

Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas

Carlos Wellington de Almeida

1 Introdução

A defesa nacional está em constante evolução, e a simples necessidade de violência legítima já não é suficiente para justificá-la. Deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por políticas públicas.

A literatura sobre políticas públicas é criticada por ser excessivamente positivista e tecnocrática, ignorando a enorme interação entre atores políticos que as justificam e criam. Lasswell propunha uma análise *contextual*, sob a qual tentaremos definir a política de defesa do Brasil como um bem público a ser provido pelo Estado.

A política de defesa trata de problemas específicos intransferíveis à iniciativa privada ou outros campos de gestão. As forças armadas podem estar envolvidas em outras áreas, como no Correio Aéreo Nacional, mas é certo que seu objeto específico - o uso das armas como instrumento da política - não se amolda aos demais setores do governo.

Um esforço de enquadramento surgiu com a publicação da *Política de Defesa Nacional* (2005), continuação da anterior de 1996, do governo FHC, documento vinculante de maior hierarquia na área; e da *Estratégia de Defesa Nacional* (2008), uma verdadeira inovação que traz a implementação de ações concretas.

2 Aspectos político, jurídico e econômico

O conceito político de políticas públicas reforça que estas políticas não estão sujeitas ao mercado e se revestem da autoridade do poder público, ou seja, são imperativas. A política de defesa, sob este ponto de vista, só é possível com a intervenção estatal, não podendo ser desempenhada pela sociedade civil ou por outras partes do próprio Estado. Deve, ademais, ser uma política de Estado, não de governo, havendo um arranjo político acima de simples rivalidades.

O conceito jurídico se dá pela estrutura constitucional-legal, que define a defesa como responsabilidade do Estado. O que resta definir é o alcance das ações de defesa, para que não violem direitos e garantias - o aparato de defesa serve à sociedade, não o contrário.

O conceito econômico da política pública de defesa reforça que a defesa é um bem ou serviço público que é não-rival e não-exclusivo - o Estado não pode impedir que qualquer cidadão usufrua do bem não-exclusivo. O corolário é que dificilmente o setor privado teria interesse no fornecimento do bem em questão, por ser não-rival e não-exclusivo, e por ser usufruído por todos os cidadãos - contribuintes ou não. A iniciativa privada pode participar das atividades periféricas, mas pela baixa aderência ao modelo de mercado cabe ao Estado encarregar-se da en-

trega da defesa à sociedade.

3 Traços essenciais

Não é ideal definir modelos corretos e incorretos de política pública, pois o conceito adotado depende do contexto e objetivo pretendido. Podem-se extrair elementos principais, porém, relacionados à política de defesa.

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; na política de defesa brasileira, o afastamento entre discurso e prática está, por exemplo, na excessiva autonomia das Forças Armadas frente à Presidência, ao Ministério da Defesa, ao Congresso e aos órgãos de controle.

Além da participação direta do governo, a indústria de material bélico e o meio acadêmico são fundamentais à política de defesa. A *Estratégia de Defesa Nacional* reconhece expressamente a vulnerabilidade na inexistência de planejamento nacional para desenvolvimento de produtos tecnológicos, que requerem coordenação de universidades, das FA e da indústria.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. Na defesa, as leis e regras são importantes na definição do escopo de atuação, mas a política muda com mudanças de percepções da sociedade civil e das forças armadas, como com a descoberta de petróleo e com os temas ligados ao terrorismo.

A política pública é uma ação intencional com objetivos - o da defesa é garantir resposta a agressões externas. As ações propositais envolvem a responsabilidade dos tomadores de decisão. Em períodos de paz prolongados a necessidade de manutenção desse objetivo fica menos clara, e o aparato de defesa pode ser utilizado também ser utilizado para tarefas que não dizem respeito a sua natureza - mas a *Política de Defesa Nacional*

busca resgatar este objetivo.

A política de defesa é uma política de longo prazo - de Estado, não governo. No âmbito da defesa nacional, a paz deve ser garantida com recurso a guerra. Esta política envolve processos subsequentes após sua proposição - são comuns críticas à perda de políticas públicas em suas etapas de implementação, e a defesa não tem sido exceção. O sistema de defesa e seu desenho geral não levam a consensos, e a *Estratégia de Defesa Nacional* é uma tentativa de atingi-lo, substituindo o casuismo por um modelo plurianual.

O *trade-off* é também claro - a opção por uma política pública leva ao sacrifício de outras opções. Exemplo clássico é a oposição entre investimentos na área de defesa e na área social.

4 Demandas

A decisão de se constituir uma política pública depende de uma demanda da sociedade. Na defesa isso gera complexidades, diante da rarefeita necessidade do bem - mesmo países com situação política instável não chegam a representar uma ameaça militar concreta ao Brasil. Nisso o Ministério e as FA não tem conseguido transmitir sua missão à sociedade, que não se confunde com combate ao crime ou segurança pública.

As demandas podem chegar ao governo na forma de *inputs* ou *withinputs* - por organizações e pela representação democrática, ou com origem nas próprias forças armadas. O Ministério tem participação pequena na geração de demandas, e as do Congresso e da sociedade são também raras.

A *Estratégia Nacional de Defesa* traz em si a proposta de um debate mais amplo, porém ainda incipiente. O passado autoritário nos levou a desconfiar das FA, e a própria *Estratégia* tenta

romper com este estado de coisas. A participação em missões de paz da ONU também não tem conseguido elevar a importância da política de defesa. Nossas carências sociais são amplas e rebaixam o papel da defesa - além disso, a defesa não “dá votos”. O resultado é o insucesso na disputa pelos recursos destinados à defesa nacional.

Há ainda a noção de *outputs*, respostas efetivas às demandas - ou seja, a política pública em si. Na política de defesa, os *outputs* costumam ser de baixa qualidade e pouco significado, com grande descolamento entre o estabelecido na política e o orçamento destinado a sua realização. Diante da percepção de forças armadas grandes demais ou desnecessárias, as forças armadas do Brasil e do Cone Sul não evoluíram para assegurar a dissuasão prevista em suas políticas de defesa.

É possível também dividir demandas entre aquelas que “surtem” no debate, e as que sempre estão lá; e também as que deveriam estar, mas não estão. Rúa (1998) as classifica:

- **Demandas novas:** As que resultam de novos atores políticos ou novos problemas. Na defesa, ocorreram com o surgimento da propulsão a jato, levando à compra do *Gloster Meteor*, e com o surgimento da necessidade de defesa naval após a descoberta de petróleo na região do pré-sal.
- **Demandas recorrentes:** Expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos. Na defesa, se expressam no projeto de submarino nuclear da Marinha, e a elevação da participação da defesa no orçamento, considerado insuficiente pelas FA e excessivo pela classe política.
- **Demandas reprimidas:** As que não chegam ao sistema político ou são barradas. No Brasil, costumam ser as consideradas sensíveis demais para a cultura vigente. Po-

dem constituir *estados de coisa* ou situações de *não-decisão*.

- **Estados de coisa:** Situações existentes há tempos que não incomodam o suficiente para compor a agenda. Um exemplo é a questão de homossexuais nas forças armadas, constantemente trazida às luzes pela imprensa sem chegar a ser incluída no debate político.
- **Não-decisão:** Assunto que chega ao debate, mas não à decisão - temas que ameaçam interesses fortes ou contrariam o código de valores. No Brasil era o caso da extinção do serviço militar, tratado como tabu - a *Estratégia* tenta encerrar o tema trazendo a franca opção pelo serviço militar obrigatório.

5 Atores públicos e privados

Os atores políticos envolvidos no processo de formação de políticas públicas incluem cidadãos, associações e outras entidades, e podem ser divididos em **atores públicos** (os que exercem funções públicas, políticos e burocratas), que na política incluem o Presidente, o Congresso, as comissões parlamentares e políticos, o Ministério, as FA, os órgãos orçamentários e os servidores desses órgãos; e os **atores privados** (os que não tem vínculo com o Estado, como associações, ONGs e grupos de interesse), que na defesa incluem as indústrias de armamentos, organizadas em torno de seus interesses.

Existe espaço para inserção de novos atores na defesa nacional, especialmente diante da proliferação de atores sociais e avanços tecnológicos e de acesso à informação. No Brasil a falta de debate vem do olhar enviesado das FA sobre as lideranças civis, as vendo como incompetentes

para estes assuntos, e do desinteresse dessas lideranças pela defesa. As lideranças civis se sentem intimidadas pelo desconhecimento do tema ou nutrem preconceitos ideológicos da época autoritária, e só muito recentemente ampliou-se o grupo de políticos, acadêmicos e jornalistas que abordam o tema. É certo, porém, que as FA ainda mantêm um elevadíssimo grau de autonomia, que só será resolvido com o envolvimento de mais atores civis públicos e privados.

O Congresso precisa se envolver mais, e tem entregado o palco da defesa à Presidência, em especial o orçamento de defesa, limitando-se a efetuar “cortes” sem conhecimento do tema. Se o legislativo desejar exercer controle sobre defesa, deve supervisionar seu orçamento com efetividade. O Ministério da Defesa também deve evoluir; criado sob intensa influência do Itamaraty, sem prioridade nas FA como instrumento de política externa, a escolha de um civil para o Ministério se mostrou insuficiente para concretizar o controle civil sobre as armas nacionais. A falta de interesse pelo tema e a hesitação em tornar comandantes militares efetivamente subordinados ao ministro fazem com que o ministro atue como um despachante institucional dos militares, não como representante do poder político junto à estrutura militar da defesa nacional.

O meio acadêmico precisa se envolver. Com sua ausência, a defesa sai prejudicada, e as instituições estratégicas desperdiçam uma fonte de conhecimento e força. A *Estratégia* de 2008 prevê a participação de universidades na formação de quadros civis para a defesa, mas o desafio de implementação permanece.

A sociedade parece encarar a defesa como tema distante e desinteressante. Erro de grandes proporções; Clemenceau já afirmou, ao fim da Grande Guerra, que a guerra é um assunto sério demais para ficar nas mãos dos militares - criti-

cando não apenas os elementos fardados, mas a apatia das lideranças civis que rejeitaram as responsabilidades que lhe eram de direito e por dever.

6 Performance e transparência

A *eficiência e transparência* são conceitos importantes nos atuais estudos sobre políticas públicas. “Fazer mais com menos” é importante diante de limitações, e a política de defesa não é exceção - estruturas que permaneceram opacas tem aí um obstáculo no caminho da melhor performance. Esta pode ser entendida como a capacidade de atingir resultados.

É importante também o *estabelecimento e manutenção de prioridades de políticas* - na defesa, a coerência nessa manutenção não tem sido boa. Não há necessidade de 179 pessoas baseadas no exterior nas comissões de compras das FA, e o contingente enviado ao Timor Leste foi de apenas 50 soldados, sob alegação de dificuldades financeiras.

No *foco e direcionamento a recursos*, a defesa se mostra fraca - o gasto com pago de pessoal é muito elevado, e o reaparelhamento e adestramento é baixo. Do que resta, as despesas obrigatórias consomem grande parte. O aumento na transparência deveria expor estas mazelas, especialmente ao Congresso e ao TCU. Constantes alterações orçamentárias acabam enfraquecendo o Legislativo como instância de controle no que se refere à governança econômica. A *Estratégia* nada apresenta a esse respeito.

Toda política pública é resultado de uma *escolha*, e é necessário estar preparado para resistir às investidas dos grupos poderosos inconformados com as escolhas tomadas. É o caso das empresas derrotadas nas aquisições de armamentos, ou

ressentimentos entre militares inconformados com o controle civil. A transparência é importante para minimizar resistências.

No quesito da *representação*, o Ministério da Defesa não logrou obter efetivo controle sobre as FA nem integrá-las num único projeto de força. Sem organização, não se pode reduzir os custos do sistema de defesa. O Estado-Maior de Defesa nem sequer exerce influência suficiente sobre as FA, limitando-se a uma assessoria fardada ao ministro. A falta de transparência é aqui, também um problema central.

Para *assegurar a implementação de políticas*, o Brasil tem sucessos e fracassos. O ensino nas academias, escolas e colégios militares é reconhecido como padrão de excelência, a incorporação de mulheres nas mesmas atividades militares de homens e os serviços de busca e salvamento são muito bons. Ao mesmo tempo, o controle do espaço aéreo tem perdido credibilidade, desde 2007, e em 2006 uma injustificável colisão aérea destruiu um 737. A implementação de políticas públicas precisa ter atenção à entrega efetiva e real, sob pena de perda de credibilidade - e mesmo um colapso do sistema. A regra de ouro é que o bem deve ser entregue e as contas devem ser prestadas. Novamente, transparência.

Quanto aos *compromissos firmados com outros governos*, uma das discussões mais intensas é a capacidade de gerar confiança. Maior transparência poderia auxiliar nesta área. O resgate da sintonia entre política externa e de defesa poderia ser muito benéfica na América do Sul, com o reforço do *Conselho de Defesa Sulamericano*.

No aspecto do *gerenciamento de conflitos e tensões políticas*, os principais conflitos no campo da defesa são internos ao Estado. Os militares são donos de hábitos antigos e forte visão corporativa, enquanto as lideranças civis ignoram a defesa nacional. A *Estratégia* representou um passo na direção da superação desses conflitos.

A política pública pode ser vista dos pontos de vista *jurídico, político e gerencial*. Esta última leva em conta noções de legalidade, eficácia e eficiência, e busca aferir resultados obtidos. O desafio é o de consolidar este caminho - enfrentando questões relativas à forte cultura do mero controle de conformidade.

Deve-se buscar o aprimoramento dos instrumentos de gestão. Novos indicadores de desempenho são necessários e um desafio a ser enfrentado. A rigor, é difícil dizer se a defesa “funciona” ou não - diante da singularidade de seu *output* e características de *não-rivalidade e não-exclusividade*.

Trata-se, por fim, de um mundo eivado de ideologias, que não são verificáveis nem mensuráveis. Daí a necessidade da busca da neutralidade, avaliação por agentes externos e o controle de despesa por um sistema externo com apoio de um sistema de controle interno. O externo compete ao Congresso e ao TCU; o interno é realizado pelos órgãos de contas e auditoria DICON (Marinha), DAud (Exército) e SuAud (Aeronáutica) nas três forças.

7 Controle civil e redefinição estrutural: de FHC a Lula

O governo de FHC foi o primeiro momento da história no qual se buscou tornar a defesa um assunto de toda a sociedade, não apenas “de militares”. A primeira tarefa foi estabelecer o controle civil sobre as FA, e a ruptura com o conceito de “segurança nacional”, que colocava as FA como “tutoras” da política nacional.

No primeiro governo Lula, houve uma manutenção da essência com modificações de forma. A complementariedade entre as duas políticas permitiu que a defesa fosse tratada como polí-

tica de Estado. Entretanto, algumas inovações do governo Lula foram profundas e de grande impacto - relações com a sociedade civil, universidade e a introdução do conceito de *capacidades*. Tentou-se a franca aproximação com a sociedade civil, socializar o debate e construir mentalidade de defesa na sociedade civil.

Quanto à academia, desde FHC já se buscava a aproximação, mas com a *Estratégia* de 2008 previu ações específicas para formação de quadros civis de defesa, algo realmente inovador. Introduziu-se a noção de *capacidades*, que substituiu a noção de *inimigos* e abriu o caminho para a metodologia do *projeto de força*, até o momento uma gravíssima deficiência.

Esta metodologia permite relacionar as variáveis necessárias às capacidades militares antecipadas. No Brasil, a falta de tal projeto faz com que o Exército seja prisioneiro de um dilema entre dissuasão e presença, e a Marinha tenha adquirido um porta-aviões sem condições para prover o apoio logístico necessário. Sem tal projeto, não se logra obter apropriada interoperabilidade entre forças armadas, *nem mesmo entre unidades distintas de uma única força*.

dades nacionais prioritárias e, para isso, a inserção da política de defesa no mais amplo debate social é um passo de primeira importância.

8 Conclusão

A transparência e implementação dos esforços de defesa ainda estão começando no Brasil. Esta política diz respeito à existência do país, e deve ser tratada como de Estado, não governo. Suas escolhas não podem esquecer o caráter essencial do “bem defesa”. O esboço de sua estrutura deve vir com aprovação da sociedade.

Nossos problemas sociais são enormes, e pode ser difícil justificar grandes investimentos em defesa; não tem sido fácil garantir qualquer aplicação de recursos no setor, com queixas das Forças Armadas. A política de defesa é a chave - deve ter seus propósitos adequados às necessi-

Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado logístico (1930-2017)

José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes

1 Introdução

A análise histórica de política externa de defesa aqui apresentada perpassa os limites dos mandatos presidenciais, pois inclui os constrangimentos políticos, econômicos e militares do Sistema Internacional. As matrizes de inserção internacional se definem pelas formas de relacionamento das três esferas da Grande Estratégia brasileira - soberania, cidadania e integração regional.

É comum, em Política Externa, estudar a relação entre o soldado e o diplomata, mas deixa-se de lado a base industrial de defesa, a esfera produtiva e a modernização tecnológica. Na Economia de Defesa se faz o contrário. Este trabalho busca articular as três esferas - política economia e segurança, para concluir que o Estado brasileiro reagiu a mudanças no Sistema Internacional para obter sinergia entre a política externa, política de defesa e estratégia de desenvolvimento.

2 Estado desenvolvimentista (1930-1985)

A Segunda Revolução Industrial levou a uma série de mudanças desenvolvimentistas, no primeiro governo de Getúlio Vargas, que incentivou a importação de bens de capital e produção de bens finais, ao invés de exportar bens primá-

rios e importar bens finais. Foram criadas várias instâncias institucionais - ministérios, carteiras de crédito, planos de obras e defesa, etc, além de planos educacionais.

Buscava a autonomia pelo estabelecimento de um centro de decisão econômico, por meio de empresas nacionais, substituição de importações e um complexo militar-industrial brasileiro, com a criação de siderúrgicas e usinas no contexto da Segunda Guerra Mundial e da necessidade de nacionalização de minerais estratégicos e fabricação de armamentos.

Na época, Goés Monteiro publicou “A Finalidade Política do Exército”, definindo as forças armadas como o instrumento de força da soberania nacional, esta que era a espinha dorsal do organismo nacional. Não deixou de demarcar a relação intrínseca com muitas outras esferas de planejamento do estado (economia, indústria, agricultura, comunicações, educação, regime político-social).

Teorizou a importância da maior prontidão para mobilização militar, esta que dependeria de mobilização de vários aspectos, inclusive o econômico, industrial e civil - fundamento do atual Sistema Nacional de Mobilização.

Um dos eixos do governo foi a busca de modernização militar e criação de base industrial de defesa aliada à estratégia de desenvolvimento

nacional. O ministério das relações exteriores de Oswaldo Aranha foi importante também nas relações bilaterais com os EUA, estabelecendo parcerias inclusive na questão militar - a Missão Goés negociou a instalação de bases americanas no nordeste brasileiro em troca de assistência americana no reequipamento das forças armadas brasileiras.

Durante o avanço alemão sobre a França, o Brasil indicou possível manutenção da neutralidade e relações comerciais com a Alemanha. Isto levou à disposição americana de financiar a Usina de Volta Redonda e a CSN.

Após a Segunda Guerra Mundial, a abundância de capitais externos no contexto da Guerra fria levaram à ascensão de núcleos de desenvolvimento nacional no Terceiro Mundo. O Brasil se tornou o aliado preferencial dos EUA na América do Sul, levando a sua adesão ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e à OEA. O acordo estratégico entre Brasil e EUA foi assinado no contexto da Guerra da Coreia.

Nos anos 1950 a região perdeu importância, pela baixa probabilidade de conflitos entre grandes potências no Atlântico Sul, resultando em marginalização da região em relação à política mundial. O Estado Desenvolvimentista, então, passou a demandar uma política externa protecionista da indústria nacional e à defesa de um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento. Nesse período ampliou-se a cooperação com outros países do Terceiro Mundo.

Criou-se o BNDE e a Petrobras em 1952 e 1953, buscando aumentar a infraestrutura nacional e de defesa. O plano foi continuado pelo governo Kubitschek e pelo governo militar. Foram também além da substituição de importações, agora já insuficiente, buscando novos mercados e parcerias na América Latina. Nesse período o Estado brasileiro percebeu que a parceria militar com os EUA não estava atendendo a suas

necessidades.

As aquisições navais foram um passo importante de diversificação, adquirido o NAe Minas Gerais da Inglaterra, que também ampliou muito o perfil da Marinha brasileira. Houve aumento no foco em exportações e mesmo investimento externo, e o Brasil chegou a ser o segundo maior construtor naval. Nessa época o Brasil buscou acordos como a OPA (1958) e a ALALC (1960), de livre comércio.

Criaram-se a Engesa (1958), de produção de tanques e carros blindados, a AVIBRÁS (1961), para produção de mísseis e foguetes, e a EMBRAER (1969). O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro obteve permissão para produzir fragatas de projeto britânico (classe Niterói), a Engesa iniciou a produção do EE-9 Cascavel e do EE-11 Urutu, e a Embraer iniciou a produção sob licença de aviões de treinamento a jato. Em 1972 foi instituído o primeiro CINDACTA, e em 1973 o Brasil adquiriu caças F-5 Tiger. Em 1975 foi criada a IMBEL.

Mesmo no âmbito da doutrina Carter e da nova guerra fria de Reagan, o Brasil manteve o investimento interno em defesa até 1985. Em 1978 foi criada a HELIBRAS, e a Embraer iniciou a produção do primeiro Tucano. Em 1979 se iniciou o Programa Nuclear da Marinha, e em 1982 foi implantado o CINDACTA II. Em 1984 a Avibras iniciou a produção do sistema Astros de artilharia de foguetes, e dois anos depois a Avibras iniciou a produção dos submarinos licenciados da classe Tupi.

As parcerias da época tinham o objetivo de se aproximar da Europa e Japão para fazer frente aos Estados Unidos sem romper com o “sistema ocidental”, além de aumentar as relações e integração com a América Latina, África e Oriente Médio, especialmente pelas exportações. Este processo foi interrompido pela ascensão do Estado Normal/Neoliberal e a crise econômica.

3 Estado Normal/ Neoliberal (1980-1996)

A crise dos anos 1980 - choque de juros, crises do petróleo, inflação, acirramento da guerra fria e ofensiva militar e econômica sobre o Terceiro Mundo - afetou muito os países em desenvolvimento, e os colocou na defensiva diplomática. Com a derrota da Argentina na Guerra das Malvinas e a implosão de seu regime militar, o governo brasileiro percebeu uma rearticulação do sistema internacional negativa para os países de porte médio do Terceiro Mundo.

Em 1988 a Constituição consolidou os objetivos fundamentais da política externa brasileira - soberania, cidadania e integração regional. Em 1985, sofrendo retaliações americanas no âmbito da Política Nacional de Informática, estabeleceu uma comissão para estudar a integração entre Brasil e Argentina, que resultou no Mercosul.

Segundo a nova política nacional neoliberal do eixo Brasília-Buenos Aires, porém, a autonomia pela distância foi substituída pela autonomia pela integração - buscando resolver problemas de desenvolvimento pela integração à economia global e adesão ativa à elaboração de normas e pautas globais.

Os setores internos, porém, discordavam entre si. O setor industrial queria abertura na América Latina, África e Oriente Médio, mas proteção contra a China, EUA e UE. O setor financeiro demandava o alinhamento às diretrizes do sistema financeiro internacionais. O governo FHC correspondeu às demandas do setor financeiro, principalmente a partir do Plano Real.

No final dos anos 1990 a estratégia da integração neoliberal mostrou suas fragilidades. Em 1999 houve uma crise financeira no país após o abandono da âncora cambial, levando à desvalo-

rização do Real - isso mostrou a vulnerabilidade externa da economia brasileira, levando FHC a criticar a globalização assimétrica. O unilateralismo norte-americano, o fracasso da reunião da OMC em Seattle e o esvaziamento da ONU agravaram a situação; por outro lado, a desvalorização aumentou a competitividade de nossos produtos agrícolas, levando a sua modernização.

4 Estado Logístico e construção da Política Nacional de Defesa

O paradigma do Estado Normal se caracterizava pela submissão ao centro hegemônico do capitalismo, dissolução e alienação do núcleo da economia nacional, e transferência de renda ao exterior (CERVO, 2003). O Estado Logístico, que começou a surgir com a crise do Estado Normal, se relaciona à busca da autonomia pela assertividade. O empreendimento estatal não é um problema, mas transfere também certas responsabilidades à sociedade civil. Seu foco é o de dar apoio logístico a empreendimentos públicos e privados, protegendo-os e estimulando seu fortalecimento e expansão global.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, buscou modernizar o aparelho burocrático a partir de princípios gerencialistas, como eficiência, eficácia e qualidade de serviços públicos. Como decorrência, foi aprovada a EC 19 (1998). Segundo o documento, a reforma do Estado passara a ser instrumento indispensável, diante do acirramento do protecionismo nos países centrais, alta inflação, baixo crescimento e aumento da dívida externa.

O documento propunha uma nova visão da estrutura e funções do Estado, em quatro níveis - Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Ser-

viços Não-Exclusivos e produção para o mercado. A produção para o mercado seria executada pela sociedade civil; os serviços não-exclusivos, como universidades, hospitais e centros de pesquisa, fariam parte de uma *esfera pública não estatal*. Estas organizações públicas não-estatais seriam financiadas pelo Estado e supervisionadas por contratos de gestão. Seria dada prioridade às carreiras estratégicas do estado, no Núcleo Estratégico.

A partir dos anos 2000 a política externa também se modificou, com o aprofundamento da integração regional, a retomada multilateral, um perfil crítico de relações assimétricas, a busca de parcerias estratégicas com países similares, uma reaproximação com países subdesenvolvidos e a manutenção de relações com países desenvolvidos.

Foi esse contexto que alimentou a promulgação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, buscando não um impulso momentâneo, mas o reconhecimento da importância das capacidades militares e buscando aliar a capacitação securitária à formação de uma economia nacional robusta e capaz de lidar com instabilidades externas.

5 Construção da Política e Estratégia Nacional de Defesa

Durante a década de 1990 houve relativa retração das capacidades das Forças Armadas Brasileiras, mas em 1996 o Estado reconheceu a necessidade de fixar os objetivos para a defesa da Nação, envolvendo os setores civil e militar. O ambiente internacional era visto como indefinido e instável devido à falta de correspondência entre os centros de poder estratégico-militar, político e econômico.

Foi aprovada a LC97 e a EC23, que criaram o Ministério da Defesa, sob a percepção que a sociedade civil deveria poder participar da estratégia de defesa da soberania do país. Nesse contexto foi adquirido o porta-aviões A-12 São Paulo, classe Clemenceau.

A LC97 estabeleceu princípios para o preparo das forças armadas - a procura de autonomia nacional por contínua nacionalização de meios, incluindo pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional. Como atribuição subsidiária geral, caberia às FA cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil.

Houve também o reconhecimento da logística nacional como pré-requisito para a prontidão das forças armadas, incluída na LC117, e com a criação do Sistema Nacional de Mobilização - como conjunto de atividades estatais destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas.

A política nacional de defesa de 2005 tem três pontos principais: a necessidade de reestruturação e reorganização das FA, a busca de sinergia entre política de defesa e projeto de desenvolvimento brasileiro e a América do Sul e Atlântico Sul como regiões estratégicas prioritárias.

Os processos destacados para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico são o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações e a Comunidade Sul-Americana de Nações, o relacionamento entre países amazônicos, a cooperação com a África, e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. A ampliação e modernização infraestrutural deveriam, nesse sentido, concretizar a ligação entre centros produtivos e os dois oceanos. A prioridade está principalmente na Amazônia e no Atlântico Sul.

Existe, também, a percepção da necessidade de projeção externa, que na PDN de 1996 é descrita como manutenção de interesses brasileiros no exterior, salvaguarda de pessoas, bens e re-

cursos brasileiros *ou* sob jurisdição brasileira e projeção do Brasil no concerto das nações. O decreto que regulamentou o SINAMOB (D6592) definiu o uso do sistema em casos de agressão estrangeira, ou seja, “ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, integridade territorial, povo brasileiro ou instituições nacionais, **ainda que não signifiquem invasão ao território nacional**”.

A END é pautada na Constituição Federal, e busca cumprir os objetivos de desenvolvimento nacional - como na integração das bases industriais de defesa dos países da UNASUL e busca por tecnologias de uso civil e militar - evitando a participação de país alheio à região na integração das bases industriais de defesa.

Para reduzir as desigualdades regionais de defesa, o END previu Planos de Articulação e Equipamento, com ênfase nas grandes bacias do Amazonas e do Paraguai-Paraná, contemplando propostas de distribuição espacial de instalações e ativos militares. O Livro branco de Defesa Nacional (LBDN), de 2012, detalhou as requisições dos Planos das três forças.

Em 2013 o Governo Federal emitiu o Decreto 7970, regulamentando normas especiais para compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, em busca de parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras para o desenvolvimento de Produtos de Defesa e Produtos Estratégicos de Defesa, aqueles tecnológicos, de difícil obtenção ou imprescindíveis.

Os instrumentos normativos abordados abarcam as três esferas da guerra: estratégia, operações e tática, e o Poder Executivo encaminha de quatro em quatro anos ao Congresso Nacional os três documentos (PND, END e Livro Branco) com suas atualizações.

6 Atualização de documentos de defesa e retração econômica (2012-2017)

Conforme a economia sofria com a crise de 2008, o recrudescimento de competição econômica e militar de grandes potências, bem como a limitação do modelo de desenvolvimento, que levou aos “pibinhos”, e as crises políticas de 2013 e 2016, os sistemas de defesa eram atualizados. A atualização de 2016 mostrou algum descompasso, como o diagnóstico sobre a situação econômica, que foi dita “estável”, e a crença sem base no investimento interno e na cooperação técnica internacional como soluções para a estagnação.

A versão preliminar trouxe continuidades, como a priorização do entorno estratégico (América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental africana e Antártica), a relação entre defesa e desenvolvimento econômico em tecnologias de uso dual, busca do domínio aeroespacial e cibernético, expansão da matriz energética e participação em operações de paz. Houveram ausências - como a não explicitação da previsão orçamentária dos grandes projetos estratégicos.

Apesar dos avanços legislativos e de investimento, há uma grande distância entre as capacidades militares brasileiras e das grandes potências do Sistema Internacional. Os documentos estratégicos buscaram superar as assimetrias existentes, não pensar em hipóteses de emprego específicas.

Os documentos mais recentes passaram a mencionar o Norte como relações tradicionais de interesse, e não mais menciona o BRICS. O relativo afastamento dos BRICS e do Sul não necessariamente leva à aproximação com o Norte global. A adoção de um papel coadjuvante deriva da ausência de uma estratégia que torne o

país importante para as grandes potências. As tentativas de isolar a Venezuela, o abandono do multilateralismo por Temer e Serra e a frustrada tentativa de impulsionar o acordo Mercosul-UE são sintomáticas.

Na questão da sustentabilidade, a nova PND busca a cooperação com as nações mais avançadas tecnologicamente, mas visa o baixo impacto orçamentário. Contraditoriamente, afirma que “o Estado deve usar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade” da BID, para mantê-la independente de exportações e comercialização de produtos duais.

Um aspecto positivo é a busca pelo impulsionamento da pesquisa e desenvolvimento. Neste ponto há abertura para novas formas jurídicas de gestão desses projetos, abrindo espaço para a cooperação civil-militar, envolvendo estatais, organizações públicas não-estatais e instituições privadas. A pesquisa conjunta pode gerar bons resultados, como naqueles vistos no desenvolvimento dos mísseis Tomahawk e Harpoon nos EUA.

7 Conclusão

O Estado brasileiro reagiu de forma sistemática às alterações do contexto internacional. A integração regional não abandonou parcerias extrarregionais, mas fortaleceu o poder de barganha nas alianças sul-norte, sul-leste e sul-sul.

Os documentos abordados responderam à reestruturação política e econômica do SI. A END sintetizou as demandas da sociedade brasileira pelo aprofundamento de sua capacidade industrial, seu nível tecnológico, geração de emprego e renda, e redução de desigualdades regionais. É pressuposto do END que a garantia da cidadania está relacionada à capacidade de manutenção da soberania, e que os setores acadêmico, industrial, militar e governamental são indispen-

sáveis.

Simultaneamente à publicação desses documentos, houve um grande consenso democrático no desenvolvimento baseado no consumo, que com o governo Lula adquiriu contornos desenvolvimentistas (com investimentos em infraestrutura e exploração do Pré-Sal). Este consenso durou até 2013, mas as condições externas deixaram de ser favoráveis. A atual reavaliação depende de indefinições externas e internas, um panorama desafiador e problemas econômicos internos, como o desemprego e a recessão.

O governo Trump trouxe, às Américas, o retorno dos pressupostos da Doutrina Monroe, buscando fazer frente às incursões chinesas. A política externa brasileira vive um momento semelhante, com indefinição e inércia presentes desde o segundo governo de Dilma Rousseff, além de falta de uma resposta concreta para o problema da sustentabilidade da BID.

O aumento de capacidades militares em operações extrarregionais é incompatível com um modelo de desenvolvimento que deseja cortar gastos. O Brasil não apenas carece de uma política de defesa eficaz, mas carece de sinergia com a política externa e com seu modelo de desenvolvimento. Esta sinergia é fundamental para viabilizar o projeto.

Para o futuro, é possível que consórcios público-privados e público-públicos possam constituir um novo modelo de cooperação técnica. Para a sustentabilidade deste modelo novo de desenvolvimento, é fundamental que se obtenham alianças de geometria variável.

O aparente congelamento de grandes acordos internacionais por Trump, sucessos da Rússia no Oriente Médio e o arrefecimento do crescimento chinês podem dar oportunidades ao Brasil, mas a cooperação técnica só terá frutos se o Brasil angariar com antecedência boas con-

dições de barganha e instituições capazes de absorver os conhecimentos. Cabe ressaltar a necessidade da diplomacia e proatividade do Poder Executivo para abrir mercados aos produtos brasileiros de defesa. Por fim, a atração de investimentos demanda apoio estatal para conquistar parceiros e mercados - como no acordo com a empresa francesa DCNS para construção dos submarinos classe Riachuelo e com a Suécia para aquisição dos caças Gripen NG.

Atlas da Política Brasileira de Defesa: Geopolítica da América do Sul

Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais

No início do século XXI, os processos de integração são parte de um novo ciclo na região sulamericana, no qual forças progressistas buscam organizar uma nova perspectiva sobre a região na geopolítica mundial. Na concepção deste capítulo, a integração regional apresenta três dimensões estratégicas: a interação com a divisão internacional do trabalho, a organização de novas formações socioeconômicas e a emergência de novos atores sociais. É fundamental o estudo das relações estabelecidas entre o Brasil e seus vizinhos do chamado entorno estratégico.

1 Entorno estratégico

A cooperação em temas de defesa com países da região é um dos pilares da atuação brasileira na região, baseado na Constituição e no Livro Branco da Defesa Nacional. Uma de suas prioridades é o monitoramento da Amazônia Legal, correspondente à Operação Ágata, parte do Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal. A operação atua contra o crime transnacional. O governo também busca desenvolver economicamente a zona de fronteira, diante da interdependência entre defesa e economia.

Uma das principais ferramentas para manter a cooperação de defesa com a região são os exercícios militares conjuntos, como a Operação Fraterno, executada com a marinha argentina desde 1978, e diversas operações colaborativas com o

exército argentino, estabelecidos pela Conferência Bilateral de Estado-Maior. Entre as forças aéreas, as operações executadas são a Prata e a Cruzex. Outros países próximos participam destes exercícios.

Brasil, Argentina e Uruguai convergem na importância estratégica que conferem ao Atlântico Sul. Os três países pediram a ampliação de sua plataforma continental, com resultados positivos, embora parte das concessões ainda estejam em discussão nos casos da Argentina e do Brasil.

2 Continente pacífico?

Os bancos de dados que buscam apontar conflitos são limitados pela classificação de conflitos e limitações na cartografia temática. Eles apontam a América do Sul como um local de baixo nível de ocorrência de conflitos intra-estatais, interestatais e disputas interestatais militarizadas.

Os estudos indicam o aumento global de conflitos interestatais, e se deve ressaltar sua relação direta com processos de desagregação social e crises de toda ordem, revelando Estados com falta de capacidades institucionais adequadas, além de decorrerem de programas de ajuste estrutural e processos de globalização financeira.

Entre 2002 e 2010, predominam as demonstrações ou algum uso de força, sem exceder 1000 baixas, o que não se considera um conflito em

si. Estas disputas interestatais militarizadas são o tipo mais comum de quebra da paz clássica no sistema internacional.

A teoria do “dilema de segurança” não necessariamente se aplica à região. A América do Sul pode ser considerada uma zona de não-guerra, mas não uma zona de paz. O sistema de equilíbrio decorreu dos acordos entre Brasil e Argentina no final do século XX, mas algumas disputas menores ainda existiram no norte do subcontinente de 2002 a 2010. Ocorreu também uma disputa entre Rússia e Argentina relacionada à pesca em águas territoriais, e uma disputa entre EUA e Venezuela relacionada à invasão de espaço aéreo. O Brasil teve uma disputa com o Peru, com 100 militares ultrapassando a fronteira em meio a uma disputa entre cidadãos.

O entorno estratégico imediato parece ser pacífico do ponto de vista da violência interestatal. O entorno expandido, porém, inclui certos pontos de conflito que podem representar desafios. O Brasil poderá ter que lidar com focos de tensão na África, atuando como mediador ou contribuindo com efetivos pacificadores.

3 Presença de potências extrarregionais

A defesa das Amazôniaas continua sendo uma prioridade, que se complexifica com a presença de potências extrarregionais. A Guiana Francesa e a presença britânica são sintomáticas. A presença americana se evidencia na base de Mariscal, no Paraguai, e na Quarta Frota de sua marinha. Brasil e Argentina são os únicos países da região sem acordo de cooperação militar com os EUA, e ambos têm histórico de parceria com os EUA.

Em 2009, o Equador não renovou a concessão da base de Manta e os EUA se retiraram. Há

tentativas frequentes de instalação de bases no Brasil, Argentina e Colômbia.

Vínculos econômicos são próprios do capitalismo e podem produzir crescimento, mas a assimetria e o padrão mineral-extrativista reproduzem dependências na divisão internacional do trabalho, com forte presença americana e residual europeia. A China surge como potencial contraponto - o fluxo é concentrado entre EUA e China, o que torna a região mais vulnerável a esses parceiros.

Em setores estratégicos, como de armamentos, a maioria é extrarregional. O Brasil é o principal alvo de investimentos, por sua escala, mas em comparação com outros países da região o Brasil é menos vulnerável ao poder de decisão estrangeiro. Os setores mais atrativos para investimentos externos são o de serviços, extração e manufaturas.

4 Cooperação regional em defesa

Durante a Guerra Fria a cooperação regional de defesa foi baixa, com exceção da cooperação com a repressão da Operação Condor. O enfraquecimento da credibilidade do Norte com a guerra das Malvinas e a redemocratização da região reaproximaram as elites estratégicas nacionais.

Os Estados da região perceberam nas últimas décadas que a cooperação não poderia se dar num ambiente de insegurança, avançando para maior intercâmbio de defesa e criando o Conselho de Defesa Sul-Americano, vinculado à UNASUL. O CDS organiza suas ações em quatro grandes eixos - políticas de defesa, cooperação militar, indústria e capacitação.

A cooperação, porém, avançou de modo bastante desigual. Os exercícios militares bilate-

rais se intensificaram, mas a ausência de desenvolvimento leva a tensões político-militares na Colômbia, assim como pela priorização dos EUA como principal parceiro. As crises econômicas, derrotas eleitorais progressistas e rupturas institucionais são variáveis sintomáticas a serem consideradas.

5 Cosiplan e IIRSA

O Cosiplan e a IIRSA foram além do regionalismo aberto anterior, estabelecendo um plano infraestrutural de cooperação. Seu papel é discutir estratégias de integração infraestrutural sem desconsiderar as realidades sociais subjacentes.

No governo FHC, a prioridade da IIRSA era a abertura econômica, para alcançar o Pacífico e o mercado chinês. Com a ascensão de governos progressistas, adquiriu contornos estratégicos, conectando seu debate infraestrutural a debates sociais e superação de assimetrias.

Superar a inexistência de eixos logísticos criaria uma imensa capacidade estratégica para a região. Uma questão importante é a ligação entre Atlântico e Pacífico, especialmente com a crescente importância do Pacífico para a região. O Cosiplan trabalha com transportes, energia e comunicações, e a de transportes é a que mais se destaca - na modalidade rodoviária.

A análise territorial identifica eixos de integração que passam por centros populacionais, nos quais se buscam projetos no âmbito destas instituições. Os críticos afirmam que os projetos colaboram para o enriquecimento do capital privado, mas as principais fontes de financiamento são os Estados. A carteira de projetos conta com financiamento de muitos bancos, fundos e instituições globais, incluindo o Banco Mundial e o governo da China.

O eixo que mais recebeu projetos foi o Mercosul-

Chile (8 bilhões de dólares), seguido pelo Amazonas (6 bilhões) e Peru-Brasil-Bolívia (6 bilhões dos 3 estimados). O fim do ciclo das *commodities* torna o futuro incerto, ameaçando a continuidade do comprometimento com os projetos, além do enfraquecimento das empreiteiras com as investigações da Lava-Jato - nesse contexto, a maior participação do setor privado internacional pode aumentar sua influência na região.

6 Amazônia verde

A grande floresta sul-americana compõe 40% do território do subcontinente e 20% de toda a água doce do mundo, de riqueza incalculável pelo potencial econômico e pela manutenção do equilíbrio climático e biodiversidade do planeta. É um grande desafio de soberania.

Conservação, defesa e cooperação com vizinhos são os aspectos fundamentais para o tratamento da Amazônia pelo Ministério da Defesa. Destaca-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978, e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Outra importante iniciativa - em implementação - é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (Sisfron).

A presença militar na região é reforçada, mas os gastos com defesa estão muito aquém do necessário para uma cobertura eficiente do território. Um dos programas mais efetivos é o Calha Norte, visando o desenvolvimento da zona de fronteira da região, atuando na construção de infraestrutura.

A presença militar na região, porém, suscita conflitos, envolvendo populações indígenas, quilombolas, seringueiras e ribeirinhas. Mais de 70% dos indígenas brasileiros estão na Amazônia. A preservação de suas populações também enfrenta resistência de alguns setores sociais.

Dentre os desafios da região estão a biopirataria e as redes de tráfico, além das dificuldades inerentes à proteção de material genético - cuja perda é evidenciada pela publicação de patentes estrangeiras utilizando material proveniente da região.

7 Amazônia Azul

Este termo almeja contribuir para a cultura e questões do mar por meio da divulgação da importância do tema e reforçando a dimensão das riquezas as águas territoriais brasileiras.

Existe pleito brasileiro para ampliar a plataforma de 200 milhas náuticas, envolvendo uma dimensão geopolítica importante. O território se destaca pelos fluxos de comércio exterior, especialmente com a China, e produção de petróleo. O Pré-Sal, se explorado adequadamente, aumentaria o potencial de autossuficiência energética do Brasil - podendo, mesmo, produzir excedentes.

Para proteger a área, desde 2008 o Brasil investe no Núcleo do Poder Naval, que busca modernizar e ampliar a capacidade da Marinha - integrado por diversas iniciativas, como o Pro-sub, além de um estaleiro de base naval e outros planos que incluem a construção de um navio-aeródromo, além do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul.

A região conta com grande diversidade biológica, algas calcárias e fauna marinha; algumas ações ameaçam mais de dez mil espécies, como poluição e pesca excessiva.

8 Recursos estratégicos

Recursos estratégicos são assim considerados pela escassez, utilidade ou alto valor - assim tendo influência direta sobre custos e capaci-

dade de desenvolvimento de Estados nacionais. A liderança brasileira na América do Sul tem muito a ver com a extensão do Brasil e consequente concentração de riquezas.

Possuir recursos estratégicos não é garantia de poder e destaque, havendo outros elementos de assimetria - como na exportação regional de petróleo bruto e dependência externa de petróleo refinado.

Possuir estes recursos tem consequências para a defesa - em caso de interrupção de fluxos de pessoas e mercadorias, países autossuficientes teriam clara vantagem. Neste caso, tanto a produção bélica quanto a segurança alimentar têm importância.

Na questão da segurança alimentar, a África chama atenção - com a maior média de produção de alimentos per capita do mundo, que claramente não é destinada ao benefício de sua própria população.

A escassez de água tende a se tornar uma causa de conflitos, não apenas em decorrência da distribuição natural do recurso, mas por consequência de ações humanas. O Brasil e a América do Sul estão relativamente confortáveis, dispondo de grandes reservas, graças às bacias e aquíferos Guarani e Alter do Chão.

Para garantir que os recursos sejam utilizados no próprio território, é comum que Estados controlem sua exportação. No Brasil a produção e refino de petróleo era exercida exclusivamente pela União até a década de 1990. A Bolívia, em 2004, nacionalizou a produção de hidrocarbonetos.

9 Brasil: potência regional?

O *status* brasileiro de potência regional assimétrica está sujeito a fatores domésticos e sistêmicos. A ambição de protagonismo deve ser

contrastada com as capacidades materiais do Brasil.

O país conta com o maior número de tanques, peças de artilharia, aeronaves e navios de combate, mas não significa a superioridade militar absoluta na eventualidade do surgimento de uma coalizão.

No entorno imediato, Chile, Colômbia, Argentina e Peru se destacam; no entorno estendido, destacam-se África do Sul e Angola. Angola supera o vizinho em todos os quesitos, à exceção do poder naval - o foco angolano é a defesa terrestre e aérea.

O orçamento militar brasileiro, porém, não é uniforme e reflete prioridades políticas. Os gastos com pessoal e encargos são muito altos. A taxa de investimentos é baixa, e isso denota limitações estruturais importantes. A capacidade de defesa efetiva do Brasil e de seu entorno estratégico são questões em aberto.

Geopolítica brasileira e o sentido da defesa na América do Sul

Oscar Medeiros Filho, Guilherme Godinho de Carvalho, Alcides Costa Vaz

Mesmo tendo por referência o Entorno Estratégico, optamos por iniciar a análise a partir do contexto de defesa imediato da América do Sul, que possui importantes singularidades e passa por transformações - como a tentativa de construção de cooperação de segurança, inédito na história, que contribuiu também com a dissolução dos mecanismos “panamericanos” de defesa.

Tal conjunção é acompanhada da presença de potências extrarregionais na região, incorporando o subcontinente ao tabuleiro geopolítico mundial. Não mais uma única potência hegemônica, os EUA são acompanhados por concorrentes, que reconfiguram o ambiente de exclusividade até então vigente - e não mais de forma indireta, como na Guerra Fria. Há presença militar dos EUA e da Rússia, entrada cautelosa da China e especulação sobre intervenção militar americana na Venezuela. Este cenário é marcado por uma contradição - a ausência de guerras interestatais e elevado nível de violência social.

1 O sentido de defesa na região

A estabilidade na América do Sul está vinculada a conflitos políticos, levando a crises de governabilidade, disputas por acesso e controle de recursos naturais e violência de grupos de crime organizado e repressão.

Poucos desses conflitos se tornam guerras limitadas, como nos conflitos no Brasil e na Colômbia entre o tráfico e as Forças Armadas. Outros são crises violentas (conflitos em territórios indígenas no Brasil e Colômbia, Mapuche no Chile e entre governo e oposição na Venezuela). Todos estes conflitos são domésticos.

Isto revela uma condição muito peculiar. A região não apresenta guerra alguma, mas mostra grande insegurança. Ainda que existam alguns contenciosos territoriais, a maior ameaça percebida à segurança nacional se mantém doméstica.

Isso leva à peculiaridade da inversão do *Dilema de Segurança* proposto por John Herz: as maiores ameaças não são políticas de poder estatais, mas a incapacidade de enfrentamento de vulnerabilidades sociais pelos próprios Estados, além da volatilidade política, aumento de desigualdades, conflitos fundiários e por acesso a recursos, luta armada na Colômbia, a perspectiva de revigoramento do Sendero Luminoso no Peru e do EPP no Paraguai, além do persistente risco de escalada de violência política na Venezuela.

Os desafios não são problemas geopolíticos de fronteira, mas problemas de segurança pública na fronteira. Assim, as ameaças vêm de vizinhos fracos - incapazes de controlar seus territórios, o crime transnacional e a corrupção -, e não de vizinhos fortes e expansionistas.

Estes problemas não isentam os Estados da região de preocupações geopolíticas. Estes refle-

tem, também, a prevalência de interesses nacionais, parcerias preferenciais, escopo e amplitude da cooperação em segurança e defesa, dentre outros - gerando dilemas sobre opções estratégicas. A modulação desses elementos varia de acordo com o que cada país considera a ameaça mais premente a sua segurança, o principal referente regional e suas alianças prioritárias.

1.1 Irregularidade espacial de ameaças

As ameaças à segurança não estão distribuídas de forma regular na região. A porção sudeste é mais estável, e a noroeste apresenta mais ameaças potenciais. Medeiros Filho (2014) propõe as definições “Arco da Estabilidade” e “Arco da Instabilidade”. O primeiro corresponderia à faixa atlântica (MERCOSUL estendido), e o segundo se referiria à porção na qual persistem riscos de guerras limitadas e crises violentas.

As abordagens dos países são bastante heterogêneas. A Venezuela vê o conflito assimétrico com os EUA como ameaça prioritária, privilegiando a cooperação militar com a Rússia. O Brasil se volta para a dissuasão inerente contra potências extrarregionais, sem especificá-las ou suprimir a cooperação com elas, buscando ao mesmo tempo autonomia estratégica global e cooperação com seu entorno. A Argentina privilegia sua dimensão territorial marítima, nas Malvinas, possuindo ao mesmo tempo o *status* de aliada dos EUA, sem qualquer benefício à expansão de suas capacidades até o momento. O Peru e a Colômbia priorizam as ameaças internas do tráfico e terrorismo, embora a Colômbia tenha buscado a cooperação com os EUA de modo muito mais intenso. A Bolívia prioriza o narcotráfico, mas mantém posição mais independente dos EUA, com possível influência chinesa no futuro. O Paraguai tem uma opção distinta, elegendo a aliança com a Argentina,

Brasil e os EUA, mantendo-se distante da China e com fortes vínculos econômicos com Taiwan.

Donadio (2011) vê três posturas estratégicas no subcontinente: a **postura cooperativa/defensiva**, exemplificada pela Argentina e Brasil, combinando autonomia e cooperação; a **defesa num modelo refundacional**, da Bolívia de Morales, pautada na rejeição de entrega da soberania, inclusão social e corresponsabilidade civil/ militar de defesa; e o **olhar em direção ao ambiente interno**, da Colômbia e Venezuela, no qual a avaliação do ambiente é definida, de modo preponderante, desde o prisma de condições domésticas.

Essa diversidade define um ambiente mais extrovertido que definido, e é um obstáculo ao diálogo político na busca de ação defensiva coletiva. Este obstáculo se expressa nos esforços de aproximação conceitual e em temas como a presença militar de potências extrarregionais. Com o esvaziamento da UNASUL e do CDS, estes esforços foram abandonados.

1.2 Imprecisões conceituais

A imprecisão dos termos de segurança e defesa na região vem da ampliação do conceito de segurança das últimas décadas e da simbiose complexa entre elementos de defesa e desafios de segurança externos e internos.

Com o crescimento dos fluxos transnacionais de pessoas, capitais, bens, serviços e informações, ameaças transnacionais ganharam relevância. Tais ameaças difusas deixaram de ter como referente primordial o Estado e passaram a vir destes âmbitos - econômico, social e ambiental, e a partir da ação de atores não estatais.

O debate sobre o tema ganhou relevância a partir da Conferência Especial sobre Segurança da OEA, em 2003, cuja declaração final consagrou o conceito de “segurança multidimensional”, na

mesma época em que grandes desafios de segurança colocavam em foco ameaças emergentes.

Vários significados têm sido adotados. Medeiros Filho (2018) os classifica em (i) a *perspectiva clássica*, entendendo segurança como uma sensação de garantia contra ameaças e defesa como um conjunto de atos para obtê-la; (ii) a *perspectiva indefinida*, vendo os dois campos como um só composto por riscos e ameaças de toda ordem; (iii) a *perspectiva hifenizada*, que só vê sentido em **segurança** quando seguida de um adjetivo, revelando seu aspecto multidimensional; e (iv) a *perspectiva de oposição*, que busca separar segurança e defesa. Neste caso a defesa envolveria ações externas estatais ou militares, e segurança envolveria ações internas.

2 Pensamento geopolítico e estatura internacional do Brasil

O Brasil sempre teve dificuldades de definir uma Grande Estratégia capaz de embasar, com clareza, seus objetivos políticos e estrutura de defesa, marcado por vulnerabilidades da construção do Estado nacional que prejudicam o planejamento de longo prazo na inserção no concerto das Nações.

O país parece ainda não ter despertado para sua importância geopolítica em recursos, grandeza geográfica, população e PIB. O Entorno Estratégico é um conceito recente, e apenas na década de 1970 a “sul-americanização” do Brasil com o TCA começou o processo de integração regional, seguido pelo Tratado Tripartite Itaipu-Corpus de 1979, o Mercosul em 1991, e a UNASUL em 2008.

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi inédito por não incluir os EUA, rompendo a tradição panamericana, e por evidenciar uma política

externa mais assertiva. O conceito de entorno estratégico foi acompanhado da ideia de um projeto sul-americano, sem o qual, na opinião do então MD, Nelson Jobim, não poderia haver estratégia de projeção brasileira.

A ideia central do novo projeto era a dissuasão extrarregional, havendo a necessidade de dissuadir países extrarregionais, mas cooperar com os países da região. Nesse contexto, a maior assertividade na política externa e busca por uma grande estratégia nacional demonstrou a necessidade pela definição mais clara de interesses nacionais.

3 Projetos estratégicos de defesa no Brasil

A criação do MD em 1999 foi um importante passo na busca por pensamento brasileiro de defesa, desde o qual se busca privilegiar o setor de defesa e aprimorar a articulação entre as forças armadas. A Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, documentos fundamentais surgidos logo após, sob responsabilidade do MD, vem sendo atualizados e trazendo consigo a ideia de transformação das FA, pretendendo transcender a modernização de equipamentos e procedimentos - “evoluir do possível para o necessário”.

A versão 2016 da PND estabeleceu oito Objetivos Nacionais, buscando “assegurar a capacidade” das FA para o cumprimento de sua missão constitucional. Considera a necessária e contínua atualização no aparelhamento, técnicas e doutrina de emprego das Forças, com foco na interoperabilidade.

A END de 2016 objetiva estruturar os meios de defesa em torno de capacidades, considerando as capacidades de proteção, dissuasão, pronta resposta, coordenação e controle, gestão da in-

formação, mobilidade estratégica e mobilização.

Proteção é o esforço coordenado para salvar a população e o território; **dissuasão** são os meios para desestimular possíveis agressões; **pronta-resposta** é a capacidade de prevenir agravamentos de crise; **coordenação e controle** busca coordenar diversos órgãos governamentais; **gestão da informação** busca obter os meios necessários à coordenação e controle, como o SISBIN (Sistema Brasileiro de Inteligência) no centro; **mobilidade estratégica** é a capacidade na infraestrutura logística de transporte no país; e **mobilização** é a busca pela potencialização da expressão militar no pronto emprego de recursos conjuntos, consoante o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Desde 2016 tem havido esforço de aprimoramento e no Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) que passou a ser o principal vetor de articulação de programas estratégicos.

3.1 Programas estratégicos de defesa

Para viabilizar o alinhamento estratégico necessário, as Forças Armadas focam em sua reconfiguração operativa e estruturam programas e projetos estratégicos, buscando contribuir com o setor industrial e o desenvolvimento nacional.

Para cumprir sua destinação, as FA devem conceber sua estrutura em torno de suas capacidades. O MD vem desenvolvendo o modelo de PBC, adequando-o às características do setor de defesa brasileiro.

Além do binômio Defesa-Desenvolvimento, o MD estruturou o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), organizando a demanda de modernização das FA, otimizando processos governamentais e fortalecendo a Base Industrial de Defesa. O PAED almeja operacionalizar a relação entre BID e Forças Armadas.

A END estabelece três setores estratégicos para a defesa nacional - o **nuclear** (Marinha), o **cibernético** (Exército) e o **aeroespacial** (Aeronáutica). Estes setores transcendem as divisões desenvolvimento-defesa e civil-militar, referindo-se às capacidades de todo o país.

A Marinha, buscando prover a força naval de capacidade plena, compôs o Programa Nuclear da Marinha. O PNM visa garantir o domínio da tecnologia necessária para construir, operar e manter um submarino nuclear, levando a desenvolvimentos na tecnologia de combustíveis nucleares e desenvolvimento de uma planta de geração de energia.

O Exército estratificou suas iniciativas em médio e longo prazos, e cada programa busca atingir um Objetivo Estratégico do Exército (OEE), cuja lista compõe o Plano Estratégico do Exército, produto do Sistema de Planejamento do Exército. Cada um dos subportfólios do PEE reúnem programas e projetos, buscando suportar a transformação do exército - como o desenvolvimento da família de blindados Guarani, lançadores ASTROS 2020, o SISFRON, defesa cibernética e aviação do Exército.

O setor espacial abarca o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), vocacionado para desenvolvimento ou aquisição de meios de lançamento espacial, plataformas espaciais e estações de controle de lançamento. O Projeto F-X2 busca prover caças supersônicos, e o KC-390 busca ser capaz de prover caças e aeronaves de transporte, auxílio, busca e salvamento, e reabastecimento em voo.

3.2 Principais desafios

Os esforços buscam reforçar a capacidade brasileira de “dizer não” quando necessário, mas alguns óbices permanecem. A insuficiente destinação orçamentária pode suscitar disputas, e a

competição tem se apresentado como uma variável indesejável.

A comunicação estratégica tem tido pouco alcance, e setores responsáveis não têm sido sensibilizados pela importância da defesa. Os processos de identificação, qualificação e priorização de ameaças necessitam também de atualização.

Nesse contexto, as FA tem conduzido seus projetos de forma ajustada e adaptada. Esta tem sido a estratégia da Marinha e Aeronáutica, buscando honrar compromissos assumidos com parceiros e fornecedores. O Exército optou por reduzir o escopo dos projetos, para reduzir o risco de ter produtos defasados antes mesmo de sua adoção, deixando de prorrogar prazos mas reduzindo o alcance de seus programas.

Os desafios são muitos. A consciência de defesa é um objetivo distante, o orçamento é insuficiente e o investimento não é capaz de atingir os objetivos da PND e ações estabelecidas na END.

A transformação das FA vem sendo prejudicada pela imprevisibilidade e insuficiência de recursos orçamentários. Para atingir os resultados pretendidos, certos paradigmas precisariam ser quebrados, como na consolidação de uma mentalidade conjunta de defesa e alta interoperabilidade entre as Forças Armadas.

4 Considerações finais

Pensar em defesa é pensar em nosso lugar. Diante desse imperativo geopolítico, resulta a importância do entorno estratégico. O Brasil buscou estruturar uma capacidade de defesa compatível com sua estatura geopolítica, buscando consolidar a “capacidade de dizer não”.

Esta capacidade depende de outras, cujo desenvolvimento depende da superação de obstáculos - perceber claramente seus interesses nacionais e ameaças, comunicação estratégica, e

uma Grande Estratégia, que ainda falta ao Brasil. Nesse aspecto, o país está ainda na adolescência. No nível operacional falta desenvolver capacidades militares conjuntas, capazes de impulsionar a interoperabilidade entre as Forças Armadas.

Os desafios são maiores diante de recursos insuficientes. Os cronogramas podem não ser cumpridos, ou mesmo entregar produtos defasados. A ordem interna limita a efetiva implementação dos projetos de defesa brasileiros, enquanto a intensificação estratégica da competição entre grandes potências alcança e reconfigura o cenário sul-americano.

Tal perspectiva contraria o interesse brasileiro em evitar a presença militar de potências extrarregionais em seu entorno imediato, ao mesmo tempo em que reforça a preocupação com o desenvolvimento e capacidade dissuasória. Para tanto, os programas estratégicos mantêm uma enorme importância.

O atlântico sul como espaço estratégico para o Brasil: política externa e de defesa

Paulo Fagundes Visentini, Analúcia Danilevicz Pereira

A utilização do Atlântico em ambas as margens permite exploração, conservação e gestão dos recursos naturais do leito e subsolo, garantia de direitos econômicos e contrapartida de deveres e responsabilidades políticas, ambientais e de segurança.

O Atlântico Sul liga a América do Sul à África, mas é sobretudo um espaço para trocas políticas, técnicas e comerciais com raízes no século XVI. Durante o ciclo do açúcar, foi o centro da economia mundial. Com as crises do petróleo, começou a retomar sua importância - impulsionando o debate sobre fronteiras marítimas, mas principalmente exploração de recursos naturais. A incapacidade de Suez e do Panamá de responderem a demandas fez aumentar as pressões sobre a área.

O oceano é a ligação natural entre Brasil e o continente africano. Alguns criticam a aproximação brasileira com a África, mas algumas tendências aceleradas vem tornando o Brasil um exportador de capital e tecnologia - a África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos brasileiros, como fronteira natural ainda aberta à expansão de negócios. Por outro lado, as disputas por recursos escassos só tem crescido.

A África não é apenas uma conexão para atingir a Ásia pelo Índico. O Atlântico Sul desponta como zona de imensos recursos estratégicos, com descobertas em ambas as margens. Assim,

é necessária a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, manutenção de segurança e bloqueio de tentativas de militarização.

O Reino Unido, nas Malvinas e outras ilhas da região, continua em investida. A projeção de poder marítimo regional se tornou necessária, como defesa e para promover engajamento entre os países da região. Há também a necessidade de controlar rotas marítimas e atividades ilegais.

1 Importância geoeconômica e parcerias estratégicas

O Atlântico Sul é importante também como polo de desenvolvimento. Nesse contexto, a projeção brasileira, chinesa e indiana na região o torna uma plataforma de parcerias estratégicas entre os países que banha e destes com os Estados asiáticos, decisivo nas políticas de cooperação Sul-Sul.

São poucos os portos naturais na costa africana, embora a costa abranja dezoito países. Já a costa americana sul-atlântica inclui ilhas britânicas, bem como portos naturais numerosos. A costa antártica, por sua vez, tem acesso difícil. O Atlântico Sul pode, assim, ser acessado por três vias - Atlântico Norte, Pacífico Sul e Oceano Índico. Esta interconectividade é um dos grandes fatores da segurança e manutenção da área.

Alianças econômicas são um componente fundamental do desenvolvimento em ambas as margens. A atividade pesqueira é de grande importância - o combate da pesca predatória é necessário e, atualmente, ineficaz. O fluxo comercial é especialmente importante - 95% das exportações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. A plataforma continental brasileira detém nódulos polimetálicos com metais de grande valor, bem como areia monazítica, com alta concentração de urânio. Há reservas na plataforma continental argentina, bem como petróleo *offshore* no Golfo da Guiné. A Namíbia possui grandes reservas de gás, e a África do Sul de carvão.

O governo Lula desenvolveu e aprofundou as relações com Estados africanos. A atuação de empreiteiras brasileiras no continente africano é significativa. A atuação do próprio Estado brasileiro é grande, em empresas estatais. A Petrobras atua na Nigéria, em Angola e Líbia; a Embrapa atua em Gana e Nigéria. O SENAI também tem desenvolvido trabalhos em Cabo Verde e Guiné Bissau. O perdão de dívida teve o objetivo central de aprofundar laços entre os continentes, elevando o grau de relevância do Atlântico Sul.

Os maiores parceiros brasileiros são a África do Sul, Nigéria e Angola, receptores de grandes fluxos comerciais brasileiros. O Brasil também tem ampliado seus parceiros, e feito grandes investimentos na infraestrutura do petróleo. As exportações crescem nos produtos de maior valor agregado - maquinaria, em especial. As trocas comerciais Brasil-África decuplicaram em uma década.

2 Nova geopolítica e os desafios para o Brasil

Não podemos deixar de destacar a posição do Brasil no Atlântico Sul, com seu conceito de

Amazônia Azul, nem deixar de considerar a perspectiva geopolítica. As relações Brasil-África são um eixo ascendente, com raízes históricas, mas longos períodos de descontinuidade. A administração utilizou o continente africano como base de projeção da América Latina, e a criação do IBAS e dos mecanismos do BRICS impulsionaram as relações estabelecidas.

O “novo” Brasil global coincide com a “nova” África renascida, e o Brasil se aproxima da África com algo que nem a China nem a Índia têm - a possibilidade de construção de uma identidade comum.

O IBSAMAR, exercício conjunto brasileiro, indiano e sul-africano ocorre desde 2008, bianualmente. O primeiro ocorreu na costa sul-africana, relevante diante da crescente importância da rota do Cabo da Boa Esperança conforme a pirataria tornou a rota de Suez um problema significativo.

O IBAS está bem consolidado, somado a uma vizinhança com pré-disposição ao multilateralismo. O objetivo pode ser, nas palavras de Kornegay, a “reunificação geopolítica e geoeconômica da Gondwana”. O que cada país do IBAS pretende desta relação está à mercê de sua vontade e interesse individual. Ele emerge, porém, num momento de vácuo de liderança em termos de legitimidade global, crise energética e escassez de recursos. Dessa forma, poderia promover uma nova orientação da geopolítica de energia como pedra fundamental da governança global.

Para o Brasil, a importância do Atlântico Sul está no crescente interesse de países centrais, na proximidade com a Antártida, conexão com três oceanos importantes e proporção de comércio brasileiro marítimo. A necessidade de fomentar a segurança na região deve ser vista como um dos principais objetivos estratégicos brasileiros.

A proposta da defesa conjunta da região foi co-

locada em pauta em 1977 pelo comandante da marinha uruguaia. A organização - OTAS - seguiria o modelo da OTAN. O governo brasileiro rejeitou a proposta para evitar uma corrida armamentista na região, e baseado na crença na dependência militar dos EUA.

A revisão da ideia se fez necessária conforme a garantia de segurança da região se tornou importante. O Brasil propôs a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como contraposição à OTAS, mas a África do Sul e Namíbia não apoiaram a proposta. A mudança veio com a AGNU de 1986, que definiu o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação - com ideias de desmilitarização e desnuclearização. O único voto contrário foi dos EUA.

Com o fim do Apartheid e a autonomia da Namíbia, além do apoio de todas as resoluções contra o colonialismo, a Resolução cobriu quatro temas fundamentais - meio ambiente, desenvolvimento socioeconômico, paz e segurança, e a emancipação do sul da África.

A primeira reunião da ZOPACAS ocorreu em 1988. Desde então outras organizações deram apoio à ZOPACAS, como a OMI. Desde 1994 as relações Brasil-África do Sul aumentaram muito, e em 1995 50% das exportações sul-africanas foram direcionadas ao Brasil.

Mandela e seu sucessor visitaram o Brasil em 1998 e 2000, estabelecendo consultas sobre interesses comuns. Os dois países participavam de exercícios comuns mesmo antes da constituição do IBAS, incluindo o TRANSOCEANOC, exercício de controle de transporte.

As políticas de cooperação Sul-Sul foram centrais no aprofundamento de relações no IBAS. Tanto o BRICS quanto o IBAS contribuíram, com ênfases diferentes - de reforma financeira no BRICS, e de cooperação técnica no IBAS.

Por fim, ressaltemos os trabalhos do *IBSA Ocean*.

Este grupo de pesquisa no continente antártico já estabeleceu áreas especiais de ocupação - Variabilidade e Mudanças Climáticas, Efeito de Mudanças Climáticas nos Ecossistemas, Fluxo de Carbono e Biogeoquímica, Efeitos das Mudanças Globais nos recursos vivos, biodiversidade e para planejamento de gestão, e Sistemas de Observação Oceânica Regionais. O grupo é de grande relevância para a compreensão do espaço de segurança que os três países estão constituindo.

3 Necessidade de uma política de defesa

O Brasil tem dado atenção crescente a temas de defesa na região, especialmente desde o governo Lula - com a publicação de uma série de documentos que orientam uma nova política de defesa brasileira, baseada em um tratamento mais holístico e integrado. Estas legislações superam a ideia de “paz democrática” e percebem ameaças internas e externas - na Política de Defesa Nacional, Estratégia de Defesa Nacional e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Um dos pontos centrais é a construção de capacidade dissuasória. O adensamento da presença militar nas fronteiras e meios de vigilância e defesa de fronteiras marítimas é um ponto que depende também da compreensão de *entorno estratégico*.

A END foi impulsionada pela descoberta do Pré-Sal em 2007. Na END se repetem os princípios de dissuasão e a ideia de independência tecnológica como pilares centrais da defesa da costa e projeção de poder brasileiro. Um dos grandes projetos da região é a atenção brasileira aos submarinos, e o desenvolvimento de um submarino nuclear. O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) busca controlar e monitorar as águas territoriais brasileiras, in-

cluindo o uso de sensoriamento remoto, planejamento, logística, treinamento e simulações com uso de Radares de Abertura Sintética (SAR), visando detectar ameaças e contribuir para a dissuasão no oceano. Seu complexo contará com plataformas fixas, móveis e VANTs.

A inclusão da África na política de defesa brasileira como parte do entorno estratégico torna necessária a cooperação militar, não apenas relações econômico-comerciais. Acordos recentes com Angola Guiné, Namíbia, Nigéria e Senegal, a venda de aviões Super-Tucano para Angola, e criação do Centro de Formação de Forças de Segurança e instalação da Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar em Guiné-Bissau por parte do Brasil, bem como diversas outras ações com a marinha da Namíbia, reestruturação de setores governamentais em Guiné, atuação da Embraer, doação de botes para a Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe e desenvolvimento com a África do Sul de um míssil ar-ar auxiliaram o aprofundamento de relações.

Diferentemente dos parceiros tradicionais da África, o Brasil não impõe condicionantes políticas em sua cooperação e tem um setor de investimento estratégico, fatores fundamentais para a ampliação de capacidade africana. Somente com o desenvolvimento gerenciado por Estados africanos, eles poderão desenvolver-se de forma fundamental para os interesses brasileiros e da região em termos de segurança e defesa.

Para atingir a plena defesa dos oceanos, o Brasil precisa estar inserido numa arquitetura institucional consistente com os países costeiros da África. A ZOPACAS tem o potencial de fazer este papel, mas ainda encontra desafios - a questão do desenvolvimento nuclear pelo regime do *apartheid* foi resolvida, mas há novos desafios de institucionalização consistente e consolidação como um ator político respeitado.

Em 2013, em Montevidéu, a necessidade de revi-

talização da ZOPACAS foi renovada, bem como o comprometimento com valores como a não-militarização. Somente com a criação de espaços de diálogo e cooperação entre instituições e países costeiros será possível manter o Atlântico Sul pacífico, seguro e não militarizado.

4 Considerações finais

O Atlântico Sul é palco de novas descobertas, e a afirmação da soberania sobre águas territoriais é cada vez mais importante. A necessidade norte-americana de controlar jazidas de petróleo e o interesse de outras nações torna o risco de militarização uma ameaça a ser enfrentada, além da relação próxima entre os EUA e a África do Sul.

O desenvolvimento militar dos Estados da região é fundamental, apesar de críticas a esse respeito. A ZOPACAS, frente às tentativas britânicas e americanas (AFRICOM, bases na Colômbia) de militarização, deve cumprir um papel de integração, pacificação e segurança, reunindo o sul do Oceano numa comunidade geopolítica.

O potencial de tornar o Atlântico Sul uma comunidade de segurança e opção ao sistema euro-norte-americano é percebido pela política externa brasileira. O Brasil busca liderança nesse projeto, e a África do Sul possui uma posição central entre os oceanos Atlântico e Índico. É impossível não contabilizar a África do Sul em qualquer esforço de engajamento na África.

A resolução dos conflitos regionais na África impulsionou uma “virada africana”, podendo o Brasil atuar na aproximação entre os países africanos (ex. Angola e África do Sul). A expansão dessa relação aumenta opções dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), o que pode gerar um plano conjunto de segurança marítima para aproximar a região do Brasil - fortalecendo, consequente-

mente, o IBAS. O Índico já está, também, institucionalizado, com o IOR-ARC - enquanto o Atlântico Sul não estiver, as relações internacionais da região devem conduzir por si só a uma arquitetura de segurança marítima transatlântica, com atuação possível do Conselho de Defesa Sul-Americano.