeto Fronteira em Foco. SINDIFISCO NACIONAL. Brasília, 2011.

SOUTO, Luiza. Vítimas de Tráfico Humano Aumenta nos Últimos Anos: Entidades protestam contra a falta de combate. Jornal O Globo. 18 de

abril, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/vitimas-de-trafico-humano-aumentam-nos-dois-ultimos-anos-21213894>, acesso em 20/12/2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). World Drug Report 2017. United Nations Publication, Sales n. E.17.XI.9, 2017.

VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. *Análise Estratégica*, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017.

WUNDERLICH, Jens-Uwe. Regionalism, Globalisation and International Order. Europe and Southeast Asia. The international political economy of new regionalisms series. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007.

NARCOTRÁFICO E SEGURANÇA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Thiago Rodrigues
Thaiane Mendonça

Introdução: Notas Teórico-Metodológicas

“Narcotráfico” é uma palavra que habita nosso imaginário. Em filmes, séries de *streaming* e nas páginas policiais, o “tráfico de drogas” parece ser um perigo real e presente. A “familiaridade” com o fenômeno, como sempre, não significa clareza conceitual ou conhecimento sobre o tema. Nesse caso, essa premissa é verdadeira não apenas para leigos ou para a população sem estudo formal. A desinformação e difusão de estereótipos sobre o narcotráfico atravessam toda a sociedade, incluindo a áreas das Relações Internacionais e a dos Estudos de Defesa/Estudos Estratégicos. Livros de referência conhecidos e abrangentes, como Baylis, Wirtz & Ward (2010) e Rodríguez & Velásquez (2020), não incluem capítulos ou análises específicas sobre o tráfico de drogas. Nesses livros e em outros do mesmo espectro, o narcotrá-

fico é comumente atrelado a categorias mais amplas, como “crime organizado internacional”, aproximando-o de outras atividades ilícitas de caráter transnacional como o “tráfico de armas” e o “tráfico de pessoas”. É verdade que essas outras modalidades de *ilegalismos* transnacionais guardam características em comum com o narcotráfico – e que, em muitos casos, estão associadas a ele; porém, a conexão automática entre tais atividades não ajuda na compreensão de nenhuma delas.

Apenas para dar um exemplo: se o tráfico de armas leves flui por canais conectados ao narcotráfico, isso se dá pela necessidade das organizações do tráfico de drogas (OTD) em se armar para defender territórios, controlar rotas, combater grupos rivais e forças de segurança estatais. No entanto, as armas comercializadas ilegalmente não têm uma origem ilegal, ao passo que as drogas vendidas ilegalmente são, na maioria dos casos, ilícitas desde o fabrico (exceção aos fármacos psicoativos, como os opióides sintéticos desviados para o mercado ilegal) (PEREIRA, 2021). Desse modo, o tráfico de armas aciona um mercado próprio, que envolve fabricantes de armas, regulações sobre o porte e comércio local e internacional de armas leves, o descaminho de armas pertencentes a forças de segurança entre outras questões. Cada tráfico, enfim, merece análises próprias.

No caso do narcotráfico há ainda um complicador adicional. O uso de drogas psicoativas, apesar de milenar, é alvo de juízos de valor carregados de reprovação moral. Sociedades como a nossa toleram – ou até mesmo incentivam – o uso de algumas drogas psicoativas, como o álcool, e repudiam o consumo de outras como a cocaína ou o ta-

baco. A percepção de que algumas drogas são “perigosas” para a saúde e para o “comportamento moralmente correto” foram e continuam sendo os principais motivadores no *nível societal* (que inclui as práticas e costumes sociais) para a defesa de uma proibição ampliada da produção, comércio e uso de uma série de substâncias psicoativas. No entanto, a proibição legal e a condenação moral não são, historicamente, suficientes para efetivamente coibir o uso de drogas. Desse modo, o chamado *proibicionismo* – nome pelo qual se conhece o regime internacional de controle de drogas (RODRIGUES, 2017) – nada mais produziu do que um vasto mercado ilícito que, ao longo da expansão global dos mercados capitalistas no século XX – terminou por globalizar, também, o narcotráfico como negócio de proporções mundiais.

O *nível médico* e o *nível legal* que, em conjunto, reúnem os argumentos médicos e as normas jurídicas nos quais se fundamentam o *proibicionismo*, terminaram por gerar um grave problema de *segurança pública* que, a partir dos anos 1970, com o crescimento exponencial de OTD destinadas a abastecer uma demanda mundializada por drogas, passou a ser tratado por Estados e pelo conjunto de Estados reunidos na Organização das Nações Unidas como um problema tanto de *segurança nacional* quanto de *segurança internacional* (RODRIGUES; LABATE, 2019). O “problema” do narcotráfico, portanto, é simultaneamente local e regional, nacional e internacional, continental e global.

Aceitando que o narcotráfico tenha tal natureza complexa, causa espanto que as disciplinas das Relações Internacionais e dos Estudos de Defesa/Estudos Estratégicos tenham tantas reservas para considerar esse fenômeno como

um objeto importante de pesquisa. Causa espanto, mas é possível ensaiar uma hipótese para explicar o porquê. Para tanto, precisamos lembrar que as áreas das RI e dos Estudos de Defesa/Estudos Estratégicos estão, ainda hoje, ligadas a referenciais teóricos que remetem à filosofia política moderna, baseada nos autores contratualistas (Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant entre outros), e que a noção de guerra e paz, seguindo a orientação contratualista, separa de forma rígida um ambiente de paz doméstico/interno ao Estado – conservado assim pela própria força do Estado – e um ambiente de possibilidade constante de guerra no ambiente externo/internacional – devido, supostamente, a uma ontológica situação de caos e “anarquia” (RODRIGUES, 2010; WALKER, 2013).

Esses dois pilares teórico-epistemológicos tornam muito difícil analisar – ou mesmo aceitar como temas válidos – fenômenos, como o narcotráfico que sejam, simultaneamente, agenciados por *agentes não-estatais ilegais* e que se movimentam entre os espaços locais e transnacionais, mobilizando conflitos com forças estatais e com outros agentes não-estatais ilegais (OTD, milícias, grupos paramilitares) e legais (empresas de segurança privada, por exemplo).

O aumento do interesse e da literatura especializada sobre os “novos temas de segurança” ou os “novíssimos conflitos” é notável, mas ainda insuficiente para superar noções pré-concebidas sobre os atores não-estatais agenciadores de violência (BROWN; MURRAY 2020; McFATE 2020; LISTER; SALEM, 2019). Quando o assunto é narcotráfico, a situação é delicada, pois, como afirmam Antonopoulos e Papanicolaou (2018), sucede com o tráfico de drogas algo

similar ao enfrentado pelo estudo do “crime organizado” em geral: a falsa certeza de que o tema é simples e bastante mapeado apenas pelo fato de ser muito comentado.

Os primeiros trabalhos científicos sobre narcotráfico no campo das Relações Internacionais no Brasil datam, tão-somente, do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (VIANA; CAMPOS; PEREIRA; RODRIGUES, 2020). Apenas a partir do início dos anos 2010 é que os trabalhos sobre narcotráfico passaram a ser menos exóticos ao campo das RI e dos Estudos de Defesa/Estudos Estratégicos. A pesquisa desse objeto é plena de obstáculos, como a dificuldade em realizar pesquisas de campo/empíricas e a deficiência de dados confiáveis devido à sua natureza ilegal. Além disso, os/as pesquisadores/as interessados no estudo do narcotráfico como uma questão internacional são compelidos/as a enfrentar um debate mais amplo e de fundo sobre a urgência em ultrapassar os limites teórico-metodológicos das Relações Internacionais e dos Estudos de Defesa/Estudos Estratégicos que não aceitam a dissolução das fronteiras entre espaço doméstico/interno e espaço internacional/externo.

A fim de lidar com esse problema teórico-metodológico e epistemológico propomos uma análise do narcotráfico como questão de segurança no Brasil e no seu entorno estratégico a partir de uma *teoria dos ambientes de segurança* (RODRIGUES; LABATE, 2019) que identifica quatro desses ambientes: ambiente doméstico, ambiente nacional, ambiente regional e ambiente global. Cada um deles foi estudado e delimitado por abordagens teóricas de fundo como zonas estanques e distintas: o ambiente doméstico é entendido como “espaço de ordem” mantido por

relações hierárquicas entre o Estado e os diversos atores sociais; o ambiente da segurança nacional é aquele conformado por Estados entendidos como unidades soberanas dotadas de potencial militar; o ambiente de segurança regional é aquele no qual os Estados na busca por realizar seus interesses projeta poder sobre países e regiões contíguas a seu território, por fim, o ambiente de segurança global composto pelo mosaico de *clusters regionais* de segurança à moda dos complexos regionais de segurança descritos por Buzan e Weaver (2004).

A proposta teórica desse capítulo toma como premissa a necessidade de articular esses *ambientes de segurança* a partir da hipótese de que, no mundo atual, torna-se insustentável a divisão petrificada entre cada ambiente. O narcotráfico em suas formas de expressão e expansão, tanto como mercado pujante no lado ilegal do capitalismo global quanto como forma contemporânea de conflito não tradicional, conecta os ambientes de segurança promovendo readequações nas práticas/políticas de segurança e defesa dos Estados.

A territorialidade do narcotráfico é fluída e se realiza no espaço de forma distinta às referências tradicionais entre nacional e internacional como ambientes auto excludentes. Existem, assim, *trans territorialidades*, ou seja, conexões fluídas/não-formais entre territórios distintos que atravessam os tradicionais ambientes de segurança. Desse modo, um campo de cultivo ilegal de coca no Putumayo colombiano terá conexão com laboratórios de refino da cocaína no departamento colombiano de Norte de Santander, fronteira com a Venezuela. Em seguida, a cocaína pura, produzida no Catacumbo, região selvática de Norte de Santander, será

transportada à periferia de Caracas para, depois, seguir a um galpão no porto de La Guaira, a uma centena de quilômetros da capital. Dali, a remessa de meia tonelada de cocaína seguirá oculta em contêineres destinados ao porto de Nápoles. Uma vez em Nápoles, a droga será armazenada em um edifício da zona portuária onde, será “cortada”, ou seja, mesclada/adulterada com outros produtos (talco, anfetamina, pó de gesso) de modo a triplicar seu volume. Uma vez preparada para venda será distribuída oculta em caminhões de transporte de carga. Um desses caminhões descarregará seu estoque em um prédio da zona industrial de Roma e, dali, serão retirados pacotes de 1kg cada por vendedores do varejo romano. Esse exemplo hipotético, baseado em informações reais sobre rotas e distribuição transatlântica de cocaína (RODRIGUES; PORTO; FREIXO, 2018), serve para ilustrar que os lugares e rotas nos quais o tráfico de drogas se realiza referem-se a formas de territorialização que não respondem à tradicional oposição entre nacional e internacional. Estão conectadas por essa economia ilícita zonas de plantação ilegal em regiões remotas de áreas florestais, laboratórios clandestinos ocultos em áreas rurais, bairros periféricos de grandes cidades, portos, aeroportos, estradas de rodagem. São territórios distintos e espaços territoriais, o que ampara a decisão de substituir as expressões internacional e transnacional por transterritorial, ou seja, a espacialidade de referência são unidades de território e não de nação/Estado-nação (PASSETI; AGUSTO; OLIVEIRA; CARNEIRO; RODRIGUES, 2019).

Assim, as rotas do narcotráfico podem ser lidas a partir da noção de *transterritorialidade*, onde cada linha não indica uma abstração sugerindo movimento do produto ilí-

cito, mas, mais do que isso, marca graficamente a conexão entre *ambientes* diferentes dos *ambientes de segurança* tradicionais demarcados pelas fronteiras estatais e guardados por forças militares ou policiais. Partes do território ficam, portanto, conectadas, gerando uma realidade de comunicação e integração econômico-comercial que não obedece às distinções generalizantes de “Nação” e de “Internacional”.

Com isso em mente, esse capítulo propõem uma análise do narcotráfico pela perspectiva dos *ambientes de segurança* e da *transterritorialidade* tomando como espaço para reflexão aquele que a Política Nacional de Defesa do Brasil de 2020, define como “entorno estratégico nacional”, a saber, “a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020, p. 11). Com exceção da Antártica, as outras regiões identificadas como componentes do Entorno Estratégico Brasileiro coincidem com a territorialidade na qual se realiza o narcotráfico sul-americano em suas conexões intrarregionais e transatlânticas.

O capítulo fica, então, dividido em quatro seções. A primeira delas é essa introdução que define nosso objeto e expõe nossa perspectiva teórica. Na segunda seção, intitulada “Narcotráfico e Conexões Transatlânticas”, apresentamos a história da configuração do narcotráfico no Brasil e no seu Entorno Estratégico, chamando a atenção para suas atualizações contemporâneas. Em seguida, a seção “Pacificações e Militarizações no Brasil” expõe a atual problemática do uso das Forças Armadas brasileiras a título de combate às OTD, com a preocupação de situar essa apresentação no marco da reflexão conceitual sobre “militarização” e “securitização”, indicando as implicações políticas para a democracia brasi-

leira e, em termos de organização, o impacto da rotinização das missões de Garantia da Lei da Ordem sobre as Forças Armadas brasileiras, Por fim, nas “Considerações Finais” resumizamos os pontos destacados e indicamos sugestões de direcionamento estratégico para uma revisada política de defesa no Entorno Estratégico Brasileiro atenta às características próprias do narcotráfico.

1. Narcotráfico e Conexões Transatlânticas

A história da proibição das drogas e do combate ao seu mercado ilícito tem características próprias em cada país/sociedade. Ainda assim, é possível observar a existência de certos padrões que se repetem na consolidação, ao longo do século XX, de um regime internacional de controle e regulação sobre a “questão das drogas” (RODRIGUES; LABATE, 2016). É possível, então, observar a produção e repetição de uma série de táticas de controle e repressão sobre o mercado ilegal de drogas e as populações diretamente envolvidas com ele as quais incluem desde a identificação e catalogação de substâncias, a produção de informações sobre fluxos de materiais e mesmo financeiros dos agentes envolvidos e o estabelecimento de regulações nacionais e internacionais e estratégias de cooperação para o combate aos grupos “traficantes”.

Nesse sentido, além das Convenções sobre Drogas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) – 1961, 1971 e 1988 – foi criado o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, na sigla em inglês) que compila dados sobre o tráfico de drogas no mundo, dentre outros temas relacionados ao “crime transnacional”, publi-

cando anualmente um extenso relatório chamado *World Drug Report* (UNODC 2020). Um ponto a se destacar nos *World Drug Report* ao longo da década de 2010 é a proeminência, na América do Sul, do tráfico de cocaína ante ao mercado de outras substâncias ilícitas também produzidas e/ou consumidas na região, como heroína, maconha e drogas sintéticas (UNODC 2020).

Desse modo, em termos mundiais, a principal droga psicoativa ilegal de origem sul-americana, e que mobiliza o mercado ilícito no Brasil e no seu entorno estratégico, é a cocaína. Sendo assim, o foco das considerações a seguir está principalmente nas rotas do tráfico de cocaína relacionados ao Brasil, à Colômbia e à Venezuela, com a ressalva de que estas rotas podem também ser utilizadas para o tráfico de *Cannabis*, contrabando de pedras preciosas, tráfico de pessoas, tráfico de armas, contrabando de animais, tráfico de cigarros, entre outros ilegalismos. Ressalta-se, ainda que, ao observar os dados apresentados, as rotas das drogas pelo mundo e os atores envolvidos, de fato é possível ter dimensão da transnacionalidade do tráfico ilegal de drogas e como suas dinâmicas revelam a imbricação entre dinâmicas e atores locais e globais e entre regimes legais e ilegais, por meio da corrupção e da lavagem de dinheiro. O capitalismo globalizado é uma avenida aberta para fluxos comerciais e financeiros que circulam num campo onde é difícil distinguir o *legal* do *ilegal*. O Brasil, sendo um país integrado aos fluxos da economia global, firmou-se no lugar de país consumidor de drogas ilegais, país produtor de algumas substâncias psicoativas ilícitas (como maconha e drogas sintéticas), como praça privilegiada para a lavagem de dinheiro (por meio de bancos, investimentos imobiliários, negócios

de fachada etc.) e como ponte para a conexão transatlântica que conecta Europa e América do Sul por rotas que cruzam o Atlântico, passando por países do Golfo da Guiné e do extremo ocidente africano (RODRIGUES, 2018).

O Brasil, comumente descrito como um “país de dimensões continentais”, possui 23.102 km de fronteira, sendo 15.737 km de fronteira seca e 7.367 km de fronteira molhada, estando a maior parte de tal extensão situada em regiões de baixa densidade demográfica e de difícil acesso (floresta tropical e pantanal). Por conta disso, o patrulhamento e o controle da entrada e saída de bens e de pessoas nestas regiões são difíceis, abrindo incontáveis brechas que são utilizadas pelas organizações do chamado crime organizado, com destaque para os grupos narcotraficantes. Diener e Hagen (2012), em seu estudo crítico sobre as fronteiras na contemporaneidade, chamam a atenção de que essas linhas jurídico-políticas imaginárias jamais foram controladas e esquadrihadas perfeitamente pelos aparatos de segurança dos Estados nacionais. Até mesmo países com enormes recursos financeiros, humanos e materiais, como os Estados Unidos da América, têm dificuldade para vigiar e controlar suas fronteiras, terminando por privilegiar determinados pontos, áreas ou, até mesmo, certos tipos de fluxo transfronteiriço (como o de pessoas ou cargas). Para os autores, o discurso da necessidade de investimentos em tecnologia de ponta – monitoramento remoto, rastreamento por satélite, *drones*, radares – movimenta uma bilionária indústria no campo da defesa, mas não garante o cumprimento da promessa de “vigilância total” das fronteiras. Trazendo essa reflexão para o caso sul-americano – e brasileiro, em particular – não seria possível esperar que as imensidões pelas

quais se estendem as fronteiras brasileiras sejam controladas hoje ou num futuro discernível. Isso significa aceitar que, diante da manutenção do regime internacional de controle de drogas baseado no proibicionismo, a América do Sul deve seguir sendo um dos polos ativos do narcotráfico mundial e o Brasil um dos países-chave dessa dinâmica.

Conforme indicam Rocha e Zorovich (2015, p.42), o Brasil é considerado uma “área de trânsito” especialmente para a “cocaína e a heroína que vem da Colômbia, do Peru e da Bolívia” com destino à “América do Norte e Europa”. Essa “área de trânsito”, no entanto, também se converteu, especialmente desde a segunda metade dos anos 1990, em mercado consumidor importante para drogas ilegais produzidas na América do Sul – cocaína andina, maconha paraguaia –, na Europa e Ásia (drogas sintéticas) e, até mesmo, dentro do próprio país (*Cannabis* originária do Polígono da Maconha, em Pernambuco) (TOKATLIAN, 2019). Desse modo, os grupos ou facções criminosas brasileiras vinculados ao narcotráfico são, muitas vezes, responsáveis pelo transporte e armazenamento das substâncias e pela sua venda no varejo nacional, mas não necessariamente são proprietárias das quantidades maiores de drogas ilegais destinadas aos mercados mais rentáveis do Norte.

O fluxo de drogas ilegais no Brasil acontece, principalmente, por duas vias: uma pelo eixo centro/sudeste e outra pelo eixo norte/nordeste (ROCHA; ZOROVICH, 2015). No primeiro eixo, as drogas ilícitas, especialmente *Cannabis* e a cocaína, entram no país através da fronteira com o Paraguai, Bolívia e Peru com destino às áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e aos portos de Santos, do Rio de Janeiro e do Sul do país, como Tubarão, em Santa Catarina, e

Paranaguá, no Paraná. O trânsito de drogas ilícitas é realizado por ar, em pequenos aviões mono ou bimotores, ou por via rodoviária, ocultando-as em caminhões de carga, ônibus ou carros de passeio. As vias de acesso são tanto rodovias quanto estradas vicinais ou de terra, dentro de propriedades rurais ou parques nacionais. Trilhas chamadas “cabriteiras” são utilizadas para a movimentação de quantidade menor de droga ilegal e outros produtos contrabandeados. Uma vez em território brasileiro, a carga ilícita segue por terra pelas principais rodovias federais que ligam estados fronteiriços como Mato Grosso do Sul e Paraná até as destinações próximas à faixa costeira atlântica. No caminho, mercados secundários para as drogas ilícitas são encontrados em cidades do interior paulista, sendo a cocaína e maconha consumida, principalmente, pela elite local, enquanto o *crack* – droga produzida a partir do rebotalho do processamento da cocaína – fica amplamente disponível para consumidores de todos os estratos sociais, incluindo boias-frias empregados precariamente na agroindústria. Pelo caminho traçado, tal eixo foi nomeado pelas forças policiais brasileiras e pela imprensa como “rota caipira” (ABREU, 2018). A “rota caipira” é controlada, em especial, pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) que desde meados da década de 2010 consolidou sua presença no Paraguai e Bolívia, controlando passos fronteiriços, em associação ou não com grupos locais, além e penetrar no sistema prisional desses países vizinhos, em particular, o paraguaio (CHRISTINO; TOGNOLI, 2017).

O eixo norte/nordeste compreende a chamada “rota amazônica” que conecta a tríplice fronteira norte Brasil/Peru/Bolívia a duas principais vias: uma no extremo norte, com a Venezuela, e outra ao litoral nordeste do Brasil. Esse eixo, em

especial o que encontra vazão pelas capitais do nordeste, foi estabelecido ainda nos anos 1980, época do impulso inicial da economia transnacional das drogas ilícitas na América do Sul, com a produção de cocaína concentrada na Colômbia e controlada por grupos como os chamados “cartéis” de Medellín e de Cali (RODRIGUES, 2017). Essa via para o tráfico de drogas é considerada relevante em razão da densa floresta e da presença precária do Estado em cidades da fronteira, dificultando a fiscalização por parte das autoridades e facilitando a passagem da produção ilegal (DIONÍSIO; SOUZA; SILVA, 2019). Além do tráfico de drogas, a região amazônica é atravessada por uma série de outros ilegalismos como a grilagem, a biopirataria e o desmatamento ilegal. Tais ilegalidades encontram pontos de tangência com o tráfico de drogas, reforçando a dependência que as economias locais têm dos ilegalismos.

Diferente da “rota caipira”, o eixo norte/nordeste não é controlado por uma única facção, o que faz com que disputas, invariavelmente violentas, ocorram entre rivais. Grupos como a Falange do Norte, aliadas a grupos do sudeste, como o Comando Vermelho, disputam o controle das rotas, dos presídios e dos passos transfronteiriços procurando repelir a chegada de organizações como o PCC. Segundo o Atlas da Violência produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e publicado em 2020, os embates desencadeados em 2016 nos presídios da região Norte e Nordeste, opondo grupos locais filiados ao Comando Vermelho ou ao PCC, são os principais responsáveis pelo “número recorde” de mortes violentas na região entre 2016 e 2017. Do mesmo modo, a reacomodação das alianças e zonas de influência entre CV e PCC pode ser considerada uma hipótese forte para compreender a diminuição das mortes violentas nos

estados do Norte e Nordeste entre 2018 e 2019 (IPEA, 2020, p.9). Dados de 2019 indicam que das 50 cidades mais violentas do mundo – numa medicação que considera o número de mortos por 100.000 habitantes – 15 estão no Brasil, sendo 12 delas nas regiões Norte e Nordeste. No Sul e Sudeste, as cidades que entraram no ranking são Porto Alegre (RS), Campos dos Goytacazes (RJ) e Vitória (ES); ficando as grandes metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro – sedes das principais facções nacionais – fora dessa listagem macabra (STATISTA RESEARCH DEPARTMENT, 2020).

Ambas as rotas passam por diversas pequenas cidades em locais de baixa densidade populacional e precária presença e fiscalização do Estado. Para tanto, envolvem uma rede complexa de pessoas, corrupção, meios de transporte, trajetos alternativos, violência para a manutenção de territórios e conexões com outros mercados ilegais, como o tráfico de armas e de pessoas, que sustentam o mercado ilegal da droga e o tornam extremamente lucrativo. O Relatório Anual sobre Drogas produzido pelo UNODC em 2020 indica que o Brasil segue sendo um território de trânsito importante para o tráfico de drogas transnacional, principalmente a cocaína, ganhando ainda mais importância nos últimos anos (UNODC 2020, p.32). De acordo com o relatório, os principais destinos, baseado no número de apreensões e nas informações fornecidas pelos governos ao UNODC, são África, Europa e Ásia, o que envolve uma série de outros atores, como a presença de máfias estrangeiras, que serão abordadas adiante ainda neste capítulo.

Se o Brasil aumentou de relevância no campo do tráfico internacional de drogas ilegais, a situação dos vizinhos em seu entorno estratégico também se alterou. Ao se pensar

em tráfico de drogas imediatamente vem à mente os grandes cartéis colombianos das décadas de 1980 e 1990, como o Cartel de Medellín e o Cartel de Cali. Durante os anos 1990, no entanto, houve o dismantelamento destes grandes cartéis, seguido por uma reorganização do tráfico de drogas ao redor de OTD menores e mais atomizadas, o que dificulta a identificação e interceptação de suas atividades (ROSEN, 2015, p.59). Começou a era das “nuevas bandas criminales” (novos grupos criminosos) ou, simplesmente, BACRIM.

O enfraquecimento relativo dos grupos colombianos está intrinsicamente ligado à concomitante ascensão dos chamados “cartéis mexicanos”, como o Cartel de Sinaloa e o Cartel do Golfo, e ao crescimento das facções criminosas no Brasil, em especial o PCC (FELTRAN, 2018; RODRIGUES & LABATE, 2016). Já nos anos 2000, essa tendência na Colômbia foi reforçada com o início do Plano Colômbia, programa de apoio financeiro, logístico, material e de treinamento militar oferecido pelos EUA a Bogotá, que focou de modo preferencial no ataque às guerrilhas de esquerda atuantes no país desde os anos 1960, com ênfase na maior e mais bem estruturada delas, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia/FARC (RODRIGUES, 2012). Naqueles anos, atividades ilícitas, como o cultivo de plantas geradoras de matéria-prima para o processamento de drogas ilegais e o tráfico dessas substâncias foram levadas adiante por BACRIM, grupos paramilitares de direita (organizados desde os anos 1980 e que agiam com a leniência ou beneplácito do Estado colombiano) e grupos da esquerda armada que, também desde a década de 1980, tributavam plantações de coca ou papoula (para a produção de heroína) e abrigavam laboratórios para o fabrico de drogas.

Nesse contexto, as FARC foram consideradas pelo governo como “narco-terroristas”, expressão que representa a associação de duas grandes ameaças à segurança nacional colombiana: “drogas” e “terrorismo”. Essa nomenclatura foi empregada pela primeira vez pelo governo peruano, entre 1982 e 1983, para classificar a guerrilha do Sendero Luminoso, atuante em zonas urbanas – como Lima – e no altiplano andino. Logo depois, o governo colombiano e o governo dos Estados Unidos adotaram o termo para designar guerrilhas como as FARC. Essa classificação, apesar de frágil e vaga em termos conceituais, funcionou – e segue funcionando – como um “ato de fala” que, conforme explicam Buzan, Weaver e De Wilde (1998), são o instrumento discursivo e ideológico que permite, diante de uma determinada *audiência* (a população nacional, por exemplo) disposta a aceitar a verdade deste discurso, definir uma “ameaça existencial” à sociedade, ao Estado e aos indivíduos. A aceitação da veracidade desta “ameaça” cria, então, condições políticas para que recursos financeiros, reformas legais e mobilização policial-militar sejam realizadas em nome da segurança de todos. Eis o processo de *securitização* (BUZAN; WEAVER; DE WILDE, 1998). A securitização do narcotráfico foi reforçada e justificada por governantes latino-americanos e pelos EUA a partir da difusão desse “conceito” de narco-terrorismo. A força e o impacto da combinação entre “narcotráfico” e “terrorismo” gerou um elemento de pânico social que autorizou não apenas os planos de militarização do combate ao tráfico de drogas nos Andes, na América Central e no México a partir de finais dos anos 1980, como também permitiu o crescimento de grupos ilegais como os parami-

litares colombianos, salvadorenhos e guatemaltecos, tolerados pelos governos e pelas sociedades desses países por supostamente combaterem a curiosa e pouco crível figura dos “narcotraficantes comunistas” (RODRIGUES, 2019).

O resultado da securitização do narcotráfico nos países do entorno estratégico brasileiro foi a diversificação dos grupos ilegais, sua pulverização em pequenas entidades, a entrada de forma mais assertiva de máfias europeias e africanas na América do Sul, a presença de “cartéis” mexicanos na Colômbia, o aumento do cultivo de folhas de coca nos três principais países do narcotráfico andino (Peru, Bolívia e Colômbia) e, conseqüentemente, o crescimento da produção de *cloridrato de coca* (a cocaína pura em pó) (UNODC 2020, pp. 21-23).

Especificamente sobre as rotas, o UNODC indica que a principal para a cocaína é a que parte da Colômbia para os Estados Unidos, via Caribe ou América Central, concentrando 90% das apreensões nos EUA (UNODC 2020, p.29). A “rota do Pacífico”, pelo mar, sai da Colômbia e chega na América Central ou no México, por onde entra nos Estados Unidos, maior mercado consumidor de cocaína, pela fronteira entre os dois países. Além desta, outra importante rota para o tráfico de cocaína é aquela que sai da Colômbia para a Europa, segundo maior mercado consumidor da droga, que utiliza o Brasil e a Venezuela como territórios de trânsito. Partindo da Colômbia, a droga atravessa o Brasil para ser enviada diretamente para a Europa ou para o norte da África, cuja importância tem aumentado nesse trajeto, de onde segue para o continente vizinho.

É interessante notar que o escoamento das drogas entre Brasil e Colômbia depende das boas relações entre os

grupos criminosos presentes nos dois territórios, além de uma rede de corrupção de agentes ou instituições legais. Entre 2016 e 2017, no Brasil, os acima mencionados massacres em presídios e em zonas empobrecidas de Manaus (AM) e Boa Vista (RR), opuseram a Família do Norte (FDN), facção aliada ao Comando Vermelho (CV), e o PCC. Estavam em disputa não apenas o controle das rotas do Norte e Nordeste, como também o privilégio de se conectar com os grupos em operação na Colômbia, de um lado, e com as máfias transnacionais de outro.²²

Nesse contexto, entra em cena a Venezuela. De acordo com Kronick (2019), durante os anos 1990, a Venezuela tornou-se uma das principais rotas para a cocaína produzida pela Colômbia, principalmente em direção às Américas Central e do Norte, visando o mercado consumidor dos Estados Unidos. A autora sugere, seguindo a literatura especializada, que esse movimento se deu em razão da maior pressão sobre o tráfico e os grandes traficantes colombianos como Pablo Escobar e também à facilitação de acordos comerciais entre os dois países, o que aumentou as trocas legais e, por consequência, também as trocas ilegais (KRONICK, 2019, p.5).

Apesar de sua grande importância durante o período de maior pressão sobre o tráfico na Colômbia, os dados mais recentes apresentados pelo UNODC apontam que a relevância do país apresentou um declínio significativo e indica que “possivelmente” tal perda tenha a ver com a “volátil situação de segurança no país”. Desde 2014, a Ve-

22 “A íntima relação entre PCC, FDN e os cartéis da Colômbia”, Revista Exame, 16/01/2017. Disponível em <https://exame.com/brasil/brasil-e-colombia-unidos-no-trafico/>.

nezuela sofre com bloqueios econômicos por parte dos EUA, além de diversas tentativas de intervenção em seu regime político. A situação política do país se agravou a partir de 2019 quando o então presidente da Assembleia Nacional e líder da oposição a Nicolás Maduro, presidente do país, se autoproclamou presidente da Venezuela com apoio de países como Estados Unidos e Brasil.

Ressalta-se que essa diferença é notável mesmo nas poucas menções à Venezuela ao longo tanto do relatório mais recente da instituição como nos últimos anos desde o bloqueio, em comparação com os outros dois países analisados. É interessante observar que no relatório publicado pela UNODC em 2010, a Venezuela era a origem de 51% das apreensões de cocaína na Europa, além de ter relevância também para o tráfico em direção aos Estados Unidos. No entanto, no relatório publicado em 2020, o Brasil já figura como país de trânsito mais relevante para a Europa e a importância da Venezuela nesta rota diminuiu ao longo da década. De acordo com Camero (2016), não se identifica na Venezuela grandes grupos organizados relacionados ao tráfico de drogas como no Brasil e na Colômbia. Para o autor, o tráfico no país se caracteriza por uma relação entre grupos nacionais com os grupos traficantes da Colômbia e máfias do outro lado do Atlântico.

Os dados da ONU com relação à Venezuela devem ser, no entanto, lidos com cuidado. A grande fragilidade de relatórios como o *World Drug Report* reside no fato de que suas informações, estatísticas e análises baseiam-se em números enviados pelos Estados-Membros da ONU ou, subsidiariamente, por dados de agências antidrogas de terceiros países. A ONU e o UNODC têm limitada capacidade para

realizar pesquisas próprias e de longo espectro. Assim, a variação nos dados referentes à Venezuela e ao Brasil podem ser reflexo de dificuldades das agências locais para identificar e quantificar as atividades ilegais em seu território ou de decisões políticas como, por exemplo, o compromisso de um governo com uma agenda antidrogas, que pode levar as autoridades a “maquiar” números ou valorizar apreensões de drogas ilegais em determinada cidade ou região enquanto são omitidos dados sobre o aumento de atividades ilícitas em outros setores ou em distintas zonas do país.

Tendo isso em mente, é importante mencionar que o narcotráfico na Venezuela assume contornos singulares que articulam a presença de *gangues prisionais* (as chamadas “megabandas”) que, à semelhança com o CV brasileiro, também controlam favelas e periferias dos grandes centros urbanos, máfias transnacionais, com destaque para representações de máfias italianas como a ‘Ndrangheta e a Santa Corona, e organizações controladas por figuras ligadas às forças de segurança do país, incluindo militares de alta patente. A descoberta, já no governo de Nicolás Maduro, do envolvimento de generais do Exército Bolivariano e de oficiais da Guarda Bolivariana com negócios ilícitos (narcotráfico, contrabando de gasolina, mercado ilegal de bens de consumo), levou à formulação do nome “Cartel de los Soles” (Cartel dos Sóis), já que, na Venezuela, as “estrelas” nos ombros dos generais são “sóis” (SAMPÓ, 2019; RODRIGUES; KALIL, 2020). A instabilidade social, econômica e política no vizinho brasileiro tem promovido uma crise humanitária de imensas proporções, levando ao deslocamento forçado de estimados 3 milhões de venezuelanos rumo ao exterior. A principal destinação dos migrantes forçados de

baixo poder aquisitivo tem sido a Colômbia. No entanto, o estado de Roraima passou a receber milhares de migrantes venezuelanos a partir de 2017 levando à mobilização do Estado brasileiro que, sob a coordenação do Exército, organizou a operação multiagências conhecida como *Operação Acolhida*, destinada a receber, atender, registrar e interiorizar (deslocar para outras regiões do Brasil) venezuelanos em busca de condições de vida.

A mencionada máfia 'Ndrangheta mantém uma tradição de presença no Brasil que data dos anos 1980, associando-se, hoje, ao PCC para movimentar cocaína em direção à Europa. Interesse similar faz com a Camorra napolitana também use o Brasil e organizações locais, como a Família do Norte (FDN) para conectar as regiões de produção de cocaína nos Andes ao mercado europeu²³. A presença de organizações nigerianas entra nessa equação abrindo rotas e pontos de apoio no Golfo da Guiné, especialmente em países como Guiné Bissau, Nigéria, Senegal, Cabo Verde e nas Ilhas Canárias, pertencentes à Espanha (RODRIGUES, 2018; SAMPÓ, 2019).

O que se pode perceber a partir dos casos observados é a complexidade das redes e das rotas transnacionais do tráfico de drogas que atravessam o Brasil e conectam organizações e pontos geográficos do país a fluxos de ilegalismos que transitam entre países e regiões para além da fronteira nacional. Em cada um dos países do entorno estratégico brasileiro, uma série de atores e relações é mobilizada de modo a fazer com que as drogas ilícitas percorram seus

23 "O PCC e a máfia italiana", UOL Notícias, 20/12/2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/os-negocios-do-pcc-com-a-mafia-italiana#cover>.

caminhos em busca dos mercados consumidores no Brasil e no além-mar. A característica ilegal do potente mercado do narcotráfico faz com que a acumulação de capital se dê num ambiente de competição que tende à violência diante da completa desregulamentação desse mercado e da natureza criminosa dos grupos que conduzem essa economia (PEREIRA, 2021). A violência é exacerbada pela predileção por políticas repressivas centradas na crescente militarização da segurança pública e no encarceramento em massa motivado pelo combate ao narcotráfico (BORGES, 2019). Num contexto assim, o entorno estratégico brasileiro é seriamente impactado pelo acirramento das disputas e conflitos entre grupos narcotraficantes, máfias locais e transnacionais e forças de segurança estatais militarizadas.

As conexões relacionadas ao tráfico de cocaína entre a América do Sul e a África Ocidental têm crescido e se solidificados desde meados da primeira década do século XXI. Segundo dados do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas, 30% da cocaína consumida na Europa tem como via de entrada as três portas de entrada africanas (UNODC, 2020) que, em ordem de importância, são: 1) a Costa Atlântica mais próxima da América do Sul, com destaque para Guiné-Bissau, Guiné e Senegal; 2) o Sahel, especialmente, Mauritânia, Mali, Argélia, Líbia; 3) golfo do Benin, do litoral de Gana ao delta do Níger, na Nigéria (SAMPÓ, 2019). Os Estados dessa região são considerados particularmente interessantes para os grupos narcotraficantes sul-americanos e para as máfias europeias como *hub* para a recepção da cocaína proveniente de Colômbia, Peru e Bolívia e sua distribuição para o norte (Europa) – via Sahel ou via Atlântica (Ilhas Canárias, Estreito de Gibraltar, Pe-

nínsula Ibérica, Mediterrâneo ocidental (Provença, Sardenha, Córsega) – ou para leste (Oriente Médio e Ásia).

As razões para tanto são: 1) localização geográfica – região africana mais próxima da América do Sul (única produtora mundial de cocaína); posição intermediária entre América do Sul e os mercados consumidores de Europa, Oriente Médio e Ásia; presença de imensas áreas florestais, de savana ou desérticas sem vigilância e litoral extenso também pouco monitorado; 2) corrupção – existência de altos níveis de corrupção entre agentes do Estado e atores da iniciativa privada, o que aumenta a possibilidade de garantir impunidade e, além disso, a cooperação de órgãos estatais, como parcelas das forças de segurança ou as autoridades aduaneiras (países como Guiné-Bissau possuem histórico de participação de altos funcionários, políticos, oficiais militares, o que faria do país um “Narco-Estado” (LABROUSSE, 2010); 3) fragilidade estatal – mesmo se houver compromisso dos Estados com o combate ao narcotráfico, as estruturas institucionais e a disponibilidade de recursos públicos são muito débeis para fazer frente à capacidade operativa dos grupos narcotraficantes, fato que torna a região atraente para a distribuição atacadista internacional de cocaína; 4) compromisso formal com a “guerra às drogas” – postura oficial de repressão militarizada ao narcotráfico leva ao fracasso no controle e diminuição do tráfico de drogas, permitindo o crescimento das atividades ilegais e expondo os militares ao poder de corrupção e cooptação do narcotráfico, repetindo os efeitos da “*war on drugs*” na América Latina (OGUNROMBI, 2015; KLEIN, 2014); 5) organizações criminosas ágeis e com presença internacional – narcotraficantes africanos

apresentam formas de organização mais descentralizadas e constituídas por grupos menores e flexíveis, muitas vezes centrados em clãs ou laços familiares, o que dificulta infiltração e desmobilização; ao mesmo tempo, a diáspora africana no Brasil (principalmente nigerianos) e na Europa estabelece pontes e pontos de contato que fazem funcionar o trânsito transatlântico de cocaína; 6) “terrorismo fundamentalista” – existência de grupos do chamado “terrorismo fundamentalista” na África Ocidental e no Magreb que se dedicam a atividades ilegais, dentre elas o narcotráfico, a fim de financiar suas atividades (CARRIER, KLANTSCHNIG, 2012; LABROUSSE, 2010).

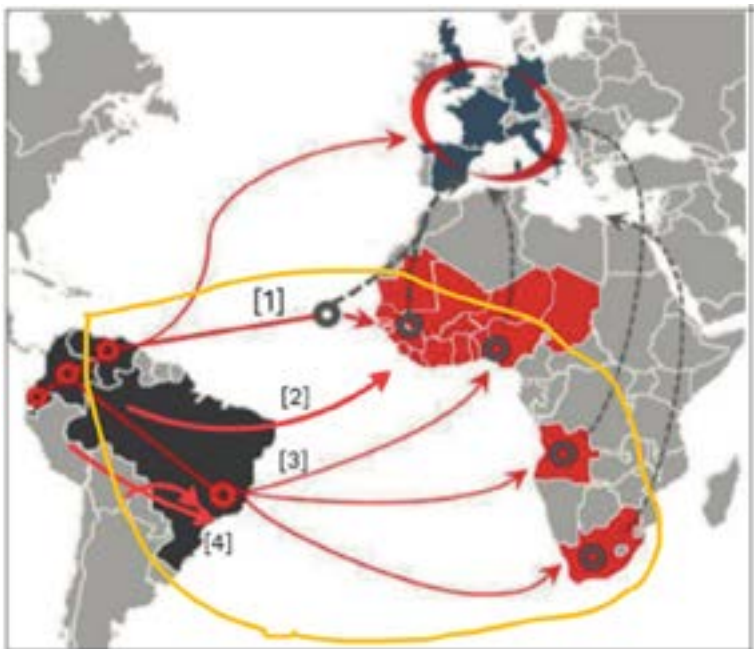
Segundo Sampó (2019), o UNODC tem subestimado a importância crescente da África Ocidental na dinâmica mundial do narcotráfico porque esse escritório da ONU trabalha, apenas, com os dados fornecidos pelos Estados-Membros como insumo para a elaboração de seus relatórios anuais. Como o fluxo de drogas ilegais num país é estimado a partir do número de apreensões, o baixo registro de intercepções no oeste africano – devido à incapacidade estatal e/ou à colaboração de agentes do Estado com o narcotráfico – distorce a análise da relevância do tráfico na região. No entanto, Sampó (2019) e outros autores (KLEIN, 2014; CARRIER, KLANTSCHNIG, 2012) coincidem na avaliação de que o aumento da importância do *hub* africano deve-se a uma reação das OTD andinas ao fortalecimento de suas correlatas mexicanas. A mudança do centro gravitacional da economia das drogas ilegais na América Latina seguiu o efeito da gradual debilitação das OTD colombianas após o fim da era dos grandes “cartéis” mencionada anteriormente (RODRIGUES; LABATE, 2019).

Uma das alternativas encontradas pelas OTD colombianas, mas também peruanas e bolivianas, foi adensar a exploração do mercado europeu seguindo a rota africana. O mercado europeu para a cocaína vinha crescendo desde o final dos anos 1990, em tendência oposta à dos EUA, onde o consumo de opioides assumiu a dianteira (PEREIRA, 2021). O novo momento do tráfico de cocaína para a Europa aproveitou conexões já existentes desde os anos 1980, articuladas por meio das máfias italianas com representantes baseados na Venezuela e no Brasil, tirando proveito do dinamismo das facções do tráfico de drogas no norte e no sudeste do Brasil atuando em acordo com grupos nigerianos, angolanos e sul-africanos (RODRIGUES, 2018).

O mapa abaixo – alterado por Sampó (2019) a partir de informações da *West Africa Commission on Drugs* (2014) e adaptado por nós – reúne as principais rotas da conexão transatlântica do narcotráfico, que parte da América do Sul em direção à África, com destino à Europa. A Rota [1] indica o principal trajeto do tráfico de drogas a partir da Venezuela, percorrida por barcos de médio porte ou por aviões de médio e grande porte. Essa rota é conhecida como “Autoestrada 10”, em referência ao paralelo 10º (SAMPÓ, 2019). A Rota [2] registra o fluxo de cocaína colombiana que ingressa no Brasil pela Venezuela ou diretamente pela fronteira brasileiro-colombiana. A cocaína negociada por BACRIM, pela dissidência das FARC (FARC-D), pela guerrilha colombiana Exército de Libertação Nacional (ELN) – atuante na fronteira colombiano-venezuelana – e por megabandas venezuelanas é comprada por facções como a Família do Norte – associada ao Comando Vermelho – e escoada pelas principais capitais

litorâneas do Norte e Nordeste em direção à África Ocidental, principalmente por via marítima e por voos comerciais (RODRIGUES; PORTO; FREIXO, 2018). As Rotas [3] e [4] indicam o percurso da cocaína de procedência colombiana, peruana e boliviana que ingressa pelas fronteiras Norte, do Centro-Oeste brasileiro ou paraguaia, sob o controle principalmente do PCC, para ser vendida no mercado do sudeste e para ser traficada via Porto de Santos ou oculta em voos comerciais para o *hub* africano (RODRIGUES; PORTO; FREIXO, 2018; SAMPÓ, 2018). A linha circular no mapa indica o campo correspondente ao entorno estratégico nacional – com exceção da Antártida – conforme definição da Estratégia Nacional de Defesa (MD 2020). Destacamo-lo para deixar bem evidente que a atividade do narcotráfico que concerne ao Brasil acontece e coincide, precisamente, com o nosso entorno estratégico.

Mapa: Rotas Transatlânticas do Narcotráfico – América do Sul-África-Europa



Fonte: Elaboração pelos autores a partir de WSCD (2014) e Sampó (2019).

Retomando a noção de fluxo transterritorial apresentada na introdução a esse capítulo, é importante destacar que cada uma das rotas indicadas no mapa representa um feixe de conexões que mobilizam grupos ilegais de tipos variados – máfias europeias, clãs narcotraficantes africanos, OTD sul-americanas de diferentes graus de complexidade (BACRIM, Comando Vermelho, FDN, PCC), grupos narco guerrilheiros (FARC-D, ELN), megabandas venezuelanas (com agentes estatais em sua composição), agentes estatais em países da África Ocidental, organiza-

ções do terrorismo fundamentalista islâmico. Cada uma das setas, portanto, articula agentes distintos e territorialidades diferentes que colocam em conexão áreas rurais remotas nos países andinos, regiões de selva amazônica no norte da América do Sul, cidades ribeirinhas amazônicas, zonas urbanas no interior e no litoral brasileiros, portos e aeroportos, rotas oceânicas, ilhas atlânticas, regiões isoladas na costa africana, zonas urbanas na África, áreas de selva, savana e deserto no norte africano etc. Ambientes distintos conectados por uma atividade ilegal que transita através de fronteiras produzem um fenômeno que não se reporta à geopolítica tradicional – ou seja, àquela que se refere ao Estado – mas a uma *nova espacialidade* – com fragmentos de território – e uma *nova agência* – agentes/atores não-estatais e estatais de distintas naturezas. Esse fenômeno transterritorial produz formas de instabilidade e de conflitividade que se realizam em diversas localidades, conectadas pela economia das drogas ilegais

Instabilidades e conflitividades que impactam diretamente o Brasil, já que esses fluxos transterritoriais passam quase todos pelo país. Isso indica como não é possível compreender a relação entre narcotráfico e segurança no país e no seu entorno sem uma análise que combine *ambientes de segurança* distintos, mas cada vez mais conectados e tendentes à interpenetração: os ambientes da segurança internacional, da segurança nacional e da segurança pública. Tal interpenetração é, ao mesmo tempo, causa e consequência do aumento significativo da indistinção entre forças policiais e forças militares que, já presentes nos países andinos desde finais dos anos 1980, passou a ser um elemento marcante no Brasil a partir do início do século

XXI por meio dos processos de pacificação de favelas e de envolvimento das Forças Armadas em funções de policiamento e ocupação urbanos.

2. Pacificações e Militarizações no Brasil

A literatura sobre militarização da segurança pública tem crescido tanto na Europa Ocidental, Estados Unidos e Canadá quanto nos países do Sul Global. Apesar de os estudos pioneiros nesse campo indicarem que por militarização dever-se-ia entender o emprego de militares das forças armadas de um país em funções tradicionalmente exercidas por forças policiais (ZAVERRUCHA, 1999), pesquisas atuais defendem a urgência em ampliar esse conceito.

De um lado, há a indicação de que “militarização” compreende não apenas o emprego de militares em funções de combate ao crime em território nacional, mas também, a disseminação de práticas de vigilância e de enfrentamento da chamada “criminalidade” com recursos e táticas oriundas do universo militar como, por exemplo, o monitoramento computadorizado de ruas ou bairros, a vídeo-vigilância de espaços urbanos, a blindagem de veículos e imóveis (comerciais e residenciais) e a emulação de táticas operacionais de grupos de elite militares por forças especiais das polícias (GRAHAM, 2018; NEOCLEOUS, 2012).

De outro lado, há a complementar disseminação entre a população civil de uma *mentalidade militarizada*, ou seja, de uma percepção ética do mundo centrada na ideia de confronto com inimigos e de repúdio a alteridade (seja ela formada por imigrantes, populações pobres, minorias étnicas etc.). A compreensão de que se vive em um “estado de guerra” autoriza que a cidadania cobre do Estado políticas

de “mano dura”, ou seja, de “tolerância zero” com a “criminalidade”, reproduzindo a lógica schmittiana do amigo/inimigo (RODRIGUES, RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2020; ZAFARONI, 2007). Com isso, a eliminação física de pessoas consideradas perigosas ou desviantes fica justificada diante do medo social do crime. Autoriza-se, ainda, que a cidadania se arme e reproduza em seus espaços de trabalho ou moradia práticas antes restritas às forças de segurança do Estado, como a presença de guarda armada, o uso de veículos blindados, a disseminação de sistemas de alarme e vigilância por vídeo entre outros dispositivos.

É preciso, ainda, outra precaução analítica. A proliferação de estudos apontando para a “militarização” da sociedade brasileira e a normalização do uso dessa expressão (SOARES, 2019) escondem o fato de que, em países como o Brasil, os ambientes da *segurança pública* e da *segurança nacional* já estão conectados há muitas décadas. Um indício de tal articulação está na procedência imediata da Lei de Segurança Nacional (LSN) de 1969, editada no auge do regime autoritário brasileiro e que outorgou o suporte legal para que o Estado rearranjasse o sistema repressivo nacional focando no combate e eliminação da esquerda armada. A LSN estabeleceu, entre outras determinações – como a de classificar roubos a bancos e sequestros, duas das atividades da esquerda armada, como “crimes de lesa pátria” – o desenho das relações entre o Exército Brasileiro e as polícias militares estaduais, submetendo as segundas à autoridade do primeiro. Esse padrão organizacional foi mantido com alterações na Constituição de 1988.

Segundo Hunter (1997), o projeto dos constituintes de estadualizar por completo as Polícias Militares encontra-

ram resistência da cúpula do Exército, em Brasília. Os generais desejavam manter sua autoridade sobre as PMs, deixando intacta a possibilidade de intervir na segurança pública. Lembremos que em novembro daquele ano de 1988, tropas do Exército invadiram as instalações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda (RJ), com o intuito de desocupar a usina ocupada por metalúrgicos em greve. A justificativa do Exército foi o da urgência em retomar a produção da estatal considerada estratégica e, portanto, item de “segurança nacional”. Houve confronto e três operários foram mortos. Sob esse clima, no qual o direito de greve foi reprimido com força letal pelo Exército, ecos da ditadura civil-militar ainda ressoavam no Brasil da Nova República cerca de apenas um mês após a promulgação da nova Constituição. No texto constitucional, a solução encontrada foi a de compromisso: incluiu-se o Artigo 142 que, de forma vaga e deixando pendente a necessidade de lei complementar posterior, estabeleceu que as Forças Armadas poderiam ser convocadas por qualquer um dos “poderes constitucionais” para garantir “lei e ordem”. Desse modo, as PMs ficavam sob o comando dos governadores civis eleitos pelo voto, mas, em casos considerados de ameaça às instituições da República, a ativação do Art. 142 colocaria a pasta da segurança pública mais uma vez sob a batuta dos militares (RODRIGUES, 2017).

A falta de detalhamento do Art. 142 deixou margem para experimentos de intervenção em segurança pública ao longo dos anos 1990, com especial destaque para a Operação Rio (OpRio), em 1995, quando favelas e bairros periféricos da capital fluminense foram ocupados por tropas do Exército numa operação contra as facções do “crime orga-

nizado” (Coimbra 1999). A Operação Rio levou adiante a experiência iniciada com o programa especial de segurança colocado em marcha durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente/ECO-92, em junho de 1992, também no Rio de Janeiro. A OpRio foi a maior mobilização dessa natureza até a formação da Força de Pacificação do Exército, concebida pelo Ministério da Defesa em dezembro de 2010 no âmbito do processo de pacificação no Rio de Janeiro.

Esse processo teve início em 2008, fazendo com que a expressão “pacificação” voltasse à cena no Brasil, dessa vez no contexto de ocupação policial militar de favelas no Rio de Janeiro. Naquele ano foi criada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na favela Santa Marta, em Botafogo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro. Nos anos seguintes até a quase total paralização do programa, em 2017, trinta e cinco outras UPPs seriam instaladas, principalmente na zona sul, centro e zona portuária e na zona norte, locais de particular interesse econômico e turístico na cidade. As UPPs foram pensadas como um programa dividido em etapas, sendo a primeira marcada pela ocupação territorial pela Polícia Militar de zonas da cidade controladas por facções do “crime organizado” e as fases subsequentes definidas pela entrada de serviços públicos oferecidos pelo Estado ou por organizações não-governamentais, além da chegada de empreendimentos privados na área de serviços e do varejo (VALENTE, 2016; FRANCO, 2018). A narrativa da “pacificação de favelas” atualizou o objetivo de outros programas similares implantados desde os anos 1980 que visavam a integrar “asfalto” (a cidade formal) e “morro” (as favelas) (SOUZA, 2008).

O programa das UPPs foi peça crucial para a vitória das candidaturas do Brasil para sediar a Copa do Mundo da FIFA de 2014 e da cidade do Rio de Janeiro para receber as Olimpíadas de 2016. Não coincidentemente, a entrada em cena das forças federais de segurança (Exército, Marinha, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal) deu-se no contexto da ocupação dos complexos de favelas do Alemão e da Penha, na zona norte do Rio de Janeiro, precisamente na região cortada pelas duas principais vias de acesso rodoviário à capital fluminense (Avenida Brasil e Linha Vermelha) e que é próxima do Aeroporto Internacional do Galeão/Tom Jobim. Após uma série de ataques a coletivos e carros de passeio perpetrada, segundo o governo estadual do Rio de Janeiro, pelo Comando Vermelho a fim de pressionar pela não-instalação de UPPs em favelas da zona portuária e zona norte da capital, o então governador Sérgio Cabral Filho recorreu ao Art. 142 da Constituição Federal, requisitando ao governo federal a ativação do dispositivo da Garantia da Lei e Ordem (GLO). O pedido formal amparou-se na então recente Lei Complementar 136, assinada pelo presidente Lula da Silva em agosto de 2010, que ampliava e detalhava a anterior Lei Complementar 97, de 1999, assinada pelo presidente Cardoso. A LC136 definia os mecanismos para a organização e aplicação do dispositivo da GLO, cumprindo 22 anos depois aquilo que estava pendente desde a promulgação da Constituição. O argumento usado pelo governo do Rio de Janeiro foi o da ameaça à ordem pública e às instituições na área metropolitana do Rio de Janeiro causada pelas facções do narcotráfico. Assumindo a incapacidade para lidar com tal desafio apenas com Polícia Militar estadual e

com o programa das UPPs, o governo solicitou apoio das forças federais.

Assim foi criada a primeira Força de Pacificação do exército brasileiro para atuar nos complexos do Alemão e da Penha. A Força de Pacificação do Exército nos Complexos do Alemão e da Penha esteve em operação até julho de 2012. Em 2014, no então, nova Força de Pacificação do Exército foi criada, dessa vez para o Complexo da Maré, vizinha aos complexos do Alemão e da Penha e contígua à Ilha do Fundão, à Base aérea do Galeão e ao Aeroporto Internacional do Galeão/Tom Jobim. A segunda Força de Pacificação entrou em operação cerca de um mês antes da Copa do Mundo da FIFA, ficando em operação por um ano (RODRIGUES, KALIL, BRANCOLI, 2018).

Finalmente, em 2018, foi decretada uma Intervenção Federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro. O Gabinete da Intervenção Federal (GIF) e o Planejamento Estratégico da Intervenção ficaram sob a responsabilidade das Forças Armadas, notadamente dos militares ligados ao Comando Militar do Leste e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Diferentemente das duas Forças de Pacificação anteriores, a Intervenção Federal de 2018 significou a federalização da secretaria de segurança pública do Rio de Janeiro. Foi a primeira vez em tempos democráticos que uma pasta de governo estadual foi assumida pelo governo federal. Fundamentada no Art. 34 da Constituição, a intervenção transferiu todo o controle sobre o aparato de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, além de autorizar o envio de tropas das Forças Armadas, mobilizando o Exército e a Marinha.

A intervenção foi inteiramente liderada por militares do Comando Militar do Leste além de o cargo de secretário de Segurança Pública ter sido entregue ao General Richard Nunes, que antes disso foi comandante da ECEME. Ressalta-se, ainda, o fato de a própria ECEME, juntamente com outras instituições de ensino militares, ter sido convocada para elaborar o Planejamento Estratégico da Intervenção (PADECEME, 2019, p.7). Em 2020, já no governo Bolsonaro, o General Braga Netto, que foi interventor no Rio de Janeiro foi convidado a ser Ministro-chefe da Casa Civil, enquanto o General Richard Nunes assumiu o Centro de Comunicação Social do Exército, no Ministério da Defesa.

O objetivo principal da intervenção foi o de reorganizar a gestão do Estado na área de segurança e reduzir os índices de criminalidade, bem como o de coordenar ações ostensivas e cívico-sociais em áreas consideradas estratégicas. O que fica claro com a intervenção é um dos aspectos que compõem os processos de militarização, ou seja, a presença de militares (da ativa, sobretudo) em cargos do Executivo para lidar com problemas de governo das cidades e das populações. Esse aspecto é o mais visível e geralmente aquele que o senso comum mais identifica como “militarização”. Ele é, também, o aspecto que mais diretamente nos remete aos regimes autoritários existentes na história recente da América Latina e que tiveram militares ocupando funções civis e cargos executivos em todos os níveis da administração do Estado (ZAUER, 1999, 2008; MATHIAS, 2004).

Em comum, as Forças de Pacificação e as tropas da Intervenção Federal tiveram o objetivo de “retomar” o controle de determinados territórios do estado, as favelas, que estariam

sob o controle do crime organizado ligado ao tráfico de drogas. Silva (2010) indica que faz parte do cotidiano e da constituição da cidade esta lógica que localiza nas favelas a “violência urbana ligada ao tráfico de drogas” e, também, o varejo e o consumo de substâncias ilícitas, ainda que estes não estejam, de fato, restritos a estes espaços e às formas de sociabilidade comumente ligadas a eles, como os bailes *funk*. Sendo assim, Leite (2012) aponta que a “guerra às drogas” empreendida na cidade seria mais bem compreendida como uma “guerra às favelas” já que há uma associação entre categorias sociais marginalizadas e previamente consideradas ameaçadoras da ordem na cidade – o jovem, negro, pobre e favelado – que é redimensionada pela lógica da “guerra às drogas”.

Desse modo, fica explícita uma das facetas da crescente indistinção entre os ambientes de segurança da *segurança nacional* e da *segurança pública*. Essa indistinção é possível, como mencionado anteriormente, pela formulação de um discurso específico – aceito pela sociedade – de que os “inimigos” estão entre nós, dentro do país, vizinhos no espaço urbano e presentes nas fronteiras e em zonas urbanas “sem governo”. Opera-se, então, uma lógica de tipo contratualista que reconfigura a oposição entre “estado de natureza” e “estado de sociedade” tal qual formulada por autores clássicos da filosofia política ocidental – como Hobbes, Locke e Kant – interiorizando-a, ou seja, trazendo para dentro do ambiente de segurança pública a presença de figuras ameaçadoras ou de uma alteridade perigosa. A existência de uma alteridade perigosa doméstica, diria Michel Foucault (2002), é tão importante para justificar a existência e a necessidade do Estado quanto a ameaça de um ente estrangeiro. Afinal, a construção central do argumento contratualista é a defesa da inevitabilidade de um contrato/

pacto entre os indivíduos e o Estado (absolutista/Leviatã ou republicano/constitucional, tanto faz) na qual os indivíduos aceitam sujeitar-se à autoridade do Estado em troca de proteção à integridade física e à propriedade.

O narcotráfico, quando securitizado enquanto “ameaça existencial”, oferece, simultaneamente, elementos para a construção – e consequente percepção – de um inimigo ao mesmo tempo interno/doméstico e externo/internacional. O narcotráfico encampa o “medo” da morte física – por meio dos confrontos entre facções e delas com as forças de segurança – e da morte físico-moral – a ojeriza pela intoxicação com substâncias consideradas perigosas à saúde e provocadoras de degeneração moral (RODRIGUES, 2017). A situação de conflito constante atualizada diariamente pela “guerra às drogas” assemelha-se, portanto, ao modelo de segurança do Estado próprio dos regimes autoritários latino-americanos e que mesclavam propositadamente tanto os ambientes de segurança nacional e de segurança pública quanto os ambientes de segurança internacional e de segurança regional. Essa mescla foi possível pela natureza do inimigo de então, o “perigo comunista”. Tal ameaça própria da Guerra Fria foi composta por elementos materiais e ideacionais/ideológicos. De um lado, o “comunista”, assumindo a forma da pessoa “subversiva”, “guerrilheira”, “militante”. De outro lado, a “ideologia exógena” ou “alienígena” – a “doutrina comunista” – que teria chegado às Américas com o objetivo de “destruir a civilização ocidental”. Argumentamos aqui que “perigo comunista” inaugurou na região uma forma de *securitização híbrida*, ao mesmo tempo doméstica e internacional, ideacional e material, a ameaçar

supostamente a existência física e moral de cada cidadão. Eis, assim, o paralelo que se pode traçar entre a “guerra contra o comunismo” e a “guerra contra as drogas” no que tange ao processo de securitização.

Não à toa, nos anos 1980, os dois discursos securitizadores se encontraram na formulação do conceito de “narco terrorismo”. Com o arrefecimento da “ameaça comunista” no seu aspecto material – já que seu aspecto ideacional voltou a ser cultivado pelos atuais governos de ultradireita no planeta – houve uma outra composição promovida pela ascensão da “ameaça terrorista” a partir dos atentados promovidos nos EUA em 2001. A partir de então, “terrorismo” passou a designar não mais apenas “guerrilhas comunistas”, mas, no plano mundial, os grupos ligados aos movimentos fundamentalistas islâmicos. Atualizou-se, portanto, a conexão entre “ameaças existenciais” concomitantemente domésticas/ internas e internacional/externas, agora com o “terrorismo fundamentalista” e o “narcotráfico”. Desse modo, é importante notar que, para um país como o Brasil, a crescente *securitização híbrida* do narcotráfico reconfigura a lógica de segurança do Estado própria da nossa ditadura civil-militar, com militares em postos-chave das agências de segurança e uma lógica de repressão de tipo militarizada a orientar as polícias militares estaduais, as forças de segurança privadas (empresas de segurança) e a própria cidadania, que passa a defender o porte de arma e a venda de armas facilitados, além de apoiar com entusiasmo política de segurança pública com alto grau de letalidade. Nesse contexto, passou-se a falar em “pacificação”, conceito que traça uma conexão direta com a ideia primeira de “contrato social” – daquele de tipo mais absolutista presente em Hobbes – a partir do qual

a cidadania autoriza o Estado a fazer o que for preciso para proteger a “lei e a ordem” ou, dito de outra forma, a vida (do “cidadão de bem”) e a propriedade.

Trazer a categoria “pacificação” para o vocabulário de política de segurança pública é trazer uma categoria que possui profundas procedências na história do Brasil e que emerge de diferentes formas desde a Independência, o que faz com que seja possível destacar algumas permanências nestas práticas atualmente no contexto da “guerra às drogas”. Na segunda metade do século XIX e durante a República Velha é possível identificar a atuação das forças armadas na *pacificação* de revoltas contra a ordem e o poder central, principalmente pelas figuras do Duque de Caxias e do Marechal Rondon. Segundo Rodrigues e Maciel (2019, p.18), o primeiro, cuja alcunha era “O Pacificador”, ficou conhecido por sua capacidade “para atuar de forma ‘rígida’ e, ao mesmo tempo, ‘humana e conciliatória’ para debelar, enquanto militar e político, as rebeliões que ameaçavam a integridade do território brasileiro”. Já o segundo, conhecido como “O Marechal da Paz”, entrou para a história das forças armadas por sua atuação na *pacificação* de populações originárias, principalmente no Mato Grosso e na região amazônica (RODRIGUES, 2016). Assim, ambos passaram a representar dois aspectos complementares de um conceito de *pacificação* como o ideal das forças armadas brasileiras, sendo “Caxias, mais focado na conquista do território e na consolidação do poder político central, e Rondon atento a um projeto de nação” (Idem, p. 20).

A partir destas duas figuras, é possível compreender que a atuação doméstica das Forças Armadas, atualmente compreendidas no escopo das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), faz parte da constituição do próprio

ethos da corporação (Rodrigues 2016, p.21). Significa dizer que esse movimento de militarização não é inaugurado com a “guerra às drogas”, mas sim é acrescido deste argumento para legitimar e justificar um avanço cada vez mais acelerado desse processo. Assim, é possível compreender a criação das Forças de Pacificação de 2010 e de 2014, como emergência atual deste *ethos* pacificador no campo tático e ostensivo de “retomada” de um território e suas categorias sociais ameaçadoras à ordem interna, por mais difusas que sejam, parecem justificativa suficiente para levar-se adiante a “guerra às drogas” e o combate ao narcotráfico.

Dessa forma, compreender a militarização do combate ao narcotráfico e da segurança pública no Brasil significa considerar a forma como o discurso da “guerra às drogas” se associa a dinâmicas nacionais, regionais e internacionais. Estas dinâmicas informam sobre a construção da figura do *inimigo* que *ameaça* a ordem e a forma como as instituições de segurança no país lidam com a questão. Desse modo, a situação do entorno estratégico brasileiro reforça o processo de militarização doméstica devido à existência de históricos mais antigos de securitização do narcotráfico – como na Colômbia – e por conta da posição “privilegiada” do Brasil na dinâmica do tráfico de drogas entre os dois maiores mercados globais para as substâncias psicoativas ilícitas: Europa Ocidental e Estados Unidos.

Considerações Finais

Os ataques atribuídos ao Comando Vermelho em novembro de 2010 foram a justificativa imediata para a for-

mação da primeira Força de Pacificação (FPaz) do Exército Brasileiro no Rio de Janeiro. A permanência da FPaz nos complexos do Alemão e da Penha constituíram a mais prolongada ocupação militar em território nacional da história do país. A chegada dos veículos blindados de transporte de tropa dos Fuzileiros Navais, levando soldados do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da Polícia Militar do Rio de Janeiro, foram ovacionadas pela população de classe média/classe média baixa da “cidade formal” (“asfalto”) das vizinhanças dos “morros” do Alemão, da Penha e da Vila Cruzeiro. Os canais de notícias a cabo transmitiram a “invasão” das favelas em tempo real e mantiveram cobertura jornalística 24 horas. O jornal *O Globo*, principal diário carioca, criou um caderno especial chamado “Guerra no Rio” que foi encartado durante todo o mês de dezembro. Nas manchetes, fotos e infográficos desse Caderno – assim como nas reportagens para a TV – predominaram as expressões e metáforas bélicas (“guerra”, “conquista”, “território”, “soldados”) e as imagens que remetiam às coberturas de guerra no Oriente Médio, com repórteres vestidos com coletes à prova de bala e capacetes com a indicação “Imprensa”.

Os ataques a veículos – 181 segundo registros da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro – foram entendidos por alguns acadêmicos como “atos terroristas”, opinião corroborada pelo governado do Rio e por formadores de opinião. Apesar da falta de adesão historicamente observável das Forças Armadas Brasileiras com relação ao discurso do “narco terrorismo” (VALLADÃO, VAZ e SÁNCHEZ LÓPEZ, 2010) – mesmo após às pressões dos EUA no contexto da “Guerra contra o Terror” – o uso um tanto vago e genérico da expressão “terrorismo” mobilizou a aten-

ção da cidadania e do poder público federal, servindo como elemento reforçador do discurso/“ato de fala” securitizador. O emprego livre e descompromissado do ponto de vista ético e científico do termo “terrorismo” acoplou-se ao já estabelecido medo social do “narcotraficante” que, por sua vez, desdobra-se do pânico relacionado ao “pobre” e, mais do isso, ao “negro pobre”. Como base para essas operações simbólicas, políticas e linguísticas está o fundador racismo e o medo da insurreição negra proveniente do século XIX e que, contemporaneamente, tomou a forma do temor da sublevação do negro favelado.

A presença de militares em funções de “pacificação” colocou, de imediato, problemas conceituais, políticos e éticos. Conceitualmente, explicitou a chegada ao Brasil da nova articulação entre os ambientes de segurança pública, segurança nacional e segurança regional, já que o “inimigo” seria composto por nacionais fora-da-lei em direta associação com estrangeiros fora-da-lei: tráfico de drogas internacional e nacional, portanto. Do ponto de vista político apresentou o problema do retorno de militares a funções de “segurança interna” há apenas duas décadas de iniciada a Nova República. A ainda delicada trama das relações civis-militares no Brasil viu-se, assim, colocada diante de um novo e complexo obstáculo. Por fim, do ponto de vista ético levantou-se o fato incontornável de que as Força de Pacificação foram desdobradas para controlar bairros e governar uma população de brasileiros/as como se fosse uma tropa de ocupação em território estrangeiro. Apesar do mandato específico baseado na Lei Complementar 136/2010, a FPaz tinha competência para entrar em confronto com “elementos

hostis” nas áreas ocupadas. Tais “elementos”, no entanto, eram brasileiros assim como os soldados que os confrontavam (RODRIGUES, 2016).

A possibilidade de que militares das Forças Armadas entrassem em choque e matassem cidadãos e cidadãs brasileiros/as não deve ser minimizada como grave problema para a consolidação democrática no Brasil e, também, para o fortalecimento da identidade das próprias Forças Armadas. A viabilidade de uma transformação daquilo que, por determinação constitucional, corresponde a “funções subsidiárias” das Forças Armadas (como as operações de GLO) se rotinizem abre a chance de que as “funções precípua” (defesa da pátria) sejam, na prática, colocadas atrás das “subsidiárias”. Tal inversão impactaria profundamente as Forças Armadas, provocando alterações em doutrina, treinamento e material. Essas mudanças poderiam ser tão profundas que, no limite, desabilitariam as Forças Armadas das competências para proteger a pátria de ameaças exteriores, de forma análoga ao que aconteceu nas últimas décadas com os militares colombianos e mexicanos (TOKATLIAN, 2019; BERGMAN, 2016).

Se isso acontecer, a capacidade do Brasil em defender seus interesses em território nacional e de projetar seu poder no seu Entorno Estratégico ficaria severamente comprometida. Eis o ponto paradoxal da situação de segurança em que se encontra o Brasil. O narcotráfico, como atividade econômica ilegal mobilizadora de agentes de violência, realiza-se simultaneamente no local, no regional e no global, movendo-se de forma transterritorial. As Forças Armadas brasileiras, fundadas e doutrinadas segundo modelos clássicos de defesa da soberania nacional, são confrontadas

com pressões políticas, sociais e diplomático-militares (dos EUA, por exemplo) para modificar padrões de treinamento e aquisição de material de modo a se “policiar lizar”, ou seja, ocupar funções que, tradicionalmente, deveriam competir a corpos policiais. A “policialização” das Forças Armadas – que, à inversa, significa a “militarização da segurança pública” – pode ser tentadora se na esfera militar despertar o interesse em receber recursos e ganhar a simpatia popular.

A solução aparentemente fácil de mobilizar militares para combater grupos do crime organizado não tem, na prática, se mostrado eficiente, como indicam a história dos países que há mais tempo enfrentam problemas nessa seara, como Peru, Colômbia e México (RODRIGUES, 2017; BERGMAN, 2016). A reflexão sobre esse problema, portanto, exige um esforço analítico que supere o imediatismo das pressões sociais e políticas, ressaltando a necessidade de pensar estrategicamente as políticas de segurança e defesa do país como políticas de Estado, e não como decisões oportunistas movidas pelas paixões de conjuntura.

Nesse sentido, indicamos algumas ações que permitiriam minimizar os efeitos negativos oriundos do narcotráfico no entorno estratégico brasileiro: 1) reestabelecer uma agenda ativa de relações diplomáticas e de cooperação econômicas voltada ao desenvolvimento regional no entorno estratégico nacional (América do Sul e África Atlântica) a fim de melhorar as condições de vida dos segmentos sociais mais vulneráveis e mais facilmente atraídos pelos recursos auferidos pelo narcotráfico; 2) assumir posição acorde com a agenda de reformas legais no campo da política de drogas, seguindo os passos de países como Colômbia, Argentina, Uruguai, Paraguai e México com o objetivo de aumentar o

espectro de regulamentação do mercado de drogas ilegais, diminuindo o espaço para a atuação dos grupos criminosos que lucram com a ilegalidade das drogas; 3) consonante à segunda sugestão, indicamos o abandono da lógica militarizada de combate ao narcotráfico, de modo a não debilitar as Forças Armadas – rebaixando-as a atividades de cunho policial e expondo-as à corrupção – investindo em inteligência policial e rastreamento dos circuitos de lavagem de dinheiro, em colaboração com países do entorno estratégico nacional; 4) revisar e reformar o sistema penitenciário brasileiro, de modo a diminuir o contingente de encarcerados sabendo que é na massa prisional que as facções criminosas no país organizam-se e convocam seus quadros.

As recomendações acima procuram ser pragmáticas diante do diagnóstico apresentado nesse capítulo. É fantástica a expectativa que encontramos no senso comum e em parte dos profissionais da área da segurança e do direito de que aumentar as tecnologias de vigilância e o rigor na aplicação de medidas penais rígidas possa diminuir a potência do mercado de drogas ilegais. Tomemos o exemplo dos Estados Unidos, maior economia e a maior força militar do globo. Os EUA têm 3.145 km de fronteiras terrestres com o México e aproximadamente 4.700 km de litoral no Golfo do México. É nessa extensão de 12.550 km que a maior potência mundial não consegue controlar o fluxo de drogas ilegais em direção ao seu mercado que é, também, o maior do planeta (UNODC 2020). O Brasil, por sua vez, conta com 7.367 km de litoral e 15.735 km de fronteiras terrestres, totalizando 23.102 km. A maioria dessa enorme extensão é de difícil controle por ser em áreas de selva ou pantanal, além da imensa faixa costeira. Se os EUA com todos os recursos

que têm e uma fronteira menor e menos inóspita (com exceções) não consegue estacar o narcotráfico com todas as medidas de vigilância, monitoramento e militarização de fronteiras, é pouco provável que o Estado brasileiro tenha algum sucesso seguindo o mesmo receituário. Sendo assim, é preciso desmobilizar a força da economia do narcotráfico, enfatizando a cooperação, a desmilitarização, a inteligência e o controle de fluxos de capital. Como um fenômeno transterritorial, o narcotráfico não poderá ser enfrentado com políticas isoladas e centradas na repressão, como atesta a história dessa economia ilegal no Brasil e nos vizinhos que compõem seu entorno estratégico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Allan de. *Cocaína, a Rota Caipira: o narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

ANTONOPOULOS, Georgios; PAPANICOLAOU, Georgios. *Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BAYLIS, John; WIRTZ, James; GRAY, Colin. *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BERGMAN, Marcelo. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2016.

BORGES, Juliana. *Encarceramento em Massa*. São Paulo: Sueli Carneiro/Pólen, 2019.

BROWN, David; MURRAY, Donette. *Violent Non-State Actors in Modern Conflict*. Sandhurst: Sandhurst Trends in Modern Conflict, 2020.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CALDERONI, Francesco. The structure of drug trafficking mafias: the 'Ndrangheta and cocaine. *Crime Law Soc Change*, Vol. 58, pp.321-349, 2012.

CAMERO, Mildred. *El tráfico de drogas ilícitas en Venezuela*. Col. *Monografías Visibilizando el Delito Organizado*. Caracas: MVDO, 2017.

CARRIER, Neil; KLANTSCHNIG, Gernot. *Africa and the war on drugs*. London: Zed Books, 2012.

COIMBRA, Cecília. *Operação Rio: o Mito das Classes Perigosas*. Rio de Janeiro: Intertexto, 2001.

CHRISTINO, Marcio Sergio; TOGNOLI, Claudio. *Laço de Sangue: a História Secreta do PCC*. São Paulo: Matrix, 2017.

DIENER, Alexander; HAGEN, Joshua. *Borders*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DIONÍSIO, Daniele; SOUSA, Micheline T.F.; SILVA, Laura M. Mapeamento das rotas do tráfico internacional na região amazônica tendo em vista a logística ilícita e as ações de fiscalização em áreas marítimas. XVII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul, 2019.

FELTRAN, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

FRANCO, Marielle. *UPP: a redução da favela a três letras*. São Paulo: N-1, 2018.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAHAM, Stephen. *Cidades Sitiadas: o novo militarismo urbano*. São Paulo: Boitempo, 2018.

HUNTER, Wendy. *Eroding Military influence in Brazil: Politicians against Soldiers*. Chapel Hill: The North Carolina University Press, 1997.

IPEA/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da Violência*. Brasília: IPEA, 2020.

JOZINO, Josmar. *Cobras e Lagartos: a verdadeira história do PCC*. São Paulo: Via Leitura, 2017.

KLEIN, Axel. *When agendas collide: Combating drugs and organized crime in West Africa*. Swansea: Global Drug Policy Observatory/Swansea University, 2014.

KRONIK, Dorothy. Profits and Violence in Illegal Markets: Evidence from Venezuela. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 64, n. 7-8, pp.1499-1523. 2019.

LABROUSSE, Alain. *Geopolitics das drogas*. São Paulo: Desatino, 2010.

LEITE, Márcia Pereira. Da 'metáfora da guerra' ao projeto de 'pacificação': favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo. Vol. 6, n.2, p.374-389. 2012.

LESTER, Charles; SALEM, Paul. *Winning the Battle, Losing the War*. Washington DC: Middle East Institute, 2019.

LOZANO VÁZQUEZ, Alberto; RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo (eds.). *Seguridad y Asuntos Internacionales: Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las Américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundiales*. México: Siglo XXI Editores, 2020.

MATHIAS, Suzeley K. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação 1963-1990*. São Paulo: Editora UNESP. 2004.

McFATE, Sean. *The New Rules of War*. Nova Iorque: William Morris, 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. *Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa/Livro Branco da Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020.

NEOCLEOUS, Mark. *War Power, Police Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

OGUNROMBI, Adelou. África Ocidental: uma nova fronteira para a política de drogas? *Revista SUR*, v. 12, n. 21, pp. 1-7, 2015.

PADECEME. O projeto de atualização doutrinária nas operações de Garantia da Lei e da Ordem. *PADECEME*, Vol. 14, n. 23, pp. 1- 181, 2019.

PASSETTI, Edson; AUGUSTO, Acácio; OLIVEIRA, Salette; CARNEIRO, Beatriz; RODRIGUES, Thiago. *Ecopolítica*. São Paulo: Hedra, 2019.

PEREIRA, Paulo. Drugs, Violence, and Capitalism: the Expansion of Opioid Use in the Americas. *Latin American Perspectives*, Issue XXX, vol. 48, n. 1, pp. 1–18, 2021.

PIMENTA, Marília; TREJOS ROSERO, Luis Fernando. Crimen Organizado Transnacional em América del Sur: un análisis de la presencia y gobernanza de actores armados no-estatales en la frontera de Colombia y Venezuela. *Revista Monções*, v.9. n.17, jan./jun. pp. 364-393, 2020.

ROCHA, Marcelo; ZOROVICH, Silva. Trends in drug trafficking and organized crime in Brazil In:

BRIENEN, Marten; ROSEN, Jonathan (eds.). *New approaches to drug policies*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2015.

RODRIGUES, Thiago. *Guerra e Política nas Relações Internacionais*. São Paulo: Educ, 2010.

_____. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Vol. 34, n.1, pp.9-41. 2012.

_____. Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil In: *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional, Volume 2*. PASSOS, Rodrigo D. F.; FUCCILLE, Alexandre (eds.). São Paulo: Cultura Acadêmica, pp. 80-105, 2016.

_____. *Política e Drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico*. São Paulo: Desatino, 2017.

_____. Symbiotic Interactions: On the Connection Between Drug-Trafficking, the Legal Economy and State Power in Brazil, *International Reports*, n. 2, pp. 46-56, 2018.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz. Prohibition and the War on Drugs in the Americas: an Analytical Approach In: LABATER, Beatriz; CAVNAR, Clancy; RODRIGUES, Thiago (eds.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Cham/Switzerland: Springer, pp. 11-32, 2016.

RODRIGUES, Thiago; PORTO, Carol Viviana; FREIXO, Adriano. The Transatlantic Narco-Nexus: South America, Africa, and Europe in the Contemporary Drug-Trafficking Dynamics. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Vol. 24, n. 2, pp. 378-394, 2018.

RODRIGUES, Thiago; KALIL, Mariana; BRANCOLI, Fernando. Brazil, Pacification and Major Events: Forging and Ambience of Security in Rio de Janeiro. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, n. 1, pp. 71-86, 2018.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz. México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, n. 100, pp. 39-65, 2019.

RODRIGUES, Thiago; RODRÍGUEZ-PINZÓN, Érika. “Mano Dura” y Democracia en América Latina: Seguridad Pública, Violencia y Estado de Derecho. *América Latina Hoy*, n. 80, pp. 89-113, 2020.

RODRIGUES, Thiago; KALIL, Mariana. Situación de la Seguridad y Defensa de Brasil para la década de 2020-2030 In: GRIFFITHS, John; TORO, Juan Pablo (orgs.) *Desafíos para la Seguridad y la Defensa en el continente americano 2020-2030*. Santiago/Chile: AthenaLab, pp. 149-172, 2020.

RODRIGUES, Gilberto M.A.; MACIEL, Tadeu Morato. Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 6, n. 2, pp. 13-36. 2019.

ROSEN, Jonathan. The war on drugs in Colombia: a history of failure In: BRIENEN, Marten; ROSEN, Jonathan (eds.). *New approaches to drug policies*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2015, pp. 50-75.

SAMPÓ, Carolina. Brasil: la resignificación de la violencia como resultado del avance de organizaciones criminales, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, n. 4, pp. 127-146, 2018.

_____. El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental, *URVIO – Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 24, pp.187-203, 2019.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. 'Violência urbana', segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual. *CADERNO CRH*, Vol. 23, n. 59, pp. 283-300, 2010.

SOARES, Luis Eduardo. *Desmilitarizar*. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Marcelo. *Fobópole: o Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. Ranking of the most dangerous cities in the World in 2020, by murder rate per 100,000 inhabitants, Disponível em <https://www.statista.com/statistics/243797/ranking-of-the-most-dangerous-cities-in-the-world-by-murder-rate-per-capita/>, consultado em 12 de janeiro de 2021.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Qué Hacer con las Drogas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2019.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report 2017*. Vienna: UNODC, 2017.

_____. *World Drug Report 2020*. Vienna: UNODC, 2020.

WACD (West Africa Commission on Drugs). *Not Just in Transit. Drugs, the State and society in West Africa*. Abuja: WACD, 2014.

VALENTE, Julia. *UPP: governo militarizado e a ideia de Pacificação*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

VALLADÃO, Alfredo; VAZ, Alcides Costa; SÁNCHEZ LÓPEZ, Georgina. *Brazil and Mexico: issues of International Security (1960-2009) – A comparative Analysis*. Paris: Presses de Science Po, 2010.

VIANA, Manuela; CAMPOS, Marcelo; PEREIRA, Paulo; RODRIGUES, Thiago. Criminalidade Transnacional: Olhares para Além da disciplina das Relações Internacionais. *Revista Monções*, v.9. n.17, jan./jun. pp. 1-14, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O Inimigo no Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. Frágil democracia e a militarização do espaço público no Brasil. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 19-23 outubro, GT no. 21. 1999. https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/5847/1/JZaverucha_Fragil.pdf.

_____. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. *Revista de Sociologia Política*, Vol. 16, n.31, pp. 177-195, 2008.

REFLEXOS DA GEOPOLÍTICA GLOBAL NO ATLÂNTICO SUL

Antônio Ruy de Almeida Silva

“Peace and security are also critical to the full enjoyment of the benefits that can be derived from the oceans and for their sustainable development. As has been remarked by the Secretary-General, “There will be no development without security and no security without development” (UN, 2018).

Introdução

Apesar dos avanços tecnológicos e o surgimento de sociedades pós-industriais terem reduzido a importância dos fatores geográficos, o ambiente físico persiste como elemento significativo para a compreensão da política e das relações internacionais (DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003; KAPLAN, 2012). O ambiente marítimo constitui uma das duas principais configurações geográficas físicas e humanas que afetam o desenvolvimento de distintas estru-

ras geopolíticas e civilizações (COHEN, 2015. p. 38). Nesse cenário, os oceanos têm se destacado no campo geopolítico pelas amplas possibilidades de seu uso na política internacional. (STRAVIDRIS, 2017).

O século XXI tem reafirmado três tendências relacionadas com os espaços marítimos: a- crescente importância dos oceanos na globalização econômica e na política internacional; b- o incremento das tensões derivadas do processo de demarcação das fronteiras marítimas regulado pela Convenção das Nações Unidas sob o Direito do Mar (CNUDM) e; c- a partir de 2017, o retorno oficial da competição entre as grandes potências, anunciado na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, publicada naquele ano. Ao mesmo tempo em que competem, contribuindo para gerar mais tensões e conflito no ambiente marítimo, as grandes potências também continuam a cooperar para a manutenção do sistema marítimo globalizado, confirmando a visão de Alfred T. Mahan (1987) de que, historicamente, os oceanos têm sido palco de cooperação e de conflito.

O primeiro argumento que será defendido neste capítulo é que os oceanos têm papel fundamental na globalização econômica e na política internacional. Esse papel ganha maior destaque com o incremento da competição entre as grandes potências e a redução da importância do terrorismo na segurança internacional, tema que vinha predominando, principalmente, após o atentado de 11 de setembro. O Atlântico Sul é parte desse sistema marítimo globalizado e sofre as influências da dinâmica da geopolítica global. Ele será analisado em relação aos reflexos das mudanças nesse campo, particularmente, pela competição entre os EUA e a China. O segundo argumento é que o Atlântico Sul é extremamente importante para os países

que o rodeiam, principalmente como fonte e transporte de riquezas e como meio para a defesa e projeção de poder, normalmente local e eventualmente regional. No entanto, em termos globais, o Atlântico Sul tem sido, historicamente, um oceano periférico na globalização econômica e na política internacional. Essa periferia está sendo amenizada, principalmente, em relação ao seu papel no provimento de recursos naturais para os países mais desenvolvidos, seja como fonte ou como via de transporte (SILVA, 2014), e pelo recrudescimento da disputa entre as grandes potências para conquistar mercados, influência e angariar o apoio dos países da região em diversos campos. Por outro lado, essa competição gera desafios para a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), na medida em que essa disputa pode contribuir para o crescimento da presença militar de potências extrarregionais no Atlântico Sul, justamente o que a criação da Zona buscava evitar.

Os argumentos serão conduzidos da seguinte forma: na primeira parte serão apontados alguns dados e informações que corroboram a importância dos oceanos na geopolítica, globalização econômica e na política internacional. Em seguida, o Atlântico Sul será sucintamente analisado em relação à globalização econômica e à importância na política internacional, principalmente, em relação à dinâmica da competição entre EUA e China.

1. A importância geopolítica dos oceanos

Cobrindo 3/4 da superfície terrestre, os oceanos são fundamentais para a manutenção da vida na Terra e para

o desenvolvimento econômico das nações. Como expresso pelas Nações Unidas:

“Os oceanos contêm 97% da água da Terra. Eles geram a maior parte do oxigênio que respiramos. Eles absorvem 30 por cento do dióxido de carbono produzido pelos seres humanos, reduzindo os impactos do aquecimento global. Os oceanos são fontes de minerais e energia e a maior fonte de proteínas, da qual dependem 3 bilhões de pessoas.” (UN, 2017. p.1; UN 2020.p.1)

Além do mais, os oceanos são o maior ecossistema do planeta, contendo 80% dos organismos vivos da Terra, e importantes fontes para o desenvolvimento da biotecnologia marinha, contribuindo para a produção de novas enzimas e antibióticos, (SEe-KWON, 2015). Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), uma bactéria encontrada nas profundezas dos oceanos está sendo usada para realizar testes rápidos para o Covid-19 (UNESCO, 2020).

A influência dos oceanos se estende para as áreas costeiras. Segundo a ONU, “mais de 600 milhões de pessoas vivem em áreas costeiras e cerca de 2,4 bilhões vivem em um raio de 100 km da costa” (ONU, 2017. p.1).

Essas características dos oceanos são fundamentais para o seu importante papel na globalização econômica e na política internacional.

1.1 Globalização e poder marítimo

Segundo Mahan, o comércio e a política internacional estão interligados e as nações estão, de certa forma, vincu-

ladas em seus interesses econômicos. Para ele, os oceanos são um ótimo caminho, aberto a todos, que permite o livre fluxo de pessoas e bens. Mahan afirma que, “O enorme incremento na rapidez das comunicações tem multiplicado e fortalecido os laços que unem os interesses das nações umas às outras, de tal forma que o todo forma um sistema articulado” (MAHAN, 1908, p. 144). Esse sistema é o que hoje conhecemos como globalização.

A globalização tem aumentado incrivelmente o fluxo de informações, de transações financeiras e comerciais, e incrementado a interdependência entre as nações, com consequências diretas no fluxo de comércio mundial, que por sua vez tem produzido um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo (SILVA, 2007; SILVA e MARCONDES, 2019).

Como mostrado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), no documento *Review on Maritime Transport 2019*:

“O transporte marítimo continua a ser a espinha dorsal da globalização comercial e da cadeia de suprimentos de manufaturados. Mais de 80% do comércio mundial de mercadorias por volume é transportada pelo mar, utilizando cerca de 92.000 navios e um sistema de portos espalhados pelo mundo” (UNCTAD, 2019. p. 4, 28).

Se o transporte marítimo é a espinha dorsal da globalização comercial, os cabos submarinos são a espinha dorsal da comunicação mundial por dados e voz. Usando a tecnologia de fibra ótica, os cabos submarinos possuem custo menor e transportam mais informações que os satélites,

sendo responsáveis por mais de 90% do total de voz e dados transmitidos mundialmente (CHESNOY, 2016).

Mahan ressalta que a história do poder marítimo mostra a enorme influência do transporte marítimo no comércio, na riqueza e no poder das nações, mas, ao mesmo tempo, revela como as disputas e a competição entre os Estados muitas vezes culminam em conflitos armados. Assim, ele enfatiza a importância dos oceanos na política internacional e na segurança nacional e afirma que o uso e o controle do mar na guerra e na paz é, e tem sido, um grande fator na história do mundo” (MAHAN, 1987, iii).

Mahan não definiu com clareza o conceito de poder marítimo. Algumas vezes ele o relaciona com a capacidade dos navios de guerra controlarem o mar. Outras vezes ele o associa ao conjunto das atividades marítimas relacionadas com o acesso a mercados, o comércio marítimo e a posse de bases ou colônias, que, segundo ele, contribuíam para o poder e a riqueza de uma nação, que no caso estudado por ele, era a Grã-Bretanha (CROWL, 1986; KENNEDY, 1998). Neste capítulo, será usado o seguinte conceito: “poder marítimo é a capacidade de um Estado de usar o mar e/ou influenciar o conjunto das atividades políticas, econômicas, sociais, ambientais, da ciência e da tecnologia e da segurança e defesa relacionadas ao ambiente marítimo” (SILVA, 2017, p. 238). A capacidade de influenciar os temas afetos ao poder marítimo nos âmbitos doméstico e/ou global é, também, fator fundamental para o fortalecimento desse poder. Segundo Mahan, além dos elementos geográficos, o poder marítimo de um Estado depende do desenvolvimento da mentalidade marítima da população e de políticas de governo que contribuam para incrementar as diversas atividades

ligadas ao mar (MAHAN, 1987, p. 50-83). Da mesma forma, no âmbito internacional, o Estado deve ter objetivos de política externa que também favoreçam os interesses marítimos da nação, tanto em relação aos outros Estados, bilateral ou multilateralmente. Ao mesmo tempo, deve defender esses interesses nas diversas organizações e mecanismos internacionais que tratem dos temas relacionados direta ou indiretamente ao poder marítimo.

A componente econômica do poder marítimo é o que denominamos hoje de economia azul, que está intimamente ligada ao componente científico e tecnológico (SILVA, 2017). Ela abrange um enorme leque de setores econômicos e tecnológicos relacionados com a extração e comercialização de recursos naturais, construção naval, transporte, turismo, atividades portuárias, biotecnologia etc. A importância da dimensão econômica dos espaços marítimos traz implicações para as questões de segurança e defesa relacionadas aos oceanos. O componente militar do poder marítimo é denominado poder naval. Ele compreende “os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e, por fim, as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa,” necessárias para o preparo e emprego do poder naval (BRASIL, 2014. p.1-5). Os navios de guerra e as marinhas, criados inicialmente para proteger o comércio marítimo das primeiras civilizações do Mediterrâneo, hoje são os principais responsáveis pela segurança deste sistema marítimo globalizado (STEVENS e WESCOTT, 1958).

Assim sendo, globalização e poder marítimo estão interligados: no âmbito econômico, pelo uso do mar para a produção de riquezas, para o transporte marítimo e para o sistema de comunicações globais, e, no âmbito da política

internacional, pela capacidade militar (poder naval) de proteger esse sistema globalizado e de projetar poder no âmbito local, regional e global, para influenciar, apoiar, persuadir, coagir, ameaçar ou guerrear (SILVA, 2017). O próprio poder naval é parte importante da economia globalizada, já que setores como a construção e reparos de navios de guerra e sistemas de combate são geradores de recursos, empregos e tecnologia.

É nesse sentido, qual seja, o das muitas possibilidades que os oceanos apresentam nos campos político, social, econômico, ambiental, de ciência e tecnologia e militar que se pode definir o conceito de poder capacitador dos oceanos:

“a capacidade que têm os oceanos de possibilitar a vida na Terra, de gerar riqueza para as nações, de permitir a circulação de pessoas e mercadorias, de possibilitar a transmissão de voz e dados por meio dos cabos submarinos e de facilitar a projeção de poder militar no nível local, regional e global” (SILVA, 2017, p.238).

2. Geopolítica e poder naval

Ao longo da História, o mar tem sido um espaço que favorece a cooperação e o desenvolvimento das nações, mas, também, um palco de conflitos, devido aos interesses divergentes dos Estados. Nos dias atuais, essa dualidade entre cooperação e conflito tende a ser influenciada, por um lado, pelo desenvolvimento da globalização, que incrementa a necessidade de se proteger o sistema marítimo globalizado contra as ameaças extradicionais; e por outro, pela dinâmi-

ca conflitiva gerada pelo processo de estabelecimento das fronteiras marítimas em um ambiente exacerbado pela valorização crescente dos recursos dos oceanos, e pelo retorno oficial da competição entre as grandes potências. Esses três fatores contribuem para incrementar a importância dos mares no âmbito político-estratégico e, consequentemente, o papel das marinhas. Cooperação e conflito, portanto, permeiam o ambiente marítimo, e o poder naval tem um importante papel na política internacional.

Esse papel é defendido por Moldelsky e Thompson (1988). Eles consideram que existe uma íntima relação entre poder marítimo e a abordagem da política mundial conhecida como “ciclos longos”. Segundo os autores, essa vertente teórica busca responder de forma mais ampla, praticamente, a mesma questão sobre a qual Mahan se debruçava, qual seja, as condições para um Estado se tornar uma grande potência. Nessa visão, segundo os autores, liderança mundial requer alcance global no âmbito militar, o que é conseguido por meio do poder naval, tanto em tempos de paz, mantendo o status quo, ou de guerra, enfrentando os adversários. Nesse contexto, as marinhas são, junto com os fatores econômicos, sociais e culturais, elemento político-estratégico fundamental para as operações de alcance global indispensáveis para aqueles Estados que aspiram ser ou são grandes potências. Os autores afirmam ainda que: “No sistema mundial moderno, as potências mundiais têm sido potências marítimas, exercendo o comando do mar” (MODELSKY, THOMPSON, 1988. pp. 3-15;16).

A capacidade de alcance global depende da liberdade de navegação, tão defendida pelas potências navais durante as discussões que levaram à aprovação da Convenção das

Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Entretanto, como afirmado por Ken Booth, a dimensão militar-naval foi um tema negligenciado nessas deliberações, e vários artigos da Convenção dão margem a distintas interpretações; por um lado, dos países que querem proteger as suas águas jurisdicionais e por outro, das potências navais que querem ter acesso irrestrito às áreas marítimas para além das 12 milhas de mar territorial (BOOTH, 1989). Alguns países, como o Brasil, ao assinarem a Convenção, e no seu ordenamento legal interno, fizeram ressalvas quanto à realização de manobras militares de outros países na sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Os EUA, que ainda não ratificaram a Lei do Mar, não aceitam esse tipo de restrição e têm historicamente confrontado vários países, fazendo manobras navais nas áreas onde considera que existem “excessivas reivindicações marítimas” do Estado costeiro (BOSCO, 2016).

Existe uma íntima relação entre capacidade econômica e tecnológica e o poder naval. Para manter-se como uma potência naval, uma nação necessita ser uma potência econômica e tecnológica. A Grã-Bretanha tornou-se uma grande potência associando sua capacidade industrial, comercial e tecnológica à supremacia do seu poder marítimo (GILPIN, 1981). Segundo Paul Kennedy, a ascensão e queda da Grã-Bretanha como potência naval esteve diretamente relacionada à ascensão e decadência econômica da mesma. De acordo com o autor, “...geralmente é necessário riqueza para sustentar o poder militar, e geralmente é necessário poder militar para adquirir e proteger a riqueza” (KENNEDY, 1988.xvi).

Relação semelhante é apontada por Gilpin que afirma que uma grande potência hegemônica, quando confrontada

por desafios de ordem econômica e tecnológica por outro Estado em ascensão, deve tentar harmonizar seus compromissos estratégicos com as suas capacidades. Para encarar o desafio dessa competição, a potência hegemônica tem que enfrentar o dilema entre desenvolver medidas para fortalecer sua economia ou reduzir seus compromissos estratégicos no exterior (GILPIN, 1981). No âmbito da geopolítica global, esse tipo de competição havia sido reduzido com o fim da Guerra Fria, para dar lugar, principalmente, a partir dos ataques terroristas de onze de setembro, “à guerra contra o terror”. Embora alguns Realistas considerassem que o fim da bipolaridade significaria mais instabilidade e conflito havia aqueles que propugnavam que a globalização, considerada como a intensificação da interdependência, geraria múltiplos canais de interações, gerando, para os estadistas, múltiplas opções além do emprego da força (KEOHANE; NYE, 2012).

No entanto, a partir de 2017, incrementou-se a probabilidade do conflito armado, pois a competição entre as grandes potências voltou a ter preponderância na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, que declara: “Os Estados Unidos responderão à crescente competição política, econômica e militar que enfrenta no mundo. China e Rússia desafiam o poder, a influência e os interesses americanos, com o objetivo de erodir a segurança e a prosperidade norte-americana...” (USA, 2017, p.2). A possibilidade do uso da força é afirmada na Estratégia de Defesa Nacional dos EUA, publicada em 2018, que afirma que: “A competição entre os Estados, não o terrorismo, é agora a principal preocupação da segurança nacional dos EUA”. A China é apontada como um competidor estratégico que utiliza a economia de

forma predatória e incrementa seu poder naval no Mar do Sul da China para intimidar as nações da região. Embora o documento afirme que o objetivo principal da estratégia norte-americana seja estabelecer uma relação militar de não agressão e transparência com aquele país, o cenário traçado é de possível conflito na região dos oceanos Índico-Pacífico. A Rússia é representada no documento como um país agressor que viola as fronteiras dos países vizinhos, tendo como principal objetivo abalar a OTAN para atingir preponderância na Europa e no Oriente Médio (USA, 2018).

O documento considera que os EUA devem buscar alianças e parcerias e a priorização do desenvolvimento de uma “força militar conjunta letal para vencer no campo de batalha ou preservar a paz, a fim de manter a influência global norte-americana e o balanço de poder que assegurem a ordem internacional” (USA, 2018). Nesse contexto, o poder naval tem um papel fundamental, pois permite aos EUA a primazia nos espaços marítimos globais (POSEN, 2003). O poder naval permite, ainda, manter alianças, atuar nas diversas regiões do mundo, manter o comércio marítimo e assegurar a liberdade de navegação. “O poder naval é o grande facilitador do poder norte-americano no mundo” (OWENS, 2016).

Após a publicação dos documentos norte-americanos, a China publicou, em 2019, a sua Política Nacional de Defesa. A visão chinesa considera que o sistema de segurança internacional está sendo minado pela hegemonia norte-americana, pela política de poder e pelos conflitos regionais. O documento defende que a paz, a estabilidade e prosperidade da China trazem oportunidades para os demais países, e que uma China militarmente forte é boa para

a paz mundial. No entanto, os chineses consideram que a competição estratégica internacional está sendo incrementada pelos EUA, que modificaram suas estratégias de segurança e defesa nacionais, buscando, inclusive, a primazia militar. Em relação ao ambiente ultramarino, a China estabelece como um dos seus objetivos proteger os interesses do país no Exterior das ameaças provocadas pela instabilidade internacional e regional, terrorismo e pirataria. Para isso, o país está dando prioridade aos meios navais, construindo forças para operar em mares distantes, a fim de incrementar a defesa de suas linhas de comunicação marítimas e a proteção dos interesses chineses no exterior (CHINA, 2019).

Em síntese, embora o governo norte-americano afirme que o objetivo da estratégia norte-americana seja estabelecer uma relação militar de não agressão e transparência com a China, o cenário traçado é de possível conflito na região dos oceanos Índico-Pacífico. Esse seria o principal teatro no qual a China teria como propósito alcançar a hegemonia regional (USA, 2018). Nesse contexto, portanto, o Atlântico Sul seria um espaço secundário na competição entre os dois países.

3. O Atlântico Sul na geopolítica global

A geopolítica global afeta os oceanos e, particularmente, o Atlântico Sul em diversos aspectos que se inter-relacionam. Nessa seção ele será tratado apenas em relação à globalização e à segurança internacional, especialmente, no que se refere à competição entre as grandes potências, notadamente, entre os EUA e a China.

O Atlântico Sul faz parte do sistema marítimo globalizado e é extremamente importante no âmbito local e regional, pois os países da região dependem do mar para a extração de recursos naturais e para o transporte de boa parte das suas exportações e importações. No entanto, em termos de transporte marítimo, este oceano, na dimensão global, é periférico (SILVA, 2014). O tráfego marítimo mais importante se dá entre os EUA, a Europa e a Ásia, utilizando, normalmente, o Canal do Panamá, que foi modernizado para permitir navios maiores, chamados de New Panamax, e o de Suez, também modernizado, inclusive para permitir o trânsito de navios super-tanques. Dessas rotas marítimas mais importantes, passam pelo Atlântico Sul apenas aqueles navios que não podem seguir uma rota mais curta, usando esses dois canais. Além do mais, a rota através do Ártico, que reduzirá consideravelmente o tempo de travessia entre os principais polos econômicos mundiais, embora limitada, já é uma realidade, inclusive sem o uso de navios quebra-gelo. Da mesma forma, o Atlântico Sul tem um papel secundário em relação às estruturas logísticas relacionadas com o transporte marítimo. O porto de Santos é o único porto da região na lista dos 50 maiores portos do mundo, ocupando a 33a. posição.

Em termos de produto interno bruto, os países da região também não ocupam posições de muito destaque, com exceção do Brasil, que em 2019 ocupou o nono lugar no ranking mundial, com cerca de 1,84 trilhões de dólares. Argentina e Nigéria com aproximadamente 450 bilhões de dólares ocuparam respectivamente a 25a. e 26a. posições. No entanto, o comércio marítimo é crítico para os países do Atlântico Sul. No Brasil, cerca de 80% do comércio exterior,

por valor, é transportado pelo mar; na África, representa 90%. Por outro lado, em relação ao comércio global, no continente africano as trocas comerciais conduzidas pelo mar representam apenas 2,7 % do comércio global por valor. A participação modesta da região nas transações comerciais mundiais também se reflete no comércio entre a África e o Brasil, principal economia da América do Sul, que tem caído bastante nos últimos anos, tendo a China ocupado parte dos espaços perdidos pelo país sul-americano.

Tanto a África quanto a América do Sul são importantes exportadores de matérias primas, especialmente minérios e petróleo. As Américas Central e do Sul produziram, em 2019, cerca de 6,5% da produção mundial de petróleo. Nesse mesmo ano, o Brasil foi responsável por cerca de metade desse total. As reservas da África relacionadas com esse item foram estimadas, em 2019, em cerca de 7% do total mundial e sua produção alcançou 8% em termos globais (ANP, 2020).

Em síntese, a participação dos países da região na globalização econômica e no comércio marítimo mundial é, ainda, modesta, ressaltando, no entanto, a importância da produção e exportação de petróleo, que é principalmente extraído do mar. A cooperação regional para o desenvolvimento econômico entre os países dos dois lados do Atlântico Sul ainda não foi capaz de atingir um dos objetivos da criação da ZOPACAS qual seja, o “incremento da cooperação regional para o desenvolvimento social e econômico, a proteção ambiental, a conservação dos recursos vivos e a segurança da região como um todo” (UN, 1986, p.21).

Em relação à política internacional, o Atlântico Sul, da mesma forma que na globalização, é extremamente im-

portante para os países da região, mas no âmbito global é um oceano secundário (Silva, 2014). Foi assim na Primeira e na Segunda Guerra Mundial e, também, na Guerra Fria, e assim deve continuar na nova competição entre os EUA, a China e a Rússia. Durante o período da Guerra Fria, os países da região consideraram que a criação da ZOPACAS contribuiria para manter o Atlântico Sul longe dos conflitos entre as grandes potências. A Resolução que a criou, e que teve voto contrário dos EUA, apelava às potências extrar-regionais para que não usassem o Atlântico Sul como palco dos seus conflitos, reduzissem ou até eliminassem suas presenças militares e evitassem introduzir armas atômicas e outras de destruição em massa na região (UN, 1986, p.21). O retorno da competição entre EUA e China gera novos desafios para a ZOPACAS.

O papel secundário do Atlântico Sul em relação à política internacional não significa falta de importância, como pode ser deduzido da Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, que considera que um “Hemisfério Ocidental próspero, estável e amigável contribui para incrementar a segurança e beneficiar a economia dos EUA” (EUA, 2017.p.51). A orientação político-estratégica norte-americana visa incrementar os laços, políticos e econômicos com os países da região, “isolando aqueles que recusam ser parceiros responsáveis para avançar a segurança e a prosperidade hemisférica”, reduzindo o crime organizado e limitando a “influência maligna de forças não-hemisféricas” (EUA, 2017. p.51). Em relação à África a orientação político-estratégica norte-americana visa contribuir para fortalecer a governança estatal em um ambiente democrático, incrementar as relações econômicas, inclusive como opção

às “ações predatórias” da China neste campo, e fortalecer os parceiros para lutar contra as ameaças neotradicionais.

A Estratégia Nacional de Defesa brasileira estabelece que o Atlântico Sul é definido, “geoestratégicamente”, pelo paralelo 16o Norte, pelo Continente Antártico, litoral africano e pelo litoral da América Sul (BRASIL, 2020. p.75) Embora essa enorme área marítima seja normalmente caracterizada como uma única área, pode-se, muito simplificada, para efeito de análise acadêmica, dividi-la em quatro regiões (SILVA; MARCONDES, 2019). Duas delas, que serão analisadas mais detalhadamente, formadas pelas águas jurisdicionais dos países banhados pelo Atlântico Sul, são: a área marítima sul-atlântica sul-americana e a área marítima sul-atlântica africana. A terceira área seria o que poderia ser chamado o Corredor da Organização do Tratado do Atlântico Norte (COTAN), que abrange as águas jurisdicionais das ilhas oceânicas pertencentes a países extrarregionais pertencentes à essa Organização, como a Grã-Bretanha, que considera como parte dos seus Territórios Ultramarinos (UK, 2012) as ilhas de Santa Helena, Ascensão, Tristão da Cunha e aquelas em que a posse é contestada, como é o caso das Malvinas, Geórgia do Sul e Sanduiche do Sul; e a ilha Bouvet, pertencente à Noruega, considerada a mais remota ilha do mundo. Finalmente, a área marítima considerada alto-mar, que tem sua natureza estabelecida na Lei do Mar. Estas duas últimas áreas serão apenas citadas quando necessário para esclarecer algum aspecto da análise.

A competição entre EUA, China e Rússia vai afetar o Atlântico Sul como um todo, mas a dinâmica dessa disputa terá nuances que serão explicitadas na análise das áreas ma-

rítimas sul-atlântica sul-americana e sul-atlântica africana. Neste contexto, como as diferentes áreas marítimas têm a sua importância estratégica relacionada com as terras que a circundam, serão analisados, sucintamente, os aspectos gerais relacionados com os países da região (BRODIE, 1961).

3,1 A Área Marítima Sul-Atlântica Sul-Americana (AMSASA)

A região é considerada pelos EUA como parte do Hemisfério Ocidental e incluída nas considerações da segurança hemisférica. Nessa área existem apenas três países, Argentina, Brasil e Uruguai, que contam com marinhas organizadas e, no caso da Argentina, também com guarda-costeira. Em relação às fronteiras marítimas, não existem contenciosos entre os três países, os quais possuem, como principal responsabilidade no âmbito marítimo, a segurança das suas águas jurisdicionais, existindo uma modesta possibilidade de projeção de poder, particularmente pelo Brasil. Os três Estados são relativamente organizados, com governança e instituições e existe coordenação regional e inter-regional do tráfego marítimo.

Em relação às tensões clássicas, aquelas relacionadas com o conflito interestatal, a histórica rivalidade entre Argentina e Brasil que permeou as relações entre os dois países até o início dos anos 80 foi reduzida e substituída por uma dimensão cooperativa, inclusive no âmbito nuclear, e, especialmente, no âmbito econômico, com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), considerado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil como “a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação entre os países da região

ao final da década de 1980.” À essa iniciativa somou-se, em 2008, a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho Sul-Americano de Defesa, este promovido pelo Brasil, além da criação de vários conselhos temáticos.

Um dos propósitos da UNASUL era a construção de um espaço geopolítico que contribuísse para o desenvolvimento político, econômico e militar de uma região pacífica, com identidade própria. O Brasil, como o maior país da América do Sul, teria maior margem de manobra na construção desse espaço, contribuindo para um dos Princípios Fundamentais estabelecidos na sua Constituição: “...a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 2005). No entanto, em abril de 2019, o país denunciou o Tratado Constitutivo da UNASUL. Em março deste mesmo ano, já havia sido lançado, por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), mecanismo regional sem a dimensão e a institucionalização da UNASUL.

Em relação às tensões clássicas, existe ainda a questão das Ilhas Malvinas/Falklands, envolvendo a Argentina e a Grã-Bretanha, um Estado-membro da OTAN. Finalmente, como citado anteriormente, existe a competição entre as grandes potências, cuja dinâmica já afeta a América do Sul em diversos âmbitos, como veremos a seguir.

Para os EUA, a região é importante no âmbito econômico, cultural e geopolítico. Em relação à questão econômica, segundo o Comando Sul dos EUA (SouthCom), no período de 2013 a 2017, os investimentos norte-ame-

ricanos somaram mais de US\$ 655 bilhões; e o fluxo de comércio, em 2016, foi superior a US\$ 200 bilhões, com a região absorvendo quase 25% das exportações daquele país. Além do mais, a região tem um peso político e cultural relacionado com a comunidade hispânica que vive nos EUA e que soma cerca de 18% da população norte-americana, sendo que 30 milhões desse contingente têm direito a voto (SOUTHCOM, 2017). No âmbito geopolítico, a região se constitui na retaguarda estratégica dos EUA, sendo o Canal de Panamá extremamente importante, principalmente, por conectar as costas oeste e leste daquele país. O acesso ao canal é vital para o comércio marítimo dos EUA e para o trânsito de seus meios navais.

Nesse contexto, a crescente presença de empresas chinesas no Panamá é vista pelos EUA como possível ameaça em uma área historicamente considerada parte da sua área de influência. No entanto, o canal também é importante para as trocas comerciais chinesas e para a futura Iniciativa da Rota da Seda na sua parte marítima. O Panamá já assinou memorando de entendimento para participar dessa Iniciativa e as empresas chinesas estão se preparando para usar o país como centro logístico. O SouthCom considera que a presença econômica chinesa nos dois lados do canal poderia ameaçar as linhas de comunicação marítimas e o deslocamento de forças navais norte-americanas (SOUTHCOM, 2020).

A importância do Canal para a China pode ser medida pela visita do presidente Xi Jinping, que se tornou o primeiro Presidente chinês a visitar o Panamá. Durante sua visita, em dezembro de 2018, 19 acordos de cooperação foram assinados. O avanço econômico chinês na região tam-

bém tem repercussões políticas e estratégicas para a questão de Taiwan, pois o Panamá, em 2017, deixou de reconhecer diplomaticamente a ilha, tendo sido seguido pela República Dominicana e El Salvador no ano seguinte.

Além da preocupação com o Canal, o SouthCom considera que, desde a década passada, China e Rússia estão aumentando sua presença política, econômica e de segurança na região para alcançar objetivos que poderiam ser incompatíveis com os dos EUA, particularmente a criação de uma ordem internacional alternativa. A Estratégia do SouthCom, publicada em 2019, considera que a “ameaça” chinesa na região se dá mais no campo político e econômico que no âmbito militar (SouthCom, 2019). A China estaria usando sua capacidade econômica, tecnológica, logística e de construção de infraestrutura para avançar seus interesses políticos e econômicos, já tendo se tornado o principal investidor e credor dos países da região (SOUTHCOM, 2020).

Se a China é considerada, primordialmente, como uma ameaça de caráter econômico, que pode ameaçar o domínio norte-americano no hemisfério, a Rússia é representada como uma ameaça mais de caráter estratégico, que projeta poder na região desafiando os EUA. Como não teria capacidade de conseguir predominância, a Rússia teria como objetivo dificultar a influência dos EUA na região, atuando sobre o campo da informação e da *cyber atividade*, coletando inteligência e utilizando a desinformação como arma. Além disso, estaria desafiando os EUA, tentando demonstrar capacidade estratégica de alcance global ao destacar meios militares para a região, inclusive com armas nucleares; e navios de pesquisa, que podem mapear

e danificar cabos submarinos (SOUTHCOM, 2019; SOUTHCOM, 2020).

China e Rússia seriam, também, uma ameaça à democracia por estarem apoiando Cuba, Nicarágua e Venezuela, tidos pelo governo norte-americano como “Estados autoritários” da região. Com esse apoio, o governo venezuelano estaria se tornando uma ditadura e ameaçando com provocações a soberania dos estados vizinhos (SOUTHCOM, 2019, pp.3-4). A atuação da China e da Rússia na região seria parte de um “círculo vicioso de ameaças” que se desenvolve em um contexto de jovens democracias, muitas delas com fraca governança política e débil sistema legal e um ambiente favorável à corrupção. Esse cenário facilitaria a atuação dos dois “estados malignos”, de organizações extremistas e das organizações criminosas relacionadas com o tráfico de drogas e a imigração ilegal, enfraquecendo a democracia e afetando os interesses norte-americanos e dos seus parceiros na região (SOUTHCOM, 2019, SOUTHCOM, 2020).

Segundo os norte-americanos, a principal vantagem competitiva dos EUA em relação à China e Rússia seria a capacidade de fortalecer parcerias e alianças com os países da OTAN que possuem interesses na região, como a França e a Grã-bretanha. No entanto, esse fator de força vem sendo erodido em várias partes do mundo, inclusive no Hemisfério Ocidental, o que obriga aos EUA a se dedicar, com urgência, à tarefa de reverter esse processo (SOUTHCOM, 2019; SOUTHCOM, 2020; SOUTHCOM, 2021). Para enfrentar os desafios acima citados, o Comando Sul enfatiza a importância de fortalecer a confiança e a cooperação com os países da região, inclusive com ações de diplomacia de defesa. Segundo o documento, os seguintes meios e setores

são considerados importantes para fortalecer os laços com os EUA e conter a influência da China e da Rússia: os meios militares disponíveis para o Comando Sul, inclusive a Quarta Esquadra, restabelecida em 2008; a Guarda Nacional, as organizações de cooperação de segurança (SCO) existentes nas embaixadas e a colaboração com organizações não-governamentais e intergovernamentais, setor privado e academia dos países da região (SOUTHCOM, 2017). O William J. Perry Center for Hemispheric Defence Studies (The Perry Center) é também uma instituição que faz parte dos meios acima citados, contribuindo para divulgar a política de defesa hemisférica na visão norte-americana.

Os países da região fazem parte do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mecanismo coletivo de segurança que continua em vigor, e que apesar de ter sofrido um forte enfraquecimento durante a Guerra das Malvinas, foi salvo pelos ataques terroristas de 11 de setembro (BUZAN & WEVER, 2003). Em 2019, foi invocado para punir funcionários do governo venezuelano liderado por Nicolás Maduro. Fazem parte, ainda, do sistema interamericano, a Organização dos Estados Americanos (OEA) a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Conferência Naval Interamericana, criada em 1959, e suas subconferências por temas; a Conferência dos Exércitos Americanos, criada em 1960; e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas, criado em 1961. Esse conjunto de mecanismos de diplomacia de defesa está institucionalizado com normas e práticas reproduzidas rotineiramente que contribuem para a existência de um ordenamento voltado para a defesa hemisférica sob a ótica norte-americana. A ele se soma uma intensa rede de outros mecanismos multilaterais e bilaterais

no âmbito da defesa e de cada Força Armada, em diversos níveis, além da cooperação em cursos, treinamento, exercícios e operações. Neste último grupo, no âmbito naval, resalta-se a operação UNITAS, criada em 1959, sendo o mais antigo exercício multilateral que a marinha dos EUA realiza, e o Panamax, realizado desde 2003 com o propósito de garantir a defesa do Canal do Panamá (SILVA, 2018)

A China tem privilegiado a dimensão econômica na América do Sul, evitando provocar os EUA no âmbito da defesa. Coerente com essa postura, o país já se tornou o principal parceiro comercial dos países da região, inclusive desbancando o Brasil dessa posição em relação à Argentina. A China tem investido fortemente nas atividades relacionadas com o poder marítimo, de forma a garantir matérias primas como petróleo, minério, soja etc. Para garantir a diversificação dos fornecedores de petróleo, o país asiático se tornou o principal parceiro da Petrobrás, importando cerca de 65% do petróleo produzido pela empresa. As estatais chinesas também têm participado como sócias na compra de blocos para exploração de petróleo na zona econômica exclusiva (ZEE) brasileira. Em 2019, empresas chinesas foram as únicas a participar e vencer, junto com a Petrobrás, o leilão do campo de Búzios.

A participação da China nas atividades relacionadas com o poder marítimo brasileiro se estende à construção de plataformas de petróleo e a acordos portuários. Em 2018, foi entregue à Petrobrás a primeira “unidade flutuante de armazenamento e descarregamento de produção (FPSO) de classe mundial”, produzida naquele país, para ser usada no pré-sal brasileiro. Em relação aos acordos portuários, a Petrobrás inaugurou no Porto de Qingdao, na China, um depósito para armazenamento aduaneiro de

petróleo, que facilitará a venda desse petróleo no mercado asiático. No Maranhão, a China Communications Construction Company (CCCC), maior empresa de infraestrutura da China, está construindo o terminal privado Porto de São Luiz, basicamente, para a exportação de grãos. A mesma empresa está construindo uma ferrovia no Pará que ligará o Estado e o Porto de Vila do Conde ao sistema ferroviário nacional, visando, também a exportação de grãos e minérios. Todos esses investimentos logísticos voltados para a exportação interessam à China, que necessita de matérias primas, minérios e produtos agropecuários. Neste último campo, a China também é o maior importador de produtos brasileiros. Além do mais, estão sendo criadas parcerias entre portos brasileiros e chineses, que estão entre os maiores do mundo. É o caso do Porto de Açú, no litoral fluminense, que se tornou “porto-irmão” do Porto de Guanzhou, em maio de 2019.

Embora a prioridade da China seja econômica, a diplomacia de defesa é, também, destaque na política de defesa daquele país. Um de seus objetivos é, segundo os chineses, incrementar as relações de defesa em uma abordagem de ganhos mútuos com os países envolvidos. Em relação à região, o documento afirma que estão sendo incrementadas as relações com a África, a América Latina e o Caribe. Nesse sentido, em 2018, foram realizados em Pequim, o Fórum de Defesa de Alto Nível da China e América Latina, criado em 2012, e o Fórum para Altos Funcionários de Defesa dos Países do Caribe e do Pacífico Sul (CHINA, 2019).

Em relação ao Brasil, os dois países assinaram, em 2011, um acordo de cooperação em matéria de defesa. Em 2013, alguns navios de guerra chineses visitaram o Rio de

Janeiro. Em 2015, o navio de pesquisa oceanográfica, Zhu Kezhen, da marinha de guerra chinesa, visitou Salvador, como uma etapa da sua viagem pelo mundo. No mesmo ano, a Marinha do Brasil a escolheu, por licitação pública, uma empresa chinesa para a reconstrução da Base Antártica Almirante Ferraz. Além disso, vários mecanismos e visitas de autoridades militares fazem parte da diplomacia de defesa entre os dois países. No entanto, as relações militares não se estenderam à participação em exercícios militares ou treinamentos de grande porte das forças armadas chinesas com nenhum país da América do Sul (CHINA, 2019).

4. A Área Marítima Sul-Atlântica Africana (AMSAAF)

Essa área se diferencia da anterior, primeiramente, pela multiplicidade de Estados que a compõem, muitos com instabilidade política e baixa capacidade de controle das suas águas jurisdicionais. Existem vários mecanismos regionais com envolvimento no ambiente marítimo, o que dificulta a coordenação entre eles, embora a União Africana (UA) e as organizações sub-regionais venham tentando articular diversos mecanismos relacionados com o mar. A Estratégia Marítima Integrada da África 2050, publicada pela UA em 2010 é um marco na busca do desenvolvimento sustentável do domínio marítimo da África e na repressão aos crimes no mar. Além da arquitetura de segurança marítima existente para o Golfo da Guiné, foi publicada, em 2016, a Carta de Lomé, que busca promover o desenvolvimento e a segurança nos espaços marítimos africanos.

Essa área se diferencia, também, da AMSASA pela existência de vários contenciosos relacionados com as fronteiras marítimas, que são agravados pela crescente importância de reservas de óleo e gás. Além do mais, se diferencia pela variedade e grau das questões relacionadas com as ameaças neotradicionais. Principalmente no Golfo da Guiné, a pirataria e o roubo armado contra navios, o roubo de óleo o tráfico de pessoas e drogas, a poluição marinha e o contrabando afetam a economia dos Estados. Na África Ocidental, em 2019, foram reportados 67 incidentes de pirataria (IMO 2020, p.2).

Além do mais, existe uma atuação mais expressiva de potências extrarregionais quando comparado com a AMSASA. As ex-potências coloniais mantêm muitos laços políticos, econômicos e militares com suas ex-colônias, que inclusive possuem forças militares estacionadas na região, como é o caso da França (OKONKWO, 2017). Para os países da OTAN, e particularmente os EUA, o continente africano é estratégico e economicamente relevante pela posição geográfica, com acesso a importantes *choke points* e linhas de comunicações marítimas fundamentais para o comércio mundial. Além disso, apesar da pobreza, existe um enorme potencial devido ao grande mercado interno e aos recursos naturais. Nesse campo, quase trinta países detêm reservas de minerais considerados críticos para a economia e defesa dos EUA, de acordo com o Comando Militar dos EUA para a África (AFRICOM, 2020).

O Comandante do AfriCom considera que a importância do Continente já foi reconhecida há muito tempo pela China e pela Rússia, “estados malignos” que têm atuado para incrementar sua influência, inclusive através de inves-

timentos na região e que devem ser, pelo menos, contidos pelos EUA e seus aliados. Embora reconheça que os investimentos chineses em projetos como estradas e conexões logísticas estejam trazendo alguns benefícios para o continente africano, ele considera que esses investimentos são instrumentos para ganhar influência na região e que muitos daqueles realizados em portos marítimos na África Oriental e Austral, que não parecem ser comercialmente lucrativos, estariam “intimamente” associados ao envolvimento das forças militares chinesas (AFRICOM, 2020).

Da mesma forma que na América do Sul, a participação chinesa na África, no âmbito econômico, tem crescido. Em 2018, o comércio China-África atingiu US\$ 204,2 bilhões, um aumento de 20% em termos anuais. A China tem sido o maior parceiro comercial da África por 10 anos consecutivos. O país asiático é também o maior credor dos países do continente africano. Os investimentos externos diretos da China na África Subsaariana foram de cerca de US\$36.0 bilhões, em 2016, sendo que 42% desse total concentrados na África do Sul, República Democrática do Congo, Zâmbia e Nigéria. Os principais setores dos investimentos são aqueles relacionados a minerais e metais, embora haja uma maior diversificação na África do Sul. Na Nigéria predomina o setor energético, tanto o petróleo, quanto energia hidroelétrica. Os investimentos e empréstimos na África estão mais direcionados para objetivos estratégicos chineses de acesso a recursos naturais e uso da sua capacidade excedente nos setores de construção e transporte. No entanto, apesar da preocupação demonstrada pelos EUA com os investimentos chineses na África, eles ocuparam, em 2017, a quinta posição, com 43

bilhões de dólares, atrás de França, com 64, Holanda com 63, EUA com 50 e Reino Unido com 46.

No âmbito estratégico, a iniciativa mais importante da China na África é a criação da sua primeira base militar no exterior, em Djibouti, onde já existem bases norte-americana, japonesa, italiana e francesa. Djibouti é um porto estratégico na entrada do Mar Vermelho, com acesso ao Mar da Arábia, Golfo Pérsico e Oceano Índico. Pela posição e, também, por ser um país até agora politicamente estável, Djibouti tem sido um porto base para muitos navios de guerra, inclusive chineses. A base chinesa, que entrou em operação em agosto de 2017, está sendo construída com condições de apoiar navios de grande porte, inclusive para apoiar as ações antipirataria. A China, desde 2008, tem realizado operações desse tipo no Golfo de Áden e, em 2015, usou os navios que faziam patrulha nessa região para evacuar do Iêmen centenas de cidadãos chineses e 279 nacionais de quinze outros países (CHINA, 2019).

Como visto anteriormente, um dos objetivos da Política de Defesa chinesa é a proteção dos interesses e cidadãos chineses no exterior. Em Angola, grande fornecedor de petróleo para a China e a quem o país asiático tem realizado empréstimos e direcionado investimentos em diversos setores, estima-se a existência de cerca de 200.000 chineses. Neste país, máfias angolanas e, inclusive, chinesas, têm realizado sequestro de chineses para obtenção de resgates. Ataques contra chineses têm ocorrido em outros países da costa atlântica, como é o caso de Camarões. Em Cabinda, região rica de petróleo, o grupo separatista Frente de Liberação do Enclave de Cabinda têm atacado chineses que trabalham para a indústria de petróleo (PARELLO-PRESNER, 2016).

Por outro lado, as preocupações norte-americanas com a Rússia na África estão relacionadas com a influência política e militar desse país ao contribuir para erodir a influência norte-americana. No âmbito político, o potencial de influência russa pode ser aquilatado com o interesse dos países africanos na I Cúpula Rússia-África, realizada em outubro de 2019, e que contou com a presença de representantes de 54 países africanos, sendo que 43 eram Chefes de Estado. Esta cúpula resultou em uma Declaração que lança as bases para a cooperação em diversos campos, inclusive na segurança. Muitos laços dos russos na região foram originados no processo de descolonização e independência. A Rússia é o maior exportador de armamentos para os países africanos e também tem investimentos em alguns países. Segundo o AfriCom, a influência russa é também considerada como uma estratégia para alcançar uma posição vantajosa em relação à OTAN (AFRICOM, 2020).

Além da disputa política e econômica, se desenrola no âmbito da diplomacia de defesa uma disputa de influência entre EUA e China. As principais iniciativas no âmbito naval conduzidas pelas Forças Navais Europa-África (6a Esquadra) dos EUA, são a *África Partnership Station* (APS), com o propósito de incrementar a capacidade dos países africanos na segurança marítima, e o exercício multinacional OBAN-GAME, da série “Express”, com países do Golfo da Guiné e África Ocidental. Além das relações multilaterais e bilaterais no âmbito da diplomacia de defesa, os EUA investem em cursos e treinamentos. Segundo o AfriCom, em 2019, 763 “dos mais brilhantes militares líderes africanos” participaram de cursos ou treinamentos nos EUA. No entanto, existe a preocupação com o avanço de China e Rússia no

campo da diplomacia de defesa, já que muitos países estão aceitando treinamento e outras atividades militares patrocinadas por esses dois países (AFRICOM, 2020. pp.11-12).

Do lado chinês, em julho de 2018, foi realizado, em Beijing, o primeiro Fórum de Defesa China-África, que incluiu representantes de 49 países africanos, com o propósito de incrementar a cooperação de defesa entre chineses e africanos. Em 2019, foi realizado o primeiro Fórum China-África Paz e Segurança, com a participação de 50 países africanos, incluindo 15 Ministros e Chefes de Estado-Maior. No Fórum, os chineses ressaltaram a importância de se combater o terrorismo, o fundamentalismo, o tráfico humano e de drogas e a proliferação de armas.

A China também tem contribuído para operações de paz da ONU em Mali, Saara Ocidental, no Sudão do Sul e em Darfur. Já os EUA e seus aliados, especialmente a França, estão empenhados na luta contra os grupos extremistas que vêm crescendo no Mali, Burkina Faso e Níger (AFRICOM, 2020). Desde 2014, alguns navios chineses visitaram portos na AMSAAF, inclusive o Navio Hospital Peace Ark em setembro de 2017. Em 2018, a Força Tarefa 27 realizou também exercícios antipirataria no Golfo da Guiné. Após as operações realizadas no Golfo de Áden, os navios chineses têm visitado portos em países como Camarões, Gabão e África do Sul. Além do mais, a China tem incrementado seus laços militares com países africanos, doando, nos últimos anos, meios navais a países, como Costa do Marfim, Namíbia e Gana.

Finalmente, a China tem priorizado a cooperação em defesa com a África do Sul. Os dois países têm conduzido ações relacionadas com as reuniões do Comitê de De-

fesa bilateral. Fruto de reunião desse mecanismo, realizada em agosto de 2018, delegações chinesas da Universidade de Defesa e Tecnologia das Forças Armadas, reconhecida como importante instituição no campo da ciência e tecnologia, visitaram a África do Sul em 2019, com o propósito de incrementar a cooperação em treinamento militar e pesquisas conjuntas no âmbito da defesa. Um dos objetivos principais é a produção conjunta na indústria de defesa, associando a expertise dos dois países nesse campo com a capacidade chinesa de investimentos. A indústria de defesa sul-africana exportou, em 2018, cerca de US\$ 240 milhões, mas necessita de investimentos devido às dificuldades orçamentárias das forças armadas daquele país, que são seus principais clientes.

Um elemento simbólico importante na relação da China e da Rússia com a África do Sul e que tem impacto no Atlântico Sul, foi a realização do primeiro exercício naval entre esses três países pertencentes aos BRICS. O exercício, denominado MOSI, foi realizado na última semana de novembro de 2019, nas águas do sul da África, com o propósito de aperfeiçoar ações navais relacionadas com a segurança marítima, incrementar a interoperabilidade entre as forças navais e manter as boas relações entre as marinhas dos três países.

Considerações finais

Os oceanos têm tido um papel fundamental no desenvolvimento das civilizações e na disputa entre as grandes potências, devido ao seu poder capacitador, que

possibilita a vida na Terra, gera riquezas, contribui para a globalização econômica e a comunicação mundial por meio dos cabos submarinos, e que possibilita a projeção de poder militar no nível local, regional e local. Para explorar esse poder capacitador e também influenciar os diversos campos e níveis relacionados com os oceanos, as nações vêm desenvolvendo o seu poder marítimo.

Nas duas primeiras décadas do século XXI observam-se três tendências relacionadas com os espaços marítimos: a crescente importância dos oceanos na globalização econômica e no âmbito militar; o incremento das tensões relacionadas com o processo de demarcação das fronteiras marítimas, que vem possibilitando que extensas áreas marítimas se tornem águas jurisdicionais nacionais, em um fenômeno denominado por Ken Booth como a “territorialização do Mar” (BOOTH,1989) ; e o incremento da competição entre as grandes potências, oficializado pelos EUA em 2017.

Esse cenário favorece, por um lado, a dimensão cooperativa nos espaços marítimos. Os Estados, em tempo de paz, têm o interesse de proteger o sistema marítimo globalizado contra as ameaças neotradicionais. Por outro lado, a dimensão conflitiva também se faz presente nos espaços marítimos relacionados às tensões provocadas pelos interesses conflitantes dos Estados, principalmente, a competição entre as grandes potências. Finalmente, convive nesses espaços a dimensão idealista (BULL,1995) consubstanciada na adoção do conceito de patrimônio comum da humanidade para “os fundos marinhos e oceânicos e seus recursos para além dos limites da jurisdição nacional” (ONU, 1982, p.29).

Após a Guerra-Fria, a dimensão conflitiva relacionada à disputa entre as grandes potências parecia ter sido reduzida a tal ponto que, em 2003, o Comandante de Operações Navais dos Estados Unidos, Almirante Vern Clark afirmava que se no passado, na era industrial, o inimigo era um Estado, “...hoje, na era da informação, há maior possibilidade de que nossos inimigos sejam terroristas ou organizações criminosas, altamente dispersos, bem financiados, que atuam fundamentalmente nas sombras” (CLARK, 2003, p. 3).

Apesar da visão do Almirante Clark, a competição entre as grandes potências, especialmente no campo econômico, tem historicamente se mantido em maior ou menor nível. Portanto, o reconhecimento dessa competição pelos EUA, principalmente, em relação à China, expressa uma mudança de nível e de postura político-estratégica do governo norte-americano. De nível, por estabelecer que essa competição é a principal ameaça aos EUA, relegando a segundo plano a “guerra ao terror”; e de postura estratégica, por alterar a estratégia de engajamento, fundamentada em uma visão Liberal, que buscava integrar a China como um futuro estado democrático próspero e satisfeito com o status quo no sistema internacional para uma estratégia de contenção, fundamentada em uma visão Realista, com o propósito de reduzir o crescimento econômico chinês e evitar que a China se torne a principal potência econômica mundial, com o consequente aumento do seu poder militar (MEARSHEIMER, 2001. pp.396-402).

Nessa estratégia de contenção, o âmbito marítimo tem um importante papel. O cenário traçado na Estratégia de Defesa Nacional dos EUA, como dito anteriormente, é de possível conflito na região dos oceanos Índico-Pacífico.

Esse seria o principal teatro de operações, no qual a China teria como propósito alcançar a hegemonia regional e, a partir daí, deslocar os EUA e ganhar proeminência global. No entanto, a competição entre as duas potências já afeta, em maior ou menor grau, os demais oceanos, inclusive o Atlântico Sul.

Esse oceano, apesar de ser fundamental para os países da região tem sido, historicamente, um oceano periférico no âmbito global, tanto em relação à globalização econômica, quanto à segurança internacional (SILVA, 2014). Tal condição periférica vem sendo amenizada, principalmente, devido ao incremento da capacidade dos países da região em prover recursos naturais para os países mais desenvolvidos, especialmente petróleo, e pela dinâmica da competição entre as grandes potências que buscam incrementar sua influência e ganhar aliados na América do Sul e na África.

Nesse contexto, os EUA representam a China e a Rússia como “atores estatais malignos” e “estados revisionistas” que buscam desafiar a ordem internacional estabelecida após a 2a Guerra Mundial. A ameaça chinesa é considerada pelos EUA muito mais difícil de ser contida do que a russa, devido ao crescimento do poder econômico chinês que aos poucos vai impactando no fortalecimento do seu poderio militar. A Rússia, sem a capacidade econômica chinesa, fundamentada basicamente no seu poderio militar, capacidade de exportação de armamentos e produção de energia, é vista como uma potência que está tentando recuperar o seu status, mas que, devido ao atual grau de desenvolvimento econômico, terá dificuldades para lograr êxito no âmbito global.

A dinâmica dessa competição entre as grandes potências tem diferenças em relação às áreas marítimas sul-americanas e africanas do Atlântico Sul. A primeira é mais importante para os EUA do que a segunda, principalmente no âmbito estratégico, por fazer parte do Hemisfério Ocidental, considerado como área de influência preponderante norte-americana desde a promulgação da Doutrina Monroe, em 1823. O Brasil, particularmente, é um país de grande importância estratégica para os EUA, a qual pode ser avaliada pela declaração do Presidente Roosevelt, em 1941: “A segurança dos lares americanos, mesmo o centro do nosso país, tem uma relação definitiva com a segurança dos lares na Nova Escócia, Trinidad e Tobago e no Brasil” (SOUTH COM, 2019. p. 2). Na disputa entre as grandes potências é, portanto, fundamental que os EUA mantenham a hegemonia no Hemisfério Ocidental (MEARSHEIMER, 2001. p. 381), inclusive com o apoio de países pertencentes à OTAN que possuem interesses na região.

Esse objetivo é facilitado para os EUA, pois além dos laços comerciais e dos investimentos norte-americanos serem substanciais, e apesar do avanço chinês, a influência política e militar norte-americana na região tem sido preponderante. Essa influência foi reforçada com o término da UNASUL, em 2019, o que pode ser considerado uma vitória político-diplomática dos EUA. Ao abrir mão de um mecanismo sul-americano que estava gerando resultados promissores em diversos âmbitos, inclusive no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o Brasil perdeu, pelo menos temporariamente, o papel de indutor de uma identidade sul-americana, e de uma liderança regional mais autônoma em relação aos EUA. Do mesmo modo, no âm-

bito global, o governo brasileiro reduziu na sua política externa a importância dada ao BRICS, mecanismo que agrega Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. No âmbito da diplomacia de defesa, os EUA têm buscado ampliar as históricas boas relações com o Brasil, também como uma forma de contribuir para a contenção da China. A visita do Presidente Jair Bolsonaro ao Comando Sul, em 2020, o primeiro Presidente brasileiro a fazê-lo, é, por si só, uma demonstração do alinhamento entre os dois países. Nessa visita ficou claro, também, o objetivo norte-americano de maior aproximação com o Brasil na área espacial como parte da estratégia de conter a China, como afirmado pelo Comandante do Comando Sul em audiência no Congresso norte-americano, em 11 de março de 2020.

No entanto, apesar das excelentes relações, inclusive no âmbito naval, os EUA mantêm o Brasil na sua lista de países que possuem “reivindicações marítimas excessivas”, por considerar como tal a restrição brasileira em não permitir que outros países façam manobras militares na sua ZEE. Essa posição brasileira ganhou maior dimensão com o crescimento da produção de petróleo brasileiro no mar. Seria difícil aceitar que outros países fizessem operações navais sem a autorização do Brasil em área onde as plataformas de exploração brasileiras estão localizadas. Essa questão, portanto, poderá gerar tensões com o incremento da competição entre as grandes potências, já que, principalmente, os EUA e seus aliados, que possuem o domínio dos mares (POSEN, 2003; OWENS, 2016), defendem o princípio da máxima liberdade de navegação. Os EUA também foram o único país a contestar, em 2004, parte da submissão brasileira à ONU para aumentar a sua plataforma continental.

Desafios pontuais à predominância estratégica norte-americana na América Latina seriam as questões da Venezuela, Cuba e Nicarágua, com ênfase na primeira, pelo potencial energético de dimensões mundiais daquele país. China e Rússia, além da ajuda econômica que prestam à Venezuela, têm atuado para bloquear resoluções do Conselho de Segurança da ONU promovidos pelos EUA contra aquele país. No âmbito estratégico, a China tem evitado desafiar os EUA na sua principal área de influência, diferentemente da Rússia que, logo após uma visita do Presidente Maduro à Rússia, fez pousar em aeroportos venezuelanos aviões bombardeiros de longo alcance capazes de carregar bombas atômicas.

No campo econômico, os chineses estão competindo fortemente com os EUA e já se tornaram o principal parceiro comercial dos países da região. A China tem ganhado espaço inclusive na área do Canal do Panamá, área estrategicamente importante para a segurança norte-americana. No Brasil, a China tem feito investimentos em setores relacionados com o poder marítimo, especialmente na exploração de petróleo no mar, instalações portuárias e projetos logísticos com eles associadas. Na Argentina, além dos investimentos também relacionados com o objetivo chinês de garantir o fluxo de produtos naturais e alimentos, a China tem um tratado estratégico de cooperação na área espacial, que assegura, por 50 anos, uma estação espacial chinesa na província de Neuquén. Após ter sido aprovado pelo Congresso, o tratado foi ratificado pelo Presidente Alerto Fernández no dia 07 de agosto de 2020. Além do mais, estão em andamento negociações do governo argentino relacionadas com uma possível adesão da Argentina à

Iniciativa da Rota da Seda. Embora a relação entre os dois países aponte para uma maior convergência de interesses, existem questões pontuais que geram tensões nesse relacionamento, como é o caso da pesca ilegal realizada por embarcações de pesca de origem chinesa na ZEE argentina. Várias dessas embarcações vêm sendo apreendidas e, em 2016, um pesqueiro foi afundado pela guarda-costeira argentina, gerando protestos do governo chinês.

Os EUA têm buscado tirar vantagem política da questão da pesca ilegal de navios chineses no Atlântico Sul, dando destaque ao tema em pronunciamentos do SouthCom. Além do mais, em 2021, enviaram para o Atlântico Sul o navio USCGC Stone (WMSL 758), recentemente incorporado à Guarda Costeira, para realizar durante dois meses a Operação Southern Cross, com o propósito de combater a pesca ilegal. A tripulação do navio interagiu com as forças de defesa e navais da Guiana, do Brasil e do Uruguai. Segundo o SouthCom, esse seria um primeiro passo no propósito de buscar acordos de cooperação contra a pesca ilegal com os países da região.

As preocupações do SouthCom em relação à Rússia e, principalmente, à China se voltam também para a atuação desses países na questão da COVID 19, já que ambos países podem prover vacinas e com isso incrementar sua influência na região. A China, segundo o SouthCom, estaria oferecendo 1 bilhão de dólares em empréstimos para os países da região comprarem vacinas e equipamentos de saúde, tendo firmado acordos com Argentina, Brasil, Peru e Venezuela, explorando a crise sanitária para avançar seus interesses relacionados com a Rota da Seda e com a participação na infraestrutura 5G de alguns

desses países (SOUTH COM, 2021). Até mesmo na Colômbia, um dos países da região mais aliados aos EUA, a diplomacia da vacina desenvolvida pela China tem apresentado resultados surpreendentes. O Presidente Ivan Duque convidou o Presidente Xi Jinping para fazer para os colombianos um vídeo-discurso, no dia 20 de março de 2021, por ocasião da chegada do terceiro lote de vacinas chinesas à Bogotá.

A área marítima sul-atlântica africana, como visto, é muito mais complexa que sua congênere sul-americana, devido à grande quantidade de países, à instabilidade política, aos contenciosos relacionados com as fronteiras marítimas, à pouca capacidade de alguns Estados de proteger suas águas jurisdicionais, à existência de organizações extremistas e movimentos separatistas e ao elevado grau de tensões neo-tradicionais. Além do mais, existe uma ingenuidade maior de potências extrarregionais, principalmente daquelas relacionadas com as suas ex-colônias.

Na África a competição entre os EUA e a Rússia no âmbito econômico é também intensa. O governo Trump lançou em dezembro de 2018 a sua estratégia para o continente africano, que visa, como um dos seus propósitos, “conter a influência chinesa” e que ressalta que os EUA “...vão encorajar os líderes africanos a escolherem investimentos estrangeiros sustentáveis que ajudem os estados a se tornarem autossuficientes, ao contrário daqueles oferecidos pela China que impõem custos indevidos.” O Assessor de Segurança Nacional norte-americano associou a disputa econômica na África com a segurança nacional dos EUA, devido ao avanço econômico da China e da Rússia naquele continente.

No âmbito estratégico, os EUA têm mantido, por meio do AfriCom, uma estratégia com dois componentes principais: projeção de poder e diplomacia de defesa. O primeiro se dá, principalmente, com sua base em Djibouti e é reforçado pela presença militar na região dos seus aliados, principalmente, a França. Com a mudança da prioridade norte-americana para a competição com a China e a Rússia, os EUA vão ter que contar ainda mais com seus aliados para tentar reduzir os movimentos extremistas que já vinham avançando no continente africano.

A China atua na África no âmbito estratégico com mais desenvoltura do que na América do Sul. A estratégia chinesa tem três componentes principais: projeção de poder militar, participação em forças de paz e diplomacia de defesa. A projeção de poder militar se dá, principalmente, com o estabelecimento da base naval no Djibouti. A participação em forças de paz na região é uma forma de mostrar comprometimento com a segurança internacional e com a estabilidade dos países africanos. A diplomacia de defesa tem sido bastante explorada, por meio de mecanismos multilaterais e bilaterais, intercâmbio e treinamento de pessoal e com a doação de meios navais para vários países africanos.

A China tem dado destaque em sua diplomacia de defesa à África do Sul. No âmbito naval, Cape Town tem sido o porto mais visitado pelos navios chineses (MARTISON, 2019). A operação naval multinacional realizada, no final de 2019, no sul da África, pela China, Rússia e África do Sul se vincula, estrategicamente, à necessidade de proteger a linha de comunicação marítima da rota do Cabo da Boa Esperança; mais importante ainda, também simboliza uma comunhão de interesses entre três países dos BRICS. Desde

2016, a Rússia vinha demonstrando, sem sucesso, interesse em participar em exercícios conjuntos com o Brasil e com a marinha sul-africana, inclusive no exercício IBSAMAR, que reúne forças navais desse país africano, Índia e Brasil, no âmbito do mecanismo IBSA, que congrega esses três países. Agora, a África do Sul se torna um importante parceiro dos outros dois países do BRICS, facilitando operações navais chinesas e russas no sul da África e no Atlântico Sul.

Em síntese, a estratégia chinesa no Atlântico Sul é proativa e tem alguns objetivos bem claros. Primeiro, priorizar a vertente político-econômica, garantindo o suprimento de recursos necessários para o seu desenvolvimento. A Iniciativa da Rota da Seda com o seu componente marítimo seria o principal instrumento de médio e longo prazo. Segundo, isolar diplomaticamente Taiwan. Terceiro, incrementar a capacidade de atuar para a defesa dos seus interesses econômicos, inclusive de suas linhas de comunicação marítimas e a proteção dos seus cidadãos, principalmente na África. Já os EUA, em seus documentos, demonstram ter apenas uma estratégia reativa de contenção ao avanço global chinês, preocupados em manter sua posição de principal potência no sistema internacional. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico dos dois países joga um papel fundamental nessa disputa (GILPIN,1981), já que ele será determinante para o desenvolvimento do poder naval chinês e para o fortalecimento do poder naval norte-americano, instrumento indispensável para a capacidade de alcance global necessária a uma grande potência (MODELSKY & THOMPSON,1988).

Durante a Guerra Fria, a criação da ZOPACAS foi uma estratégia adotada pelos países do Atlântico Sul, numa

tentativa de afastarem-se da competição entre as grandes potências, simbolizando o desejo de uma região desenvolvida economicamente, sem armas nucleares, nem bases militares de potências extrarregionais, cujo destino fosse definido pelos seus membros. No entanto, essa iniciativa exibiu, de modo recorrente, limitados avanços e recuos nos seus 35 anos de existência (ABDENUR, MATTHEIS e SEABRA, 2016). O momento atual de incremento da competição entre as grandes potências coloca a ZOPACAS e, principalmente, o Brasil, o maior país do Atlântico Sul, em um dilema: incrementar o mecanismo ou mantê-lo no seu estágio vegetativo.

Os documentos de defesa encaminhados ao Congresso brasileiro em 2020 dão destaque a esse mecanismo. A Política Nacional de Defesa estabelece como um dos seus pressupostos a manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa considera que a ZOPACAS deve ser fortalecida, pois isso “contribuirá para consolidar o Brasil como ator regional relevante, minimizando a possibilidade de interferência militar de potências extrarregionais” (BRASIL, 2020. p.33).

Sendo assim, a opção pela primeira alternativa em sua diplomacia de defesa já estaria clara, embora os Ministros da Defesa dos países membros tenham participado pela primeira vez em uma reunião da ZOPACAS somente em 2013. Nesse campo, são promissoras algumas iniciativas pontuais que vem sendo adotadas pelo Brasil, tais como a criação do Grupo Interministerial de Acompanhamento da Segurança no Golfo da Guiné, com a participação dos Ministérios das Relações Exteriores, Defesa e do Comando da Marinha, e o seminário sobre ZOPACAS promovido em 2020 pelas duas instituições. Também existe a possibilidade de maior

engajamento de meios navais brasileiros em ações contra ameaças neotradicionais no Golfo da Guiné, facilitado pela economia de meios devido à saída do Brasil da Força-Tarefa Marítima que opera no Mediterrâneo como parte da Força de Paz da ONU no Líbano. Outra opção seria a criação pela Marinha do Brasil de mecanismo, que reunisse os chefes navais e das guardas costeiras dos países do Atlântico Sul, semelhante aos simpósios navais promovidos periodicamente pelos EUA, Itália e Índia, para discutir temas relacionados com a estratégia naval no âmbito global e/ou regional.

Essas iniciativas, ainda que tímidas, podem contribuir para o objetivo de fortalecimento da ZOPACAS no âmbito naval. Além desse esforço inicial, seria necessário que o Ministério da Defesa e o Comando da Marinha prosseguissem em medidas duradouras para institucionalizar o mecanismo no âmbito da Defesa, com uma visão mais abrangente que buscasse incluir os diversos âmbitos relacionados com o poder marítimo, inclusive a economia azul, e os demais setores do poder militar. No entanto, como a ZOPACAS tem objetivos muito mais amplos, inclusive relacionados com o desenvolvimento econômico e social dos países da região, torna-se necessário que o governo brasileiro, que tem outras prioridades na sua política externa, a inclua como uma delas, apesar da dificuldade que o governo parece ter em administrar, de forma eficiente, seu relacionamento com a China quando comparado com o que mantém com os EUA.

Embora a menção à ZOPACAS feita pelo Presidente Jair Bolsonaro em seu discurso na Abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2020, possa ser considerado um sinal promissor no sentido de contribuir para transformar em realidade o desejo dos países da região de

manter a paz e incrementar a cooperação no Atlântico Sul, seriam necessárias medidas concretas do Brasil nesse sentido, o que parece pouco provável de acontecer no futuro próximo em face dos problemas enfrentados pelo governo brasileiro, especialmente, no âmbito econômico e em relação à pandemia do COVID.

Em síntese, no âmbito da diplomacia de defesa, é indiscutível a vantagem dos EUA em relação à China na região. Os mecanismos e laços militares entre Brasil e EUA, por exemplo, são muito amplos, já duram muito tempo e seu fortalecimento tornou-se um elemento importante na estratégia norte-americana para conter o avanço chinês, como visto nos documentos de segurança e defesa dos EUA anteriormente analisados. Dessa forma, embora o Atlântico Sul seja um espaço marítimo periférico na disputa com a China, a presença naval norte-americana provavelmente ganhará algum reforço neste oceano, inclusive para mostrar comprometimento com países como Argentina e Brasil, os dois mais importantes da AMSASA. Nesse sentido, é simbólico o deslocamento do navio da Guarda Costeira norte-americana para atuar contra a pesca ilegal nessa área. Da mesma forma pode ser entendida a visita do submarino nuclear USS Vermont (SSN792), que atua na área da 4a Esquadra, ao Complexo Naval de Itaguaí, onde a Marinha do Brasil desenvolve o seu programa de submarinos, inclusive o futuro submarino nuclear. Durante a estadia do navio, o Embaixador dos EUA, Todd Chapman, recebeu o Presidente Jair Bolsonaro para um tour no SSN792, e afirmou que a visita do submarino, “atesta o comprometimento comum de EUA e Brasil em uma parceria que contribui para fortalecer a segurança dos dois países, assim como de todo hemisfério”

No âmbito econômico, no entanto, o comércio com a China e os investimentos chineses em portos e em atividades relacionadas com o mar contribuem para o desenvolvimento nacional e para o fortalecimento do poder marítimo brasileiro, da mesma forma que ocorre com a Argentina e o Uruguai e com os países africanos sul-atlânticos envolvidos nessa mesma dinâmica. Essa relação com a China é especialmente importante nesse momento em que os investimentos diretos na região sofrem um decréscimo significativo devido, também, à crise sanitária mundial. Assim sendo, apesar da retórica antichinesa alimentada pelos EUA, e expressa também por alguns setores domésticos dos países da região, as relações econômicas com a China contribui para incrementar a importância do Atlântico Sul no âmbito regional e global. Desta forma, o Brasil, principal país sul-atlântico, teria que ser capaz de desenvolver uma estratégia que possibilitasse enfrentar o desafio de manter uma boa relação com a China sem prejudicar sua relação com os EUA, principalmente, quando recrudesce a competição entre as duas potências. Para isso, teria que estabelecer objetivos de política externa focados nos interesses brasileiros e exercitar uma diplomacia pragmática e hábil, que contribuísse para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e para a manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Adriana Erthal; MATTHEIS, Frank & SEABRA, Pedro. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic, *Cambridge Review of International Affairs*, 2016. DOI: 10.1080/09557571.2016.1230592.

ABDENUR, Adriana Erthal; MARCONDES, Danilo de Souza Neto. La Creciente Influencia de China en el Atlántico Sul. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.102-103, p. 169-197. Septiembre, 2013.

AFRICOM. United States Africa Command. Statement of the General Stephen J. Townsend. United States Army Commander Before The Senate Armed Services Committee. January 30, 2020.

ANP. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2020. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2020/texto-secao-1.pdf>. Acesso em 10 de agosto, 2020.

BOOTH, K. A Aplicação da Lei da Diplomacia e da Força no Mar. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 2019.

BOSCO, J. A. U.S. Ambiguity Strengthens Beijing in the South China Sea. The National Interest. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/us-ambiguity-strengthens-beijing-the-south-china-sea-1513>, 2016. Acesso em: 16 de novembro de 2019.

BRASIL Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil, 2015.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. Brasília, D.F., 2014.

BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. D.F. Ministério da Defesa, 2020.

BRODIE, Bernard. Guia de Estratégia Naval. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1961.

BULL, Hedley. Power and political influence. *The Adelphi Papers*, 16:122, 1-9, 1976.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press. 2a ed., 1995.

BUZAN, B. and WAEVER, O. *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CHESNOY, J. *Undersea Fiber Communication System*. Amsterdam: Elsevier, 2016.

CHINA. China's National Defense in the New Era. The State Council Information Office of the People's Republic of China. July 2019. First Ed.

CLARK, Vern. Remarks in the International Sea Power Symposium. Naval War College, Newport, RI. October 27, 2003.

COHEN, Saul Bernard. *Geopolitics. The Geography of International Relations*. United Kingdom, Rowman & Littlefield. 3ed, 2015.

CROWL, P. A. Alfred Mahan: the naval historian. In: Paret, P. (ed.) *Makers of modern strategy*. Princeton: Princeton University Press, pp. 444-478, 1996.

DOUGHERTY J. E.; PFALTZGRAFF, R. L. *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003.

DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia eds. *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*. Palgrave, Macmillan, 2019.

EUROPEAN UNION. The 2018 Annual Report on EU Blue Economy. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2018.

GILPIN, Robert. War & Change in World Politics. Cambridge, UK. Cambridge University Press, 1981.

HOLSTI, K.J. Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics. Cambridge. Cambridge University Press, 2004.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Reports On Acts Of Piracy And Armed Robbery Against Ships Annual Report 2019, 2020. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Reports/Documents/MSC.4-Circ.264%20Annual%20Report%202019.pdf> Acesso em: 27 de julho de 2020.

KAPLAN, Robert D. The Revenge of Geography. New York: Random House, 2012.

KENNEDY, Paul M. The Rise and Fall of British Naval Mastery. Amherst, New York: Humanity Books, 1998.

KENNEDY, Paul M. The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. London, Sydney, Wellington: Unwin Hyman Limited, 1988.

KEOHANE, Robert O. and NYE, Joseph S. Power and interdependence. New York: Longman. 4th ed., 2012.

MAHAN, A. T. The influence of the sea power upon history. Dover Publication, Inc., 1987.

MAHAN, A.T. Considerations Governing the Dispositions of the Navies, in Retrospect and Prospect: Studies in International Relations, Naval and Political. Boston: Little, Brown, and Company, 1908, pp.139-205.

MARTINSON, Ryan D. China as an Atlantic Power. The RUSI Journal, 164:7, 2019, 18-31, DOI: 10.1080/03071847.2019.1700684.

MAUDIN, Alan. Are the content providers the big investors in submarine cables? 2019. Disponível em: <https://blog.telegeography.com/are-content-providers-the-biggest-investors-in-new-submarine-cables>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

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

MODELSKY, G. & THOMPSON, W. R. *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. London: The Macmillan Press Ltd., 1988.

OKWONKO, Theodore. Maritime Boundaries Delimitation and Dispute Resolution in Africa. *Beijing Law Review*, 2017, 8, 55-78.

OWENS, Mackubin. "Naval Warfare: The Strategic Influence of Sea Power". The Institute of World Politics on July 18, 2016. Disponível em: <https://www.iwp.edu/articles/2016/07/20/maritime-supremacy-the-indispensable-element-of-us-foreign-policy/>. Acesso em 10 de Agosto, 2020.

PARELLO-PRESNER, Jonas. *China's Risk Map in the South Atlantic*. The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., 2016.

POSEN, Barry. *Command of the Commons*. The Military Foundation of U.S. Hegemony *International Security*, v. 28, n. 1, 2003, p. 5-46.

RALBY, Ian & SOUD, David. *Oil on the Water. Illicit Hydrocarbons Activity in the Maritime Domain*. Atlantic Council. Global Energy Center, 2018.

SE-KWON, Kim Prof. *Springer Handbook of Marine Biotechnology*. London, New York. Springer, 2015.

SILVA, A Ruy de Almeida. *The Enabling Power of the Oceans and the Atlantic Center for Defence Capacity Building*. Ministério de Defesa de Portugal. Atlantic Center for Defence Capacity Building. Policy Briefs Issue, 02, May 2020. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ceda/eventos/First-Seminar-CeDA/Documents/AC_PB_The-Enabling-Power-Oceans-AC-Defence-Capacity-Building.pdf. Acesso em: 21 de julho de 2020.

SILVA, A. Ruy de Almeida; MARCONDES, Danilo. Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul. *Nação e Defesa*. Dezembro, n. 154, 2019, pp.69-88.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida. *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NERINT-UFRGS). Ed. Escola Superior de Guerra. Livraria Palmarinca, 2018.

SILVA, A. Ruy de Almeida. The enabling power of the oceans. *Contexto Internacional*. 39 (2), 2017, pp.237-243.

SILVA, A. Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. Em: Reginaldo Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes (eds.) *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico*. Brasília: IPEA, 2014, pp. 199-213.

SILVA, A. Ruy de Almeida. Globalização e Segurança Marítima. *Revista Marítima Brasileira*. 127 (10/12), 2007, pp.95-108.

SOUTH COM. US Southern Command. 2017-2027 Theatre Strategy. Flórida, USA. 04 April, 2017.

SOUTH COM. Southern Command Strategy. Enduring Promise for the Americas. 8 May, 2019.

SOUTH COM. Posture Statement Of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before The 116th Congress Senate Armed Services Committee. January 30, 2020.

SOUTH COM. Posture Statement Of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before The 116th Congress Senate Armed Services Committee, March 16, 2021.

STAVRIDIS, James. *Sea Power. The History and Geopolitics of the Oceans*. New York: Penguin Press, 2017.

STEVENS, W. O.; WESCOTT. *A História do Poderio Marítimo*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

UNCTAD. Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento. Review on Maritime Transport 2019. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019_en.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

UNESCO. COVID-19: the ocean, an ally against the virus. 2020. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/covid-19-ocean-ally-against-virus>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

UNITED KINGDOM. Foreign and Commonwealth Office. The Overseas Territory. Security, Success and Sustainability. London, 2012.

UNITED NATIONS. World Oceans Day 8 June. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/en/observances/oceans-day>. Acesso em 17 de julho de 2020.

UNITED NATIONS “World Oceans Day”. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/wod/index.htm>. Acesso em: 11 de setembro de 2020.

UNITED NATIONS. The Ocean Conference. Factsheet: People and Oceans. 2017. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Ocean-fact-sheet-package.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2019.

UNITED NATIONS. Resolution 41/11. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic, 1986. Disponível em: <https://undocs.org/en/a/res/41/11>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

UNITED NATIONS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1985). Rio de Janeiro, Diretoria de Hidrografia e Navegação. Reprodução de publicação do mesmo título do Ministério de Negócios Estrangeiros de Portugal, 1985.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House. National Security Strategy. Washington, D.C., 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. National Defense Strategy of the United States. Sharpening the American Military’s Competitive Edge, 2018.

A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA E O BRASIL: LIÇÕES PARA UM CONTEXTO EM MUTAÇÃO

Gustavo Barros de Carvalho

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 com o objetivo de consolidar uma nova ordem mundial, que alcançaria a paz por meio de um nível de interdependência global protegido por um sofisticado sistema multilateral. Embora a maior parte da África não fosse independente há 75 anos, o continente foi capaz de incorporar rapidamente os princípios das Nações Unidas em sua busca por soberania, segurança e desenvolvimento.

O fim da Guerra Fria trouxe um espaço de grande agitação para instituições multilaterais. Na década seguinte à queda do muro de Berlim, o mundo experimentou várias iniciativas que mostraram que o multilateralismo estava em ascensão. Durante um período de 15 anos, várias novas organizações surgiram, desde a União Europeia em 1992 à União Africana em 2002. Na África, em parti-

cular, várias comunidades econômicas regionais também aumentaram os seus engajamentos em questões de paz e segurança desde os anos 90.

Desde a década de 1990, o domínio de conflitos intraestatais sobre conflitos interestatais, guerras assimétricas, extremismo violento, bem como as mudanças climáticas têm ameaçado a comunidade internacional e, especificamente, a capacidade da África de lidar efetivamente com questões de paz e segurança internacionais. Além disso, fatores estruturais, como baixo crescimento econômico, alto nível de desemprego, desigualdade e pobreza, bem como deficiências na sua capacidade de governança, continuam a afetar a capacidade dos países africanos em resolver conflitos de forma sustentável (CILLIERS, 2020).

A dinâmica dos conflitos contemporâneos suscitou mudança na natureza das respostas da comunidade internacional, levando inclusive a um questionamento da linearidade (ou falta de) das ações – vistas menos como uma sequência entre ação preventiva, operações de paz ou construção da paz e mais como uma justaposição de todas elas. Desta forma, as opções disponíveis para lidar com conflitos se tornaram cada vez mais interconectadas, inclusive por meio da promoção da apropriação de atores locais e nacionais como etapa crítica para construir e manter a paz.

O continente africano tem desempenhado papel central no desenvolvimento de respostas a questões de paz e segurança por décadas, inclusive por meio de suas contribuições substanciais de civis, militares e policiais para operações de paz da ONU. Dos vinte maiores contribuintes de pessoal uniformizado (policiais e militares) para operações de paz daquela organização, doze são do continente

africano (UN, 2020). 42% de todos os civis trabalhando para a ONU (excluindo agências e fundos, são nacionais de países africanos (de Carvalho, 2020a).

Mas talvez a contribuição mais importante do continente vem por meio de suas respostas autóctones, de suas operações de paz, da liderança em processos de mediação e no crescente apoio por meio de iniciativas de consolidação da paz e reconstrução pós-conflito. Nos últimos vinte anos, a África desenvolveu uma complexa arquitetura de paz e segurança africana (APSA), composta por sua organização continental, a União Africana (UA), e complementada por suas comunidades e mecanismos econômicos regionais (CER/MRs). A APSA e seus pilares foram criados para servir como mecanismos que capacitam o continente, que destacam seus pontos fortes e visam tornar a organização (e também suas sub-regiões) mais ágil, móvel e, em última instância, eficaz. Isso levou a um tipo complementar e especial de relacionamento entre a ONU e esses atores regionais, a uma divisão de trabalho e a parcerias cada vez mais sofisticadas.

Muitas vezes enfrentando uma grande quantidade de desafios políticos, financeiros e logísticos, organizações africanas gerenciam uma linha tênue entre manter o privilégio do papel do estado soberano, por um lado, e, de outro, lidar com o teste constante colocado por atores não estatais emergentes.

Todas essas questões são relevantes dentro do contexto brasileiro de inserção global. Em especial, existem duas razões pelas quais o Brasil deve focar no entendimento de desenvolvimentos nessa região. Em primeiro lugar, apesar de não contíguo ao Brasil, o espaço composto pela África

subsaariana e a África ocidental, em particular, é, cada vez mais, parte de um amplo espectro de desafios globais, de crescente irradiação de instabilidade e dinâmicas securitárias de dimensões transnacionais e transregionais.

Em segundo lugar, o desenvolvimento da APSA afeta diretamente ou indiretamente a forma como atores globais, como as Nações Unidas, lidam com conflitos armados e desenvolvem respostas a desafios emergentes. Desta forma, ao melhor entender como outras regiões em desenvolvimento se adaptam a mudanças e desenvolvem suas próprias respostas, o Brasil poderá ver também como fortalecer a sua própria capacidade e posicionamento dentro de um contexto de respostas globais a conflitos armados que estão em constante mutação.

Dentro deste contexto, este capítulo tem o objetivo de apontar lições que o desenvolvimento de respostas africanas para questões de paz e segurança ensejam, e como o Brasil pode se beneficiar delas. Primeiramente, o capítulo foca no contexto histórico que levou à criação e desenvolvimento da complexa APSA, incluindo breve reflexão sobre agência e influência africanas nas relações internacionais. Um breve estudo de caso sobre a África Ocidental será apresentado, como forma de fornecer exemplos concretos e práticos de abordagens regionais para conflitos. Em seguida, o capítulo traz reflexões sobre o papel da APSA em regimes internacionais de paz e segurança. Como conclusão, apontam-se quatro lições que podem ser pensadas pelo Brasil a partir da experiência africana, como forma de desenvolver estratégias futuras para o engajamento em questões de paz e segurança em seu entorno estratégico, prioritariamente, e no plano global.

1. Agência: A busca africana por maior influência no seu destino

O sistema global ancorado nas Nações Unidas foi criado como mecanismo que iria oferecer apoio à comunidade internacional no gerenciamento de crises e na proteção da paz e segurança internacionais. Desde sua independência, estados africanos têm deliberadamente utilizado uma série de organizações multilaterais que lhes permitiram ter mais influência na arena internacional. Iniciativas como a participação no G77 e os compromissos com o Movimento Não-Alinhado ajudaram os países africanos a fortalecer e ajustar seu comportamento internacional por meio de ações coordenadas dentro de órgãos multilaterais.

Ao invés de serem agentes passivos em suas relações internacionais, os estados africanos têm procurado equilibrar suas deficiências estruturais, por um lado, e o gerenciamento de suas relações com grandes potências, por outro. E é na África que se podem encontrar alguns dos compromissos mais ambiciosos e complexos para criar novas abordagens e formas de respostas multilaterais, particularmente em relação à paz e segurança.

Qualitativamente, a habilidade da África em atuar em uma ordem global em crescente mudança é, em grande medida, baseada na sua capacidade de influenciar negociações e no desenvolvimento de políticas que afetam seus interesses. Agência é a capacidade dos atores africanos de negociar e negociar com atores externos de maneira que beneficie os próprios africanos (CHIPAIKE & KNOW-

LEDGE, 2018). E nesse contexto, o continente africano pode ser descrito amplamente como um ator resiliente, mas marginal, dentro do sistema internacional (DE CARVALHO, MUTANGADURA & GRUDZ, 2019).

Quantitativamente, a importância numérica africana é clara. Países menores, como a maioria dos estados africanos, podem ser definidos como aqueles que raramente podem, agindo sozinhos ou em um pequeno grupo, ter uma posição significativa no sistema internacional (de Carvalho, 2013). Embora os países africanos por si só tenham capacidade limitada de influenciar os resultados das discussões internacionais, em princípio, podem aumentar sua agência e influência trabalhando juntos.

Na ONU, por exemplo, os estados africanos representam 28% do total de seus membros. Em princípio, os estados africanos teriam os números necessários para tornar o continente influente na tomada de decisões da Assembleia Geral, onde nenhum membro tem poder de veto. A África também tem três dos 15 membros do CSNU. Além disso, a maioria dos assuntos discutidos pelo CSNU versa sobre a África. Por exemplo, em 2018, 27 dos 53 países ou questões regionais na agenda do CSNU diziam respeito à África (DE CARVALHO, 2018).

Portanto, o multilateralismo é muito importante para um continente como a África. Ao reunir recursos e ideias e buscar abordagens comuns, o multilateralismo pode ser vantajoso para o continente, beneficiando-o amplamente ao ajudar a estabelecer as regras do jogo a que todos os Estados devem aderir. Portanto, seguindo essa lógica, o declínio do multilateralismo tende a beneficiar um único Estado poderoso e a enfraquecer os Estados menores.

2. A trajetória africana para a paz: da não interferência para não indiferença

Nas primeiras décadas em sua trajetória de desenvolvimento pós-independência, o foco do continente africano foi de manter e proteger sua recém adquirida soberania, preocupação esta exemplificada na criação e manutenção da Organização para a Unidade Africana (OUA). A OUA, pautada em objetivos de não interferência em assuntos internos, serviu até a década de 90 como o grande exemplo panafricano de apoio mútuo à existência de estados independentes. Nos anos pós-independência, conflitos armados no continente, muitas vezes interestatais, viram-se entremeados no contexto geoestratégico e ideológico da Guerra Fria, e da competição global entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Ao longo da sua existência, a OUA teve algumas experiências na tentativa de lidar com conflitos em África. Em 1993, criou o Mecanismo para Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, de acordo com a Declaração do Cairo. Este mecanismo teve como objetivo fornecer uma estrutura para lidar com a resolução de conflitos na África e reagiu a uma série de eventos em todo o continente, incluindo o conflito no Burundi (MAKINDA & OKUMU, 2007). Nenhuma dessas atividades, no entanto, parecem ter tido efeito significativo no terreno, especialmente devido à norma de não intervir em assuntos internos e apoio à soberania dos estados, o que, segundo Møller, tornou a organização impotente para reagir a conflitos violentos (MOLLER, 2005).

Com o fim da Guerra Fria, um novo período de curto otimismo a respeito do papel de organizações multilaterais na manutenção de paz e estabilidade foi rapidamente

confrontado com a realidade de crescentes conflitos internos, e em particular na África. O genocídio em Ruanda e o conflito na Somália demonstraram que não só o tipo de conflito dominante no continente era agora interno, mas também que mecanismos multilaterais, incluindo a ONU e a OUA, não estavam bem equipados, preparados ou mesmo dispostos a responder eficazmente a conflitos armados no continente.

Nos anos seguintes, e após uma onda de liberalização política no continente no início dos anos 90, ganhou espaço o discurso político da necessidade do continente tomar espaço e ser mais ativo na criação de mecanismos de respostas a conflitos. Ao invés de competir com as Nações Unidas, como se poderia pensar à primeira vista, “soluções africanas para os desafios africanos” não é apenas um lema que evoca reivindicações africanas de maior apropriação regional. O lema pode também servir como lembrete de que o compromisso limitado, como frequentemente demonstrado pela comunidade internacional, conduziu ao número crescente de respostas lideradas por africanos .

A criação da União Africana em 2002 respondeu diretamente a esses chamados. Em primeiro lugar, reconhecia de que a OUA não estava mais servindo aos seus propósitos. Enquanto a OUA teve um forte compromisso com princípios de soberania e não ingerência, no pós-Guerra Fria, as necessidades do continente africano haviam mudado. A noção de integridade territorial, que era central para o debate no período pós-colonial, teve diferentes significados no pós Guerra Fria. Além disso, a incapacidade institucional da OUA para enfrentar as crises no continente reafirmou a necessidade de criação de um novo organismo.

Em segundo lugar, e provavelmente a razão mais importante, a criação da UA focou especialmente na retórica de que se a comunidade internacional não é capaz ou está disposta a responder a conflitos internos do continente, caberia ao continente criar estruturas que não sejam indiferentes às suas próprias dificuldades. A UA foi a criação de uma estrutura complementar que poderia ser utilizada em caso de incapacidade ou indisposição da ONU para agir.

Foi esse o fim do princípio de não interferência, que foi substituído pela ideia de não-indiferença. Entender o princípio de não-indiferença é chave para o entendimento do desenvolvimento da emergente APSA. Criada em 2002, a partir do protocolo que estabeleceu o Conselho de Paz e Segurança da UA, a APSA tem com o principal objetivo de promover paz, segurança e estabilidade no continente, por meio de estruturas, princípios e valores que levassem a um processo decisório voltado à prevenção, gerenciamento e resolução de crises e conflitos no continente (AU, 2002). Os cinco pilares da arquitetura foram determinados como o Conselho de Paz e Segurança da UA (CPS), a Comissão da UA, o Painel dos Sábios, o Sistema Continental de Alerta Prévia, e o Fundo Especial para a Paz (AU, 2002).

3. A importância da União Africana para regimes globais de paz e segurança

De fato, a UA é provavelmente o esforço africano mais original e progressivo para fortalecer o sistema multilateral. Desde a sua transformação de OUA em UA em

2002, a UA desenvolveu uma série de mecanismos para institucionalizar seus compromissos multilaterais, particularmente em relação aos desafios de paz e segurança. Em particular, a UA se especializou na articulação de operações de apoio à paz em ambientes onde o resto da comunidade internacional não quis ou não foi capaz de fazê-lo.

A criação da UA foi o ponto de partida para a criação de um regime mais institucionalizado de respostas de paz e segurança na África, pautado na existência de múltiplos atores que se adaptam de acordo com as necessidades no terreno. Enquanto experiências anteriores das CER/RMs (que desde os anos 90 já desdobravam operações de paz no continente) criaram algum tipo de entendimento de práticas no desdobramento de operações de paz, a UA vai além e a sua estrutura avançou na tentativa de estabelecer um regime mais formalizado.

Ao longo do tempo, a UA ganhou o status de parceira estratégica fundamental junto a outras organizações multilaterais, como a ONU ou a União Europeia. Ficou claro para muitos que, para ter sucesso em seus esforços na África, uma variedade de atores precisa trabalhar com órgãos regionais no continente. Isso levou a uma série de estruturas e a uma relação estratégica emergente (embora às vezes ainda um tanto confusa) desenvolvida entre a UA e outras organizações multilaterais.

Nos primeiros anos após a criação da UA, esperava-se a criação de um regime mais definido, em que a UA desdobraria suas operações para responder a crises imediatas e criar condições suficientemente estáveis para que o CSNU autorizasse o envio de operações da ONU para

substituir esforços regionais (Powell, 2005). Quase vinte anos depois, o que se viu foi uma multiplicidade de tipos de desdobramentos, com dezenas de missões em países como Burundi, Somália, Sudão, Mali, República Central Africana, entre outros.

Desde então, firmou-se o entendimento compartilhado de que tanto a ONU quanto a União Africana são atores legítimos e relevantes para lidar com situações de conflito na África. Assim, a utilização de cada uma dessas organizações depende de diversos temas como (in)capacidade institucional, situação interna ou apoio internacional.

O caso do Burundi foi o primeiro grande teste da UA no terreno, e traz um modelo interessante de respostas compartilhadas entre a UA e a ONU. No Burundi, a UA respondeu em 2003 a uma crise em que a ONU não foi capaz de intervir devido à falta de um processo de paz amplo e do consentimento das partes. Porém, foi substituída pela ONU em 2004, quando já não tinha capacidade para sustentar a missão.

Isso não significa que a implantação de cada uma dessas organizações sempre se enquadre em um planejamento estratégico intencional. Embora haja o reconhecimento mútuo e a compreensão de que os esforços tanto da UA como da ONU em operações de paz podem ser feitos de forma complementar, ambas as organizações interagem, ainda estão buscando mecanismos mais institucionalizados para melhorar a sua cooperação. Em 2017, assinaram um acordo de parceria em questões de paz e segurança, buscando institucionalizar o engajamento mútuo, diminuir a natureza ad hoc da relação, e que fosse orientado por demanda e complementaridade.

4. África Ocidental e a proliferação de iniciativas de segurança ad hoc

Atualmente, a ONU continua a desdobrar o maior número de forças de paz internacionalmente (e na África). No entanto, as operações de paz africanas (continentais e regionais) têm assumido cada vez mais a linha da frente no apoio aos esforços de paz e segurança no continente.

Por exemplo, em 2020, a ONU possuía sete operações de paz multidimensionais implantadas no continente (uma implantada em parceria com a UA), bem como três missões políticas especiais que desempenham o papel de operações de paz multilaterais (uma delas sendo mandatada para apoiar uma missão da UA). A União Africana (UA) possuía cinco operações destacadas na África, incluindo a maior operação de paz do mundo, em termos de número de militares destacados, a Missão Africana na Somália (AMISOM). Além disso, as CER/CMs, bem como as iniciativas de segurança ad hoc, implementam atualmente outras cinco operações no continente (de Carvalho, 2020b).

Nos últimos anos, operações não pertencentes a mecanismos multilaterais tradicionais têm sido frequentemente implantadas em resposta às crescentes ameaças representadas por fatores como o extremismo violento, as guerras assimétricas, o crime organizado transnacional, bem como as mudanças climáticas, para citar alguns.

Em grande parte, exemplos na África Ocidental, correspondem à boa parte das coalizões desdobradas como resposta a desafios emergentes. Nos últimos anos, iniciativas de segurança ad hoc tiveram papel central no desenvolvimento de ferramentas de apoio à segurança na

África, o que é exemplificado por implantações como o G5 Sahel ou a Força Tarefa Conjunta Multinacional (MN-JTF) na Bacia do Lago Chade. Essas iniciativas incluem, por exemplo, países como Benin, Camarões, Chade, Mali, Niger, Nigéria, República Central Africana, Burkina Faso, Mauritânia, entre outros.

Sub-regiões como o Sahel e a Bacia do Lago Chade, em particular, demonstram que o crescente desafio de se criar respostas eficazes para lidar com questões como o terrorismo e o crime organizado transnacional. A MNJTF, focando em lidar com o efeito do Boko Haram na região, demonstra que formas tradicionais de se desdobrar componentes internacionais não sempre são suficientes para lidar com novas formas de conflitos armados.

Parte da razão para essa tendência está relacionada à constante incapacidade da comunidade internacional de responder fora de seus arranjos e mandatos tradicionais de operações de paz. Essa tendência abriu espaço para que outros arranjos interestatais complementassem regionalmente o mandato de outras organizações de promover a paz e a segurança.

Embora autorizados e mandatados pelo CSNU (e fortemente apoiados por alguns de seus membros permanentes, como a França) e pelo CPS da UA, eles são frequentemente vistos à margem do conceito de operações de paz. Ao invés de competir com operações de paz existentes, essas iniciativas fornecem espaço para os membros implementarem respostas compartilhadas a ameaças comuns. As iniciativas são baseadas nos princípios de autodefesa previstos no artigo 51 da Carta da ONU e em acordos bilaterais de defesa coletiva entre os estados. Eles são com-

postos por tropas que operam em seus próprios territórios e têm potencial para realizar operações transfronteiriças, especialmente em perseguições.

O exemplo dessas novas iniciativas de segurança ad hoc na África Ocidental mostram que estão se tornando mais frequentes e podem, em um futuro próximo, ser vistas como uma prática, e não como uma exceção. Mas, apesar do uso crescente, essas iniciativas ainda exigem muita clareza do CSNU e do CPS em termos de sua própria natureza de mandato, supervisão, comando e controle e responsividade.

A coordenação fragmentada entre a ONU, a UA e as CER/MRs pode levar à criação de mais competição futura e à sobreposição prejudicial do trabalho de diferentes organizações. E esses desafios não são hipotéticos, já são visíveis no terreno. O Mali, por exemplo, acolhe missões da ONU (MINUSMA) e UA (MISAHÉL), bem como uma iniciativa de segurança ad hoc, o G5 Sahel. Cada um tenta abordar diferentes elementos das ameaças emergentes, o que levou ao desenvolvimento de vários planos e abordagens estratégicas, nem todos alinhados uns com os outros.

De qualquer forma, é importante ressaltar que as iniciativas de segurança ad hoc são diferentes das operações de paz de várias maneiras. Em primeiro lugar, as coalizões operam principalmente em seus próprios territórios e têm potencial para conduzir operações transfronteiriças, especialmente em perseguições. Em segundo lugar, as coalizões são estabelecidas fora dos limites geográficos das regiões pré-estabelecidas como CER/MRs. Terceiro, não há responsabilidade de comando e controle por parte da UA ou da

ONU. Por fim, suas fontes de financiamento são provenientes de contribuições voluntárias de atores como a União Europeia (UE), países participantes e apoios bilaterais.

5. O futuro da APSA e seu papel no discurso global de paz e segurança

Apesar do observado fortalecimento do papel de organizações regionais nas últimas décadas o papel de atores africanos em questões de paz e segurança também tem tido suas dificuldades. Karbo e Murithi afirmam que, apesar da UA ter sido criada há quase duas décadas, a organização ainda possui várias dificuldades sistêmicas, tanto em termos de liderança, capacidade organizacional e implementação de princípios pré-estabelecidos (KARBO & MURITHI, 2017). Enquanto a organização possui uma miríade de documentos, políticas e protocolos aprovados, esses muitas vezes não são implementados da mesma forma ou com apoio político suficiente.

De forma positiva, a UA mostrou vontade de intervir em espaços onde o resto da comunidade internacional esteve ausente. As missões da UA frequentemente agem como os primeiros a responder a crises, particularmente em situações em que não há consenso político ou acordo de paz abrangente, ou mesmo em situações em que não há paz para se manter, mas há, antes, combate em curso.

A variedade das formas de intervir, ensejou muita adaptabilidade e flexibilidade na implementação e planejamento de operações de paz. Além dos cinco pilares, a APSA viu também uma expansão considerável de compromissos,

incluindo maior foco em diplomacia preventiva, consolidação da paz e governança. O papel de organizações regionais em processos de diplomacia preventiva, por exemplo, é um grande exemplo de como a região se apoia na criação de legitimidade política como grande ponto de entrada no apoio a processos de paz. O papel jogado pela CEDEAO na Gâmbia, a UA na República Central Africana, ou a SADC em Madagascar, são todos exemplos chave desse uso de capital político como ponto de entrada.

Nos últimos anos, a implementação da APSA tem focado crescentemente no uso de operações menos tradicionais, centradas no desenvolvimento de capacidades locais. Um exemplo é o papel que a UA tem na Gâmbia, por meio de sua missão de apoio técnico ao país. Diferente de operações tradicionais, o papel da UA no país é limitado a um número pequeno de especialistas (10), que são alocados em órgãos governamentais para prestar apoio estratégico, permitir a transferência de capacidades e exercer papel de mentoria, focando em particular em questões de estado de direito, democracia, justiça transicional e reforma de setores de segurança (MUTANGADURA, 2019).

Entretanto, a organização ainda tem dificuldades de implementar muitas de suas políticas e estratégias de curto e longo prazo. Embora tenha havido progresso significativo em termos de operações de paz regionais, elas ainda requerem o apoio da comunidade internacional, e da ONU em particular. Desafios políticos em todo o mundo frequentemente impedem intervenções oportunas e eficazes. As organizações regionais têm o desafio adicional de sua capacidade limitada e restrições de recursos, bem como aqueles associados às transições oportunas e eficazes dessas missões.

Esses desafios são particularmente visíveis se considerados os diversos níveis de capacidade apresentados por diferentes regiões africanas. Por exemplo, enquanto a Comunidade Econômica para os Estados da África Ocidental (CEDEAO) é reconhecida por deter capacidades estabelecidas de forma mais avançada, outros organismos subregionais ainda estão atrasados.

Outra questão, e possivelmente o calcanhar de Aquiles de operações de paz na África, relaciona-se à difícil questão da divisão global do trabalho e do financiamento. Doadores e parceiros de desenvolvimento externos financiam 72% do orçamento regular da UA e 95% do orçamento das operações de apoio à paz da UA (AU, 2020).

O Conselho de Segurança da ONU está, há anos, dividido na resolução da questão em torno do uso de contribuições avaliadas da ONU para financiar operações de paz regionais. Nos últimos anos, um processo de revitalização do Fundo da Paz da UA (como um dos pilares da APSA), tem sido visto como um passo inicial para maior contribuição do continente para as suas operações.

Estados membros africanos têm apoiado o argumento de que, considerando que muitas questões africanas são consideradas ameaças à paz e segurança internacionais, a ONU tem a responsabilidade de fornecer apoio sustentável e previsível, especialmente quando não é capaz ou não deseja desenvolver suas próprias operações. Espera-se que isso reduza a dependência do continente para com apoio externo (e muitas vezes condicional), ao mesmo tempo em que aumentaria o compromisso global para resolver as questões de paz e segurança no continente.

Resolver o impasse financeiro é essencial para garantir a criação de estruturas sustentáveis que permitam que vários parceiros internacionais trabalhem efetivamente em conjunto em estruturas definidas de forma previsível e com regras do jogo acordadas em conjunto. Portanto, embora a capacidade de adaptação seja crítica, sem financiamento previsível e sustentável, as operações regionais eficazes estarão destinadas ao fracasso.

6. Lições para o Brasil

A UA é uma instituição em evolução e seus desafios certamente não são únicos, visto que os desafios são compartilhados pela maioria dos atores internacionalmente. Em sua trajetória de reposicionamento com relação aos mecanismos de paz e segurança multilateral, o desenvolvimento da APSA traz uma série de lições que podem ser avaliadas pelo Brasil.

1. Importância de incorporar prevenção de conflitos no papel brasileiro em questões de paz e segurança – A APSA foi criada em um contexto em que se esperava que fornecesse apoio aos processos de paz em andamento ou no desdobramento de operações de apoio à paz. Hoje, cada um dos pilares da APSA é visto como desempenhando um papel existente ou potencial na prevenção de conflitos e sua maturidade incremental dá à organização não apenas uma gama mais ampla de ferramentas disponíveis, mas também mostra que eles precisam se tornar mais adaptados para responder aos desafios emergentes na África. O Brasil tem muito a aprender em focar em

abordagens mais amplas em suas respostas internacionais a conflitos, indo além do desdobramento de tropas para operações da ONU.

2. Engajamento em discussões conceituais globais de paz e segurança – O engajamento em consolidação da paz pode ser visto tanto como uma atividade como um processo, e os dois lados são claramente vistos na forma como a APSA é utilizada no terreno. Nos últimos anos, apesar de amplo apoio para maior foco em desenvolvimento político e com a construção de vários mecanismos de consolidação para a paz (tanto ao nível da ONU como da UA), ainda existe uma constante dissonância conceitual entre estados membros, acadêmicos e especialistas. Desta forma, o Brasil, na sua participação internacional e discussões multilaterais, tem muito a oferecer e aprender, focando em reduzir dissonâncias e promover a complementaridade entre atores. São necessários clareza política e direcionamento à respeito do que operações de paz, consolidação da paz e prevenção significam. Isso é importante não só no campo conceitual, mas também no prático, já que respostas e estratégias são desenvolvidas a partir desse entendimento.

3. Adaptar a um futuro de operações mais especializadas e de menor porte – Nos últimos anos, organismos multilaterais mostraram um apetite reduzido no desdobramento de novas operações de paz de grande porte, com dezenas de milhares de pessoal uniformizado. De uma certa forma, o foco da APSA em desenvolver iniciativas proporcionais e diversificar suas estruturas oferece ao continente uma grande vantagem comparativa na sua capacidade de desdobramento de respostas diferenciadas.

O Brasil deveria olhar com atenção a esse novo tipo de operação que foca mais no desdobramento de iniciativas mais especializadas, e que suplementam lacunas fornecidas pelas Nações Unidas. Ao fazê-lo, permitiria a países como o Brasil melhor entender o impacto transnacional, multissetorial, e complexo de conflitos e que as respostas devem ser mais flexíveis para de fato responder às necessidades do terreno.

4. Foco em apropriação regional e compartilhamento de lições – A APSA é intrinsecamente um processo de cooperação sul-sul, e aumentar apropriação local e regional é sempre um desafio. O apoio brasileiro a mecanismos de cooperação sul-sul como a APSA, pode auxiliar a garantir que os processos de consolidação da paz sejam suficientemente inclusivos e direcionados pelos atores mais interessados no sucesso de processos e atores locais.

Conclusão

A comunidade internacional precisa se adaptar estratégica e funcionalmente para permanecer relevante. Para se adaptar e ter sucesso, a comunidade internacional precisa entender melhor que não pode fazer tudo sozinha, ou sempre liderar. Setenta e cinco anos após sua criação, é fundamental que as Nações Unidas continuem a abraçar a multiplicidade de atores regionais que buscam ajudar a comunidade internacional a manter a ordem global e alcançar a paz.

O Brasil, como um potencial líder do mundo em desenvolvimento, pode ser um grande ator no apoio ao

desenvolvimento de mecanismos de coordenação triangular mais fortes que reúnam a ONU, a UA e outras organizações regionais, apoiando, complementando e fortalecendo a variedade de ferramentas que ajudam a comunidade internacional a alcançar uma paz sustentável. E somente adaptando-se, poderá atingir o objetivo principal de salvar as gerações vindouras do flagelo da guerra, conforme apresentado pela Carta das Nações Unidas (UN, 1945).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AU. Financing the Union: Status Report – An Update. Accra: African Union, 2020.

CHIPAIKE, R., & KNOWLEDGE, M. H. The question of African agency in international relations. *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1487257, 2018. doi:10.1080/23311886.201.1487257

CILLIERS, J. *Africa First! Igniting a Growth Revolution*: Jonathan Ball Publishers, 2020.

DE CARVALHO, G. The dynamics of South-South co-operation in the context of Africa and Latin America relations. In *Handbook of Africa's International Relations* (pp. 377-386): Routledge, 2013.

DE CARVALHO. Rejoining the high table: South Africa and the UN Security Council. *ISS Southern Africa Report*, 2018, (15), 1-20.

DE CARVALHO, G. From Norm-Takers to Norm-Makers: Making African Voices More Effective at the United Nations. 2020a, Retrieved from <https://www.cfr.org/report/norm-takers-norm-makers>

DE CARVALHO, G. The Future of Peace Operations is African and Demands Better Coordination. *The Global Observatory*, 2020b. Disponível em <https://the-globalobservatory.org/2020/09/future-peace-operations-african-demands-better-coordination/>

DE CARVALHO, G., MUTANGADURA, C., & GRUDZ, S. At the table or on the menu? Africa's agency and the global order. ISS Africa Report, 2019(18), 1-15. Disponível em <https://journals.co.za/content/journal/10520/EJC-1d23bf29c5>

KARBO, T. & MURITHI, T. The African Union: autocracy, diplomacy and peacebuilding in Africa: Bloomsbury Publishing, 2017.

MAKINDA, S. & OKUMU, W. The African Union: Challenges of globalization, security, and governance: Taylor & Francis, 2007.

MOLLER, B. The pros and cons of subsidiarity: The role of African regional and subregional organisations in ensuring peace and security in Africa: DIIS Working Paper, 2005.

MUTANGADURA, C. Will The Gambia be a turning point for AU peace efforts? 2019. Retrieved from <https://issafrica.org/iss-today/will-the-gambia-be-a-turning-point-for-au-peace-efforts>

POWELL, K. The African Union's Emerging Peace and Security Regime Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect (119), 2005. Disponível em Pretoria: <https://issafrica.org/research/monographs/monograph-119-the-african-unions-emerging-peace-and-security-regime>

UN. Charter of the United Nations. 1945. Disponível em [9996699https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html](https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html)

UN. Troop and police contributors: Monthly summary of contributions by missions and countries (police and UN military experts), November 2020. Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

SOBRE OS AUTORES

Alcides Costa Vaz, Doutor em Ciências Sociais (USP). Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Coordenador Geral do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI-UnB). Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (2017-2020). Ex-Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro (NEP – CEEEx).

Alex Jorge das Neves, Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos (Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra). Mestre em Estudos Fronteiriços (UFMS). Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de Goiás. Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), de 2011 a 2014, e membro representante do Ministério da Justiça na Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) entre 2011 e 2016.

Antônio Ruy de Almeida e Silva, Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Almirante (Ref.) da Marinha do Brasil e Conselheiro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil. Membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade

de São Paulo (GACINT-USP). Ex-Diretor da Escola de Guerra Naval. É autor do livro “A Diplomacia de Defesa na Política Internacional”.

Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior, Doutor em Ciência Política (UFPE). Realizou Estágio Pós-doutoral em Ciências Militares (ECEME). Professor do Departamento de Relações Internacionais (UFPB). Pesquisador do INC-T-INEU. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP – CEEEx,).

Guilherme Otávio Godinho de Carvalho, Mestre e Doutorando em Relações Internacionais (UnB); Tenente Coronel do Exército Brasileiro e Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro (CEEEx).

Gustavo Barros de Carvalho, Doutorando em comportamento organizacional (Graduate School of Business, University of Cape Town). Mestre em Estudos Africanos (University of Oxford). Pesquisador sênior na Divisão de Operações de Paz e Consolidação da Paz do Institute for Security Studies (ISS), Pretória, África do Sul).

Maurício Kenyatta Barros da Costa, Mestre e Doutorando em Relações Internacionais (UnB), pesquisador do Grupo de Estudo e Pesquisa em Segurança e Política Internacional (GEPSI, UnB).

Oscar Medeiros Filho, Doutor em Geografia (USP), Tenente Coronel do Exército Brasileiro, Coordenador de Pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro.

Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Política e Segurança Internacional (GEPSI, UnB).

Thaiane Mendonça, Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST/INEST/UFF) e Doutoranda em Relações Internacionais (Programa San Tiago Dantas -PUC-SP, UNESP, UNICAMP). Pesquisadora do Laboratório de Análise em Segurança Internacional e Tecnologias de Monitoramento (EEPEN-UNIFESP).

Thiago Gehre Galvão, Doutor em Relações Internacionais (UnB). Professor e Coordenador de Extensão do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Thiago Moreira de Souza Rodrigues, Doutor em Relações Internacionais (PUC-SP e Sorbonne Nouvelle, Paris III). Professor no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq “Segurança e Defesa nas Américas” (SeDeAMÉRICAS).

