

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo

Especialização em Relações Internacionais:
Geopolítica e Defesa

Brasil e seu entorno estratégico

Notas de Aula

Professora
Kamilla Rizzi

Estudante
Lui Laskowski

2022

1 Formação da política externa brasileira

A manutenção da soberania e integridade territorial sempre foram características históricas da estratégia brasileira.

A colonização interiorizou o território brasileiro por meio de conflitos - sociais, étnicos, raciais e geopolíticos. Este expansionismo se deu principalmente por interesses comerciais, pela racionalidade militar e por uma missão evangelizadora.

A formação desses impérios coloniais - Portugal, Espanha, França, Inglaterra e Holanda - é resultado de séculos, e leva à formação de Estados modernos e ao desenvolvimento do Estado capitalista.

Conflitos geopolíticos intensos ocorreram no Novo Mundo, entre europeus e envolvendo nativos, para disputar mercados, populações e territórios, inserindo novas áreas no sistema mundial de forma ligada à divisão internacional do trabalho - se consolidando, depois, como centro e periferia dependente.

Na América Espanhola as independências se deram por lutas revolucionárias que levaram à criação de repúblicas e fragmentações territoriais. O caso brasileiro é único - além da colonização por Portugal, em 1808 houve uma grande mudança no *status* político da colônia portuguesa. O Brasil se inseriu num novo ciclo de desenvolvimento econômico e abertura política.

O Brasil não apenas foi o último Estado a se tornar independente na América, mas o fez pela via do império - manteve a dinastia Bragança no poder, legitimando o poder a partir da viabilidade econômica pelas bases que sustentavam o mesmo império. É um pacto que mantém o império brasileiro fortalecido nas primeiras décadas - entre a **grande propriedade** e a **escravatura**.

1.1 Estado liberal conservador

A sociedade brasileira se consolidou no século XIX a partir de paradigmas de Estado. O primeiro é o paradigma liberal-conservador, de 1810 a 1930.

Este paradigma é uma configuração social da sociedade a partir de um liberalismo de matriz europeia. A sociedade teve heranças muito profundas de Portugal, econômicas, políticas e sociais. Durante todo o século XIX a organização do Estado e sociedade brasileiros foi herdada de características portuguesas, confundindo inclusive o que liberais conservadores entendiam por interesse nacional - que, aqui, era o interesse próprio das elites econômicas.

A própria compreensão da sociedade pela elite era como uma sociedade muito simples - exportadores e produtores que mantinham o poder, com uma grande parte inferior de escravos, trabalhadores livres e imigrantes. A diplomacia do Estado liberal conservador foi cunhada por Clodoaldo Bueno, na diplomacia da agro-exportação - com a exportação de agropecuários e importação de produtos industrializados, busca de prestígio externo e crédito de Londres.

Com a proclamação da República, o relativo equilíbrio regional de poderes levou à redução do papel do exército a partir de 1892. Isso fez com que se reforçasse, nas elites políticas, que havia uma baixa garantia contra ameaças regionais - essa percepção se atrelava às questões que o Barão do Rio Branco começou a inserir na pauta externa do Brasil. Posteriormente Amado Cervo chamou-as de padrões de conduta - o *juridicismo* e o *pacifismo*, que naturalmente dialogavam com a percepção de defesa do Brasil no início do Século XX.

1.2 Estado desenvolvimentista

Entre os anos 1920 e 1930, na região da América Latina, começou a se mudar o padrão de desenvolvimento dos países. Houve um grande avanço progressista, o que levou ao Estado Desenvolvimentista - nosso segundo paradigma, a partir de 1930. O desenvolvimento socioeconômico e a in-

dústria avançaram, e houve um novo entendimento de como a região deveria se portar diante do clima internacional.

As sociedades se urbanizaram rapidamente, geraram renda e buscaram emprego em grandes números, numa demanda por capital e papel político crescente. Os militares buscaram se reorganizar e realocar seu papel na sociedade, inclusive com uma massa intelectual repensando o papel da região no sistema internacional.

Durante o Estado Desenvolvimentista a política externa brasileira teve seu papel revigorado, e passou a abarcar a diplomacia econômica como pauta importante, a promoção da industrialização na busca por desenvolvimento (evidenciada nos anos 1950) e buscou uma postura que passou de subserviência a autonomia decisória, diante do surgimento de um projeto nacional de desenvolvimento - que dialogava com soberania.

A partir desse momento a política externa se aproximou da política de defesa, e precisou captar capital complementar para a poupança nacional, trazer ciência e tecnologia ao país e buscar novos mercados. A política de defesa reforçou que, entre as elites, se deveria *neutralizar a legitimidade do uso da força e incrementar as capacidades militares*. Esta narrativa foi reforçada durante a Guerra Fria e durante os governos militares.

Se externamente o Brasil participava do sistema hemisférico de defesa, internamente se empenhava no enfrentamento a insurgências. A Guerra Fria não apenas legitimou perante as elites a **intervenção militar**, mas reforçou a orientação externa.

A baixa securitização das alianças regionais e a securitização da política doméstica se reforçaram mutuamente, e levaram à **falta de sinergia** entre diplomacia e política de defesa. Isso dá à história do Brasil a ideia de que a diplomacia tinha o **monopólio** das relações externas do Brasil, até o fim da década de 1980, com mudanças estruturais externas e mudanças políticas internas que mudam essa percepção.

1.3 Estado Normal

O Pós-Guerra Fria, trazendo o Consenso de Washington, criou o paradigma do Estado Normal, desmantelando o Estado desenvolvimentista, abrindo o Estado brasileiro para o setor de serviços, mercado consumidor, privatizações e proteção ao capital estrangeiro. Essas mudanças tiveram grandes consequências para nossa política externa, que passou a ter menos autonomia decisória sob os Estados Unidos. A dependência estrutural se aprofundou.

A partir da CF88, que reorganizou a sociedade com novas demandas e novos agentes na sociedade e no Estado, o papel político da defesa para a nação foi reintroduzido. Foi a partir de 1988 que as forças armadas e nossa política de defesa passaram a ser pautas importantes, durante os anos 1990 e se concretizando na primeira década do Século XX.

Em 1990 foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos; em 1996 foi pensada a primeira Política Nacional de Defesa; em 1999 finalmente foi criado o Ministério da Defesa, unindo as três forças sob comando de um civil.

1.4 Estado Logístico

Nos anos 2000 chegamos ao último paradigma, o Estado Logístico. Este Estado é a conjugação de características desenvolvimentistas com o Estado Normal, mudando a compreensão do papel do Estado - que deveria dar *apoio logístico* às iniciativas públicas e privadas, permitindo a autorregulação. Neste momento se recuperou a política externa com autonomia decisória, e a sociedade teve a responsabilidade pelo empresariado. A política externa novamente obteve o papel de defender o interesse externo brasileiro, com o ressurgimento da estratégia de *reduzir dependência tecnológica e financeira, promover a inovação produtiva e dialogar com a política de defesa*.

Nos últimos anos a política externa e a política de defesa têm dialogado de forma profunda e extensa, o que veremos em nossos documentos de defesa e

no conceito de entorno estratégico.

2 Política de defesa brasileira

O diálogo entre política externa e política de defesa a partir do início do século XXI é aparente especialmente nos documentos de defesa publicados.

Em 1996 foi lançada a Política Nacional de Defesa, revista em 2005 e 2012, com o principal objetivo de revalorizar e reorganizar as Forças Armadas, buscando a sinergia entre a política de defesa e o desenvolvimento nacional, e identificando a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões estratégicas.

Em 2008 foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa, e propõe uma reestruturação da indústria bélica, com uso de tecnologia dual, e incentivando a integração da região pela UNASUL.

Em 2012 foi lançado o Livro Branco de Defesa Nacional, buscando regulamentar os Planos de Articulação e Equipamento das três forças, previstos na Estratégia.

Em 2016 os documentos foram revistos, e trazem os elementos estratégicos, operacionais e táticos para a concretização de seus postulados.

Estes documentos são importantes para a política externa brasileira do momento. Este é um dos primeiros momentos em que as duas políticas convergem nas regiões prioritárias do Brasil, e pela primeira vez surge o conceito de *entorno estratégico*, identificado como a *área de ação imediata do Brasil*, havendo nela forte influência política, econômica e militar brasileira. O entorno imediato é a América do Sul; o entorno estendido é o Atlântico Sul, a costa ocidental africana e a Antártica, incluída em 2012.

3 Entorno imediato: a América do Sul

A América do Sul é uma circunstância histórica do Estado brasileiro, por questões de colonização,

fronteiras e uma condição socioeconômica comum - condições causais do poder brasileiro.

Conceituamos o Brasil como potência regional porque a análise de capacidades o coloca como um poder dominante na região, diante de PIB nominal, mercado interno, parque industrial, setor agropecuário, características territoriais, recursos minerais e naturais, demografia, características políticas de democracia jovem e composição multiétnica que facilita a aproximação com outras nações.

Algumas características fragilizam esta concepção. A concentração populacional, concentração de terras, desigualdades regionais, falta de acesso a saneamento, água e tratamento médico, altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil e problemas logísticos - problemas que devem ser vencidos por políticas de desenvolvimento.

Levando isso em conta, a América do Sul é o núcleo duro do entorno estratégico brasileiro, e há um novo ciclo progressista com uma retomada importante de integração política, econômica e infraestrutural. Há uma renovada inserção da região no sistema internacional moderno. Esta integração se dá por três grandes dimensões: a *interação com a divisão internacional do trabalho* e o sistema de poderes e instituições multilaterais; a *organização de novas formas socioeconômicas*; e a *emergência de novos atores sociais*.

A interação com a divisão internacional do trabalho e as novas formas socioeconômicas se relacionam diretamente com a política de defesa e do Brasil e da região.

O Livro Branco da Defesa Nacional prevê que o sucesso de nossa defesa depende do multilateralismo e da cooperação com a região do entorno estratégico. A cooperação de defesa deve ser um dos pilares de nossa defesa, como nos exercícios militares conjuntos - a relação Brasil-Argentina inclui exercícios desde o final dos anos 1970, a cada dois anos, entre as duas marinhas. Há outros exercícios entre os exércitos, e a operação Prata.

Um ponto interessante é como os Estados da região

compreendem a vitalidade e a relevância dessas atividades para a segurança da região como um todo. Brasil, Argentina e Uruguai convergem na compreensão do Atlântico Sul como vital para a região, e seus exercícios conjuntos refletem convergências estratégicas. Estes países já demandaram aumento de suas águas territoriais, pensando nos interesses extrarregionais aqui presentes.

Em 2014 o Uruguai teve uma resposta positiva, e aumentou sua plataforma para 350 milhas náuticas. A Argentina também o conseguiu, mas ainda se discute sua região, porque sua requisição também incluiu as ilhas Malvinas e as ilhas Sanduíche do Sul. Em 2007 o Brasil teve também parte de seu pedido atendido, mas a totalidade ainda está sendo discutida.

Além dos exercícios conjuntos, se estão buscando arranjos de defesa regional - e nisso o mais importante talvez seja o *Conselho de Defesa Sulamericano* (CDS), vinculado à UNASUL, como instância de consulta, cooperação e coordenação regional de defesa e segurança. Será regido pelos princípios básicos da UNASUL, como soberania, autodeterminação, integração, não intervenção em assuntos internos e respeito à democracia e aos direitos humanos. Seus quatro eixos de funcionamento são políticas de defesa; cooperação militar, de paz e humanitária; indústria e tecnologia de defesa; e formação de recursos humanos. Desde 2008 já ocorreram várias ações em seu âmbito - cursos, exercícios, centros estratégicos, a Escola Sulamericana de Defesa, no Equador, e o projeto do avião EBP-UNASUL-1.

Esta evolução tem ocorrido de forma desigual. Na parte norte do subcontinente sulamericano há tensões entre Equador, Colômbia e Venezuela, bem como a presença americana naquela região.

Historicamente a região não envolve guerras, mas a paz também é reduzida. Apesar das tensões ao norte do subcontinente, o entorno estratégico é relativamente pacificado - isso não quer dizer que não existam interesses extrarregionais importantes na região.

A região ainda segue consequências do colonialismo, imperialismo e a Guerra Fria, como nos territórios sob controle europeu, como a Guiana Francesa, com uma base militar e um centro aeroespacial. A Ilha de Ascensão vê também ação militar britânica, e os EUA têm presença constante pela Quarta Frota e pela base no interior do Paraguai. A China é o principal investidor na região, o que tem consequências para nossas cooperações militares.

A defesa da Amazônia talvez seja o principal desafio de soberania da região. Ela envolve 40% do território sulamericano, detém 20% da água potável doce do mundo e uma enorme concentração de recursos naturais, minerais, genéticos e energéticos. Envolve a soberania e requer que, conjuntamente, os Estados a regulamentem de forma a conservar o ambiente, a defesa e a cooperação militar e econômica com os vizinhos.

A Amazônia Azul corresponde à área adjacente à Amazônia Verde, plataforma continental brasileira no atlântico sul, conceito usado pela Marinha desde 2004 de valorização geopolítica. Sua defesa tem a ver também com a defesa de recursos estratégicos volumosos, como petróleo, gás natural e carvão.

Há ainda a questão das crises econômicas, que tem avançado, com a possibilidade de rupturas e derrotas dos governos progressistas. Tudo isso pode levar a mudanças nessa conjuntura, mas notoriamente o que se tem é a área é prioritária do Brasil por sua política externa e de defesa, e mesmo uma mudança de governo não tende a alterar estruturalmente este arranjo estratégico.

4 Entorno estendido: Atlântico Sul, costa ocidental africana e Antártida

A importância do Atlântico Sul e da costa ocidental africana vem dos vínculos culturais seculares entre essas regiões no contexto do colonialismo europeu. O Atlântico Sul também é importante por ter três

frentes continentais, importante rota comercial recentemente revitalizada.

A década de 1970 redimensionou o Atlântico Sul, impulsionando o debate sobre o alcance de zonas econômicas exclusivas e as ampliando para 200 milhas náuticas de enorme recursos estratégicos e geopolíticos.

Nesse sentido, notamos uma revalorização do Atlântico Sul a partir dessa época, pois a região passou a ser um polo de desenvolvimento alternativo que passou a atrair interesses extrarregionais. Nesse entorno estratégico o Brasil tem atuado de forma bilateral e multilateral, buscando adensar as relações com os Estados na região.

4.1 Atuação

Na forma multilateral podemos citar três grandes fóruns - a ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul), a CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) e o IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul). A mais importante é a ZOPACAS.

Historicamente a África do Sul propôs a formação do Tratado do Atlântico Sul nos anos 1960, refutada por países sul americanos. O Uruguai novamente fez a proposta, também refutada pelo Brasil. Nestas épocas o Brasil buscava pensar a arquitetura de defesa regional de forma diferente daquela da OTAN - tornando o Atlântico Sul uma área desmilitarizada, de paz e cooperação.

A maior parte dos países foram a favor desta proposta. Com a criação da ZOPACAS, o Atlântico Sul se tornou um ambiente de paz com Estados membros mantendo esta proposição ao longo de 30 anos. As duas reuniões mais importantes foram a de 1994, em Brasília, com o relançamento da zona pelo chanceler Celso Amorim, e a de 1996, na África do Sul, com recebimento de organizações internacionais importantes, como a OMI. A ZOPACAS é utilizada com frequência pela política externa brasileira, inclusive em relações mantidas em outros fóruns.

O IBAS tem incrementado a cooperação técnica, de defesa e militar entre seus três membros, como os exercícios IBSAMAR em 2008, 2010 e 2012, fortalecendo trocas de conhecimento e capacitação. O IBAS busca fortalecer objetivos regionais e dá ao Atlântico Sul um caráter prioritário.

A CPLP foi criada em 1996, com objetivos relacionados à aproximação histórica e cultural entre seus membros, visando a cooperação e coordenação política e diplomática. Aos poucos adensou seus objetivos e ampliou seus eixos de cooperação. Em 2002 seus estatutos foram revisados e novos eixos de cooperação foram propostos, tornando a cooperação de defesa também importante. Em 1998 foi criado o centro de análise estratégica da CPLP em Lisboa, responsável pela cooperação em defesa, e há também exercícios militares conjuntos há mais de uma década.

A CPLP tem saído de uma área exclusivamente diplomática e ampliando sua cooperação técnica, um bom exemplo de como a cooperação de defesa multilateral pode levar a resultados positivos.

De forma bilateral o Brasil tem atuado com alguns países específicos da costa ocidental africana, como a África do Sul, parceiro de longa data - inclusive com intercâmbio de recursos humanos militares e capacitações. Com Angola, tem uma aproximação de defesa muito importante, considerando sua liderança regional e formação de militares em solo brasileiro, assim como venda de equipamentos e aeronaves brasileiras.

4.2 Desafios

A atividade pesqueira da região é importante para todos os países litorâneos, e talvez a atividade que precisa de mais controle, pois tem havido pesca predatória por embarcações estrangeiras dos dois lados da costa.

As volumosas reservas de petróleo nas duas margens do Atlântico Sul chamam atenção de empresas extrarregionais. Na costa da Namíbia há grandes reservas de gás. A descoberta do Pré-Sal trouxe à

tona a necessidade de melhor regulação. Tráfico de drogas, armas e pirataria também precisam ser enfrentados.

Há uma tentativa permanente de militarizar o Atlântico Sul, diante do novo conceito da OTAN de “bacia do atlântico”, buscando coordenar exercícios militares com países não pertencentes à OTAN e em regiões que extrapolam o Atlântico Norte.

Há necessidade de constituir uma estrutura de defesa autóctone da região, que passará necessariamente pela ZOPACAS. A premissa básica brasileira é a de uma região desmilitarizada, premissa aceita pelos demais países do fórum. O adensamento de defesa na região passa pela ZOPACAS e por outros fóruns relevantes.

5 Antártida

O adicional é a Antártida, parte de nosso entorno estratégico estendido a partir de 2012. O Brasil aderiu ao Tratado da Antártida em 1975, e em 1983 se tornou membro consultivo com direito a voto. O interesse brasileiro na Antártida está em pesquisa científica, que começou em 1982, com a criação do Programa Antártico Brasileiro.

Em 1984 foi construída a estação permanente Comandante Ferraz, com apoio de uma base chilena. Interesses científicos e geopolíticos se entrecruzam - o Brasil defende que a região Antártida deve ser livre de forças armadas (com exceção de apoio logístico a expedições científicas), exercícios militares, testes de armamentos e exploração mineral.

A Marinha tem sido a responsável por pesquisas e ações na área, mas a academia tem se aproximado a partir de pesquisas, proposituras e o diálogo entre academia e forças armadas, buscando recursos que viabilizem a presença permanente do Brasil no continente.

6 Atualizações

O Brasil precisa conhecer de forma mais profunda e propositiva seu entorno estratégico. Esta é a questão central de seus interesses nacionais. A incorporação de grandes áreas a sua plataforma continental, autorizada pela ONU em 2019, legitima o avanço do Brasil sobre o Atlântico Sul como área fundamental a interesses geopolíticos.

É nesse sentido que a Argentina e o Uruguai estão também pleiteando o aumento de sua plataforma continental. O congresso argentino ainda não avançou nesse tema - em agosto de 2020 o congresso propôs um grande aumento, com novos mapas argentinos, e a partir de então a Argentina passaria a ser um país bicontinental, também na Antártida. Isto demonstra como a região é uma grande área de atração no século XXI.

Outro ponto é a comunidade de países de língua portuguesa, que amplia sua cooperação inclusive na área de defesa. O número de Estados observadores vem aumentando, inclusive com países extrarregionais, europeus e próximos (como a própria Argentina).

Essas ações convergem e demonstram a importância da área para o sistema internacional contemporâneo.

Outro aspecto é a atualização dos três documentos de defesa do Brasil. Em julho de 2020 as minutas foram encaminhadas ao Congresso pelo MD, para os devidos trâmites de análise para posterior aprovação pela presidência da república.

Um aspecto importante é que o entorno estratégico se mantém como área de importância, mas há um novo item - indicando que o Brasil poderá contribuir à solução de controvérsias ou defender seus interesses. Este item traz um ponto inédito na relação com vizinhos, em relações que tem sido sempre de cooperação e amizade.

A América do Sul continua sendo caracterizada como uma zona de não-guerra, mas há algumas circunstâncias que trouxeram mudanças. Se a PND

indica que o Brasil poderá ser motivado a defender seus interesses, há uma mudança na atuação de defesa, que costumava ser exclusivamente defensiva.

A América do Sul está perdendo prioridade na pauta externa brasileira. Esta perda pode ser sentida na saída do Brasil da UNASUL, em 2019, com um esvaziamento da instituição que era a mais propositiva na ampliação da cooperação regional e de defesa.

Estes documentos são um marco muito importante para transformar a política de defesa numa política pública, permanente e que entenda os interesses brasileiros a médio e longo prazo. Sua elaboração foi um passo muito importante, assim como a aproximação entre política externa e política de defesa. Estes documentos devem continuar preferindo a solução pacífica de conflitos, um marco histórico da política externa brasileira.

Quando uma instituição como a UNASUL é esvaziada, muitos Estados passam a sofrer as consequências. A nova atuação pode trazer consequências negativas para a estabilidade da região. É importante compreender os necessários laços entre política externa, política de defesa e academia - isso tem favorecido muito a produção de conhecimento dessas áreas próximas e complementares à inserção do Brasil na arena internacional.

As políticas externa e de defesa têm um papel singular de repensar constantemente o papel do Brasil no sistema internacional e na região. O entorno estratégico é um espaço vital que fortalece e projeta o Brasil, e assim devemos continuar a ser propositivos na inserção que propomos. Chamamos, por fim, atenção aos aspectos que revalorizam o Atlântico Sul, com impactos na relevância do Brasil no sistema internacional moderno.