

ANÁLISE DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS NO ENTORNO ATLÂNTICO BRASILEIRO: A TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A REVISÃO DOS ESTUDOS DE POLÍTICA DE DEFESA¹

Marcos Reis²
Tamiris P. Santos³

RESUMO

O presente artigo visa apresentar sucintamente quais as ameaças transnacionais correntes no entorno atlântico brasileiro, perpassando por problemáticas que atingem a Costa da Guiné –como a pirataria e a atuação das EPMS – mas, principalmente por questões que afetam diretamente

1 Artigo apresentado ao VIII Encontro da Associação Brasileira de Defesa (ENABED) – Defesa e Segurança no Atlântico Sul. Brasília, de 08 a 10/09/2014.

2 Prof. MsC. Marcos Reis, Professor do Curso de Relações Internacionais na Universidade do Vale do Rio Sinos - UNISINOS/RS e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Email: marcosaurelioreis17@gmail.com

3 MsC. Tamiris Pereira dos Santos, Pesquisadora Associada ao Cenegri/SP, Bolsista CAPES no Programa Pró-Defesa sob o Projeto “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul: Política Externa e Estratégia de Defesa”. Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – (PPGEEI/UFRGS) Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Email: tpsantos88@gmail.com

o Estado brasileiro, ao passo que tais problemáticas podem vir a constituir ameaças a sua projeção via Atlântico Sul. Mediante uma análise de vetores externos e internos de ameaças e proposição de revisão dos marcos analíticos para os estudos de defesa e segurança, este artigo propõe algumas reflexões sobre vazio de poder, fragilidades institucionais e possibilidades de atuação.

Palavras-Chave: Brasil, Ameaças, Atlântico Sul, EMSP, Análise de Defesa.

A CONTEMPORARY TRANSNATIONAL THREATS ANALYSIS IN BRAZILIAN ATLANTIC SURROUNDINGS: SECURITY PRIVATIZATION AND THE DEFENSE POLICY STUDIES REVIEW

ABSTRACT

The present essay aims to present briefly the current extant transnational threats within Brazilian Atlantic surroundings, abridging issues that reach Guinea's Coast – such as piracy and PMSCs performance – but, mainly issues which directly affect Brazilian State, whereas such issues may constitute threats to the State's projection through South Atlantic. Upon an analysis of external and internal threat vectors, as well as a proposal of analytical frameworks review for defense and security studies, this essay offers some reflections about power vacuum, institutional frailties and performance possibilities.

Keywords: Brazil, Threats, South Atlantic, PMSCs, Defense Analysis

RUMO AO ATLÂNTICO SUL

Em um contexto em que é possível observar alterações na percepção da importância legada ao território marítimo, preocupações em relação à defesa nacional começam a se subdividir em terrestre e

marítima. A emergência do conceito de Amazônia Azul e, de forma mais recente, os desdobramentos políticos rumo ao Atlântico Sul, como alargamento do entorno regional brasileiro (COSTA, 2012), remontam à alteração de percepção quanto ao mar como parte integrante do território, bem como a questão da defesa no resguardo dos recursos naturais e dessa parte constituinte do Estado, adentrando o âmbito geopolítico e os novos desafios para a defesa nacional.

No âmbito geopolítico, há alterações de percepção quanto aos elementos que compõem o território nacional. Cronologicamente, as pesquisas pertencentes a esse campo de estudos se iniciaram a partir da compreensão de territorialidade, abrangida no âmbito do espaço terrestre com contribuições de Ratzel e os primeiros passos para a constituição da geografia do Estado em termos de delimitação da política territorial, Mackinder, em termos de análise de um sistema político mundial (COSTA, 1992), entre outros.

A construção desse campo de estudos no Brasil também partiu, a princípio, do âmbito terrestre. Backheuser (1933), em sua discussão acerca de espaço e território, ademais de trabalhar com noções de Ratzel - inferindo que o Estado brasileiro é “grande” - trabalha com a noção de áreas politicamente fictícias, incluindo o território marítimo. Segundo o autor, tais regiões “não devem ser computadas como ‘solo político’ (sic)”, logo “o mar, apesar de transitado por milhões de pessoas, não é um “espaço político”, falta-lhe a fixidez que o Estado precisa para se desenvolver e evoluir” (BACKHEUSER, 1933, p. 23). Corroborando com esta visão mais voltada ao continente, as análises de Travassos (1935) trouxeram diversas contribuições enumerando as áreas que suscitariam maior atenção devido a instabilidades, denominadas pelo autor como “signos de inquietação política”; a discussão das dicotomias Atlântico e Pacífico, em âmbito regional de forma mais abrangente; e Amazonas e Prata, de âmbito regional para nacional. Entretanto, o autor ressalta o papel funcional dos portos e a questão da comunicação e da circulação, conferindo maior atenção ao papel da navegação, interligação territorial e mesmo das peculiaridades da região litorânea, todos como parte integrante da projeção continental do Brasil.

Tais contribuições constituíam em importantes avanços teórico-analíticos, pois foram fios condutores para que o Brasil não se limitasse a pensar apenas sobre o espaço costeiro, mas todo um território interior a desbravar e se preocupar em termos econômicos e de povoamento

(HAGE, 2013) . Não obstante, autores como Therezinha de Castro e Delgado de Carvalho incluíram contribuições bastante sensíveis quanto à “autonomia e soberania sul-americana” e ao espaço geográfico Atlântico respectivamente, demarcando de forma preliminar que se tratava de um espaço que inspirava atenção (CASTRO, 1997; CARVALHO, 2009). Tratou-se de um passo inicial para a conjuntura que se formaria na década de 1970.

Mas antes de nos direcionarmos para tal conjuntura, convém retomar que, apesar de o mar não constituir em um espaço que conforme Estados, este consiste em um lugar peculiar e a costa, tendo interface com o mar, em uma área estratégica. Segundo concepção de Moraes (2007, p. 15),

(...) o lugar é, antes de tudo, um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, uma possibilidade de uso social com um dado potencial produtivo, o qual permite uma abordagem vocacional que desvendaria suas vantagens e desvantagem (em face de cada uso) em comparação a outros lugares.

Assumindo o mar como um lugar, a zona costeira e os espaços litorâneos consistem em áreas que contam com o que autor denomina de “vantagem locacional”:

A interface com o mar, sendo o qualificativo básico da posição analisada, propicia alguns usos quase que exclusivos do litoral. Para começar, tal proximidade torna os espaços litorâneos as bases terrestres imediatas de exploração de todos os recursos marinhos, dando-lhes ampla vantagem locacional na alocação das instalações de equipamentos referentes a estas atividades. Cabe salientar que tal vantagem incide sobre a maior reserva de recursos do planeta, que tem seu aproveitamento cada vez mais regulado por normas internacionais, o que bem evidencia seu imenso valor estratégico (MORAES, 2007, p. 17).

O mar e a região costeira emergem como lugares estratégicos, capazes de atrair desde uma forma peculiar de ocupação e estrutura produtiva, até influenciar o traçar de outros rumos políticos. Assim, apesar da projeção continental, necessária para a costura de um Brasil pouco povoado e com extensão considerável, a região costeira e a projeção para

essa área, e além, consiste em uma questão a qual não se pode escapar da pauta. Retornamos à estrutura de interação iniciada na década de 1970.

Segundo Costa (2012), apesar da interação já existente com o Atlântico, o Brasil passou por uma dificultosa transição dada sua estrutura produtiva concentrada no interior, dimensões continentais e a própria necessidade de rever o ordenamento territorial. O aproveitamento de outros usos e recursos provenientes do mar, como a exploração do petróleo, foram coroados com a conquista jurisdicional na Convenção de Montego Bay (1982), marcando o início de novos rumos à demarcação de políticas em prol da zona contígua à costa brasileira que se convencionou denominar de Amazônia Azul (SILVA et al. 2009; TORRES; FERREIRA, 2005). Esses vetores de convergência da projeção brasileira para além das extensões terrestres fizeram com que a gestão costeira emergisse como uma questão fundamental, incluindo a questão da Defesa nacional. Mais do que salvaguarda da soberania de uma contiguidade territorial, trata-se da salvaguarda do entorno estratégico, uma área de projeção extracontinental via Atlântico Sul (NEVES, 2013; COSTA, 2012).

Portanto, este breve artigo tem como prosseguimento algumas partes específicas apresentando a questão das ameaças transnacionais contemporâneas e os desafios no Atlântico Sul mediante vieses específicos: as ameaças transnacionais marítimas que são passíveis de observação no Atlântico Sul, mais relacionadas à costa brasileira e ao Golfo da Guiné; breve apresentação dos estudos de *Defense Analysis* e *Defense Management* como instrumentos de análise e verificação de ameaças e potencialidades; considerações finais quanto às ameaças contemporâneas e desafios no Atlântico Sul. Dessa forma, pretendemos lançar luz a pontos específicos dentro da abrangente discussão acerca do Atlântico Sul e seus desdobramentos contemporâneos, trazendo à baila contribuições com potencial interdisciplinar - algumas menos discutidas - bem como fomentar debates atinentes aos estudos estratégicos internacionais.

AS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: O CENÁRIO BRASILEIRO E DO GOLFO DA GUINÉ

Inicialmente, convém elucidarmos que; pelo fato de o mar ser um espaço em que existe interação humana, interesses e, ademais de transporte, disputas pela projeção de poder; esse espaço inspira cuidados a serem traduzidos em preocupações quanto à segurança e à defesa. Reduzir

tais questões apenas a períodos de instabilidade ou de guerra iminente seria tanto uma expulsão da componente estratégica como também, parafraseando Maquiavel, navegar ao sabor da *fortuna* em detrimento da *virtude*⁴. Os custos de se depender apenas do respeito dos atores aos tratados internacionais quanto à soberania podem ser demasiado altos, em especial quando se trata de uma considerável faixa costeira correspondente à Zona Econômica Exclusiva Brasileira e seus recursos petrolíferos, conforme ressaltam Oliveira, Cepik, e Brittes (2013). Mas essas questões remetem a uma problemática de ordem maior: o vazio de poder no Atlântico Sul.

O vazio de poder no Atlântico Sul reflete a limitada atuação política, econômica, diplomática e militar dos Estados que compõem a bacia do Atlântico Sul em coordenar a segurança marítima e territorial dessa região, atuando de forma pragmática segundo seus próprios interesses nacionais e dissuadindo forças externas de projetarem poder nessa região. Essa aparente debilidade leva conseqüentemente a uma atuação das potências estrangeiras interessadas em atuar na região. Em que pese os esforços do Brasil e da África do Sul em reequipar e modernizar seus meios navais, terrestres e aéreos, dotando-os de altas capacidades e tentando deixá-los no estado da arte, os consecutivos atrasos no andamento desses programas estratégicos acentuam a debilidade desses importantes países Atlânticos, no sentido de firmar uma identidade sul atlântica calcada nos princípios da ZOPACAS (Zona da Paz e Cooperação do Atlântico Sul) e nos legítimos interesses dos países da região.

A expansão da OTAN para o Atlântico Sul converge com os interesses dos Estados europeus em aumentar sua demanda energética dos países do Golfo da Guiné, em detrimento do Oriente Médio (13% das importações de petróleo da UE provém do Golfo da Guiné), na contraposição ao ascendente avanço chinês no continente negro e no combate ao terrorismo internacional que tem raízes plantadas em alguns Estados da região.

Quanto aos Estados Unidos, (PENNA FILHO, 2013) elencam os seguintes interesses no Atlântico Sul:

O fornecimento de cerca de 20% das importações de petróleo aos norte-americanos vindos do Golfo da Guiné; a expansão de

4 Termos com referência em *O Príncipe*, no qual o autor enuncia princípios para a conquista e a manutenção de principados, os quais podem se dar tanto como acaso fortuito – fortuna, quanto por competência - virtude. Para mais informações, vide MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. *Open access*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.com.br>>. Acesso em: 15 jul.2014.

grupos terroristas provenientes do norte da África, a crescente insegurança marítima materializada pela acentuada atuação de piratas no Golfo da Guiné.

Além disso, podemos adicionar a histórica presença britânica com seu arco de ilhas que permite controlar militarmente o Atlântico Sul e dispor de bases de apoio às operações navais, a criação da IV Frota norte-americana e a recente criação do AFRICOM. Tudo isso, peças no tabuleiro estratégico do Atlântico Sul que a cada dia passa a ser mais complexo e a atrair o interesse privado de grandes corporações petrolíferas e de segurança ocidentais, e, no caso das últimas, gerando preocupações quanto à eventual limitação da capacidade estatal em prover segurança abrindo flancos para a atuação de atores privados cuja regulação e imputabilidade são pequenas.

Como afirma Penna Filho (2013), para o Brasil essa ameaça está voltada para a necessidade da existência da livre navegação como garantia do contínuo desenvolvimento do país, haja vista sua grande dependência desse corredor marítimo para as suas importações e exportações, com reflexo direto no seu desenvolvimento.

A disputa por recursos marinhos pesqueiros ou minerais se delinea para os próximos decênios e o potencial do Atlântico Sul é bem evidente nos dois lados da Bacia do Atlântico. Rememorando a pauta da Convenção de Montego Bay (1982), houve a tentativa de disciplinar essa questão e eventuais disputas. Entretanto, paira notória insegurança, na região, haja vista a baixa capacidade militar e os baixos índices de desenvolvimento o que abra espaço para a atuação de potências alienígenas atuarem a margem dos regimes internacionais, fazendo valer e prevalecer seus interesses geoestratégicos. Cabe salientar que os EUA não são signatários dessa Convenção. A isso ainda se soma a inércia na coordenação de operações navais conjuntas o que reforçaria a presença estatal dos países banhados pelo Atlântico Sul.

A instabilidade na segurança marítima é acentuada por todos esses fatores já elencados anteriormente e que é potencializada pela fragilidade institucional e organizacional dos países sul atlânticos em empreender efetivas e concretas medidas estatais voltadas para prover maior segurança à Bacia do Atlântico Sul em que pese esforços recentes nesse sentido.

O Brasil participou como observador, da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Estados da África Ocidental

(CEDEAO), da Comunidade dos Estados da África Central (CEEAC) e do Conselho do Golfo da Guiné (CGG), que se encerrou em 26 de junho de 2013, em Iaundê, na República de Camarões.

Entre 2009 e 2012, registraram-se 197 ataques no mar contra navios mercantes no Golfo da Guiné, região de origem de 70% das exportações de petróleo da África. Tais ações põem em risco a segurança do comércio internacional e são motivo de preocupação, notadamente em razão de possíveis vínculos com grupos terroristas regionais africanos.

Nessa reunião, foi estabelecido o Centro Inter-regional de Coordenação na Luta contra a Pirataria no Golfo da Guiné, com sede na capital da República do Camarão. O Brasil tem interesse permanente na estabilidade e segurança do Atlântico Sul, buscando auxiliar os países africanos da região a fortalecerem seus meios nacionais para que possam exercer plenamente as funções de patrulhamento e defesa de seus territórios e águas jurisdicionais. No entanto, tem-se notado falta de condições técnicas e econômicas de transformar a ajuda brasileira em realidade.

A importância para a União Europeia é percebida nos seguintes termos: “A EU está atenta para a realidade preocupante dos atos de pirataria no Golfo da Guiné os quais merecem uma preparação para uma missão europeia em 2015”⁵.

A instabilidade é tanta que Cabo Verde contratou várias empresas privadas de segurança marítima para combater a pirataria *off-shore*.⁶ O que significa que a vigilância e a ação operacional será feita por uma entidade privada com autorização do Estado de Cabo Verde. Se for uma solução que em curto prazo coloca meios privados para combater a pirataria em águas jurisdicionais também há que se observar que se retira do Estado a capacidade de desenvolver meios navais apropriados no futuro próximo criando uma perigosa exceção. Para o Brasil essa situação de atuação de meios privados no combate a pirataria em águas africanas é muito preocupante. Em primeiro lugar porque debilita a sua liderança perante as demais nações africanas atlânticas e em segundo lugar cria uma perigosa opção ao governo brasileiro em detrimento do desenvolvimento dos programas estratégicos navais já devidamente aprovados e em andamento.

Ou seja, os esforços no sentido de transformar o Atlântico Sul em uma área do nosso entorno regional estrategicamente constituída ainda

5 Pirataria no Golfo da Guine pode justificar missão da União Européia em 2015. Disponível em: <http://www.publico.pt>. Acesso em 20 jul. 2014..

6 Algumas dessas empresas de segurança marítimas são: Maritime Security, Sea Marshals e Solace Global Security (Todas da Inglaterra) e a ESS& B.B (Holanda) Disponível em: <http://www.asemana.publ.cv>. Acesso em 20 jul. 2014.

se fazem incipientes. Por quê? As possíveis respostas a isso se desdobram basicamente em duas frentes: 1) a existência de uma de problemáticas de natureza institucional, operacional e mesmo conceitual quando tratamos de defesa no Brasil; 2) a ausência de um marco analítico específico para lidarmos com estas questões. Para contemporizarmos a situação dos problemas contemporâneos do Brasil, os quais emergem, a princípio, de fragilidades internas, listamos a seguir treze hipóteses enunciadas por Teixeira (2014), contemplando sucintamente as referidas problemáticas, com base no autor e em demais considerações.

Quadro 1. Hipóteses e problemáticas no Brasil e suas naturezas

	<i>Hipótese/problemática</i>	<i>Natureza</i>
1	Espaço Geopolítico Brasileiro: América do Sul e suas projeções (entornos e Atlântico Sul). Problemática: atuações que não contemplem esse espaço ou o minimizem na agenda.	Política
2	O conceito geopolítico de América Latina não contempla um espaço de projeção concretizado, pois há vetores de divergência. Problemática: Questões como a repetição institucional e arranjos que ainda estão em fases embrionárias de implementação no âmbito político-institucional (HAGE, 2010) para este quadro no presente momento.	Política / Institucional
3	O conceito de defesa hemisférica tão pouco contempla a atual conjuntura brasileira; perda do significado do TIAR. Problemática: Falta de congruência política, criando um eixo único, seja por divergência de interesses ou por um vazio institucional com competências mais adequadas à atual conjuntura.	Política / Institucional
4	Alterações na projeção brasileira: do continente, à época dos escritos de Backheuser (1933) e Travassos (1935), para o Atlântico contemporaneamente (COSTA, 2012). Problemática: O Brasil não apresenta questões de defesa em suas fronteiras terrestres atualmente. Os problemas correntes são relativos a segurança.	Defesa/Conceitual*
5	Problemática: A falta da clareza conceitual entre questões de defesa e questões de segurança, resultando, em nível menor, em uma confluência de instâncias diferentes e, em nível maior, em uma má atribuição do papel das forças armadas como força de polícia (SAINT-PIERRE, 2011).	Conceitual
6	As forças armadas desempenham importante papel na segurança pública, mas ligado à treinamento, logística e inteligência. Problemática: Alocação das forças armadas a atribuições ligadas ao poder de polícia, como patrulhamento de comunidades, entre outras atividades antes tidas como condições especiais previstas e mantidas desde a Constituição de 1988 (MATHIAS; GUZZI, 2010).	Defesa/Conceitual

	<i>Hipótese/problematiza</i>	<i>Natureza</i>
7	Maior participação brasileira no cenário internacional mediante protagonismo na MINUSTAH, enviando forças ao Haiti – visando à reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSONU) para obtenção de um assento permanente. Problematiza: Tendência/inclinação a imbuir às Forças Armadas tanto em força policial quanto em força de paz internacional.	Defesa
8	Problematiza: A falta de compartilhamento de responsabilidades com os Estados vizinhos, participantes de Mercosul e Unasul, quanto a composição de forças de paz sob uma bandeira única.	Político / Institucional
9	O risco de defesa do Brasil não é interior ao continente sul-americano, mas sim exterior, visto que foram dirimidas todas as questões de defesa dentro no nicho sul-americano (ou seja, com os países vizinhos). Problematiza: As ameaças são basicamente marítimas, o que demanda maior prontidão e estrutura para guarnecer a região costeira.	Institucional / Defesa
10	Os cenários de vulnerabilidade brasileira contemporâneos são fundamentalmente as duas “Amazônias”: Amazônia verde e Amazônia azul. Problematiza: Demanda por reformulação estratégica brasileira no âmbito da defesa em seus diversos níveis: político, operacional, institucional, planejamento, entre outros.	Defesa (diversos)
11	O risco de defesa se daria possivelmente mediante ação aeronaval. Problematiza: desenvolvimento de capacidade militar e prontidão dissuasória.	Defesa
12	Revisão da capacidade dissuasória brasileira e sua aplicação mediante análise de seu espaço de atuação geopolítica.	Defesa / Geopolítica
13	Ademais da capacidade dissuasória revista, a fim de salvaguardar os interesses brasileiros e frustrar quaisquer “aventuras desavisadas” (FLORES, 2004), se faz necessário garantir o fortalecimento institucional da cooperação com os países vizinhos para além da área diplomática, dirimindo vetores de divergências e interesses alienígenas aos do subcontinente sul-americano.	Político / Institucional

Elaboração Nossa, 2014, com base em: TEIXEIRA, Francisco C. Trabalho apresentado no painel *O Entorno Geoestratégico Brasileiro: cooperação com a América do Sul e a África*, 2012. Em: Almeida, Perpétua; Acioly, Luciana. **Estratégias de Defesa Nacional Desafios Para O Brasil No Novo Milênio**. Brasília: IPEA, 2014.

*Demais referências foram citadas ao longo do quadro.

Em observação ao quadro, é possível depreender que existem desafios de várias naturezas se interpondo como questões que suscitem reflexão prévia às reformulações da Defesa brasileira. Convém notar, em principal, que além de a Defesa apresentar diversos desdobramentos

peculiares – dos quais comentaremos adiante – existe uma cadeia de questões que também estão relacionadas a esta, como as problemáticas de ordem política, institucional, conceitual e geopolítica. Este encadeamento da Defesa com várias facetas nos leva a duas considerações: 1) a multidisciplinaridade existente no âmbito da Defesa em termos de problemáticas e, possivelmente, de soluções; 2) a incipiência ainda existente em termos de execução de uma política de defesa clara, haja vista a persistência da separação entre política e defesa. Nesse sentido, compreendemos que as ameaças transnacionais contemporâneas no âmbito da defesa possuem risco proveniente de área exterior ao subcontinente sul-americano, contudo, aquelas constituem a ‘ponta do iceberg’ de todo um cenário de desafios que se impõe mais na natureza interna do que na externa propriamente dita.

DEFENSE ANALYSIS E DEFENSE MANAGEMENT COMO INSTRUMENTOS DE ANÁLISE EM POTENCIAL - BREVES CONSIDERAÇÕES

Face ao apresentado anteriormente, incluindo as deficiências quanto à demarcação conceitual e disciplinar dos estudos de Segurança e Defesa no Brasil, avançar por essas veredas no âmbito teórico e prático torna-se um desafio. Tal desafio é vencido aos poucos com a construção do acumulado de conhecimento interdisciplinar na referida área de estudos, em conjunto com iniciativas que visam despertar o interesse de esferas extra-acadêmicas, concatenando esforços. Transpor esse desafio consiste na condição fundamental para o reconhecimento às questões brasileiras de segurança e defesa como parte da administração pública, assim como algo que também concerne à esfera civil da sociedade brasileira.

De forma mais específica, emergem as questões atinentes ao Ministério da Defesa e suas transições de natureza organizacional em curso. O que se pode inferir quanto às questões expostas seria a ausência de um fio condutor para a materialização conjunta dos esforços citados, conferindo assertividade e solidez a esse processo. E para completar essa lacuna, existem ramificações dos Estudos Estratégicos que lidam com os estudos de Segurança e Defesa em suas diversas esferas, correspondendo aos ramos de *Defense Analysis (DA)* e *Defense Management (DM)*⁷.

7

Análise de Defesa e Gerenciamento de Defesa respectivamente, em tradução livre.

Esses dois ramos de estudo existem no sentido de prover análises sistematizadas nas mais diversas questões relacionadas à implementação da Defesa, desde o âmbito institucional, compreendendo atuações das agências do governo e demais instituições, até âmbitos operacionais, mais ligados à aplicação de estratégias e táticas testadas com apoio de simulações e treinamentos. Nesse sentido, a proposta é abarcar todos os desafios pelos quais os estudos e a implementação da Segurança e da Defesa no Brasil estão passando, de maneira a construir soluções ou caminhos com um norteamento, ou conforme mencionado, com um fio condutor que canalize os esforços correntes. Logo, as questões que emergem nesse contexto seriam: como esses ramos de estudo poderiam ser aplicados à realidade brasileira, posto que ambos tem origem e aplicação na Europa e nos Estados Unidos essencialmente, e em que termos tais ramos de estudo poderiam contribuir diretamente?

É de conhecimento geral que o maior volume de produção intelectual, em especial direcionado à área de Relações Internacionais (RI), esteja concentrado nos Estados Unidos e na Europa sob a forma de análises, produções teóricas, entre outros. Entretanto esse fator não constituiu em um impeditivo para o avanço dos estudos de RI no Brasil, inclusive gerando uma maior participação na colaboração científica internacional. Tratou-se de um processo gradual que foi adquirindo forma na década de 90, derivando-se das contribuições da diplomacia e de diversos esforços de pesquisa até a consolidação de espaços mais específicos para a publicação das produções intelectuais da área (VIZENTINI, 2004). Como saldo positivo, temos o crescimento da participação brasileira na comunidade científica internacional, ampliando os laços de cooperação estabelecidos desde o processo de difusão do conhecimento no eixo centro-periferia (CANTO, 2004). Quanto aos pontos de aprimoramento, a questão principal habita na falta de uma “articulação sistemática entre pessoas e instituições, havendo lacunas, duplicação de iniciativas e muito desconhecimento recíproco” (VIZENTINI, 2004, p. 29).

O caso dos Estudos Estratégicos Internacionais não é divergente quanto aos aspectos apresentados, possuindo ainda peculiaridades como o desafio de contemporizar o debate acerca do emprego da força como uma questão de governo - e não particular a tempos de guerra - e em sua própria constituição como parte do processo de tornar os estudos sobre guerra em ciência (PROENÇA Jr.; DUARTE, 2007). Os Estudos Estratégicos ainda assumem “a tarefa de dar conta do mérito das causas, condutas e

conseqüências (sic) do bélico, que os revela como a base reflexiva da Defesa Nacional” (PROENÇA Jr.; DUARTE, 2007). Dessa forma, os estudos de *Defense Analysis* (DA) e *Defense Management* (DM), como ramos específicos dos Estudos Estratégicos Internacionais, carregam esse legado de desafios e tarefas. Mas a que áreas especificamente tais estudos se destinam e como as análises a partir desses se constroem, pressupondo-os como instrumentos? Para compreender essas dimensões, faz-se necessário tanto compreender primeiramente o escopo no qual os estudos estão inseridos, quanto ilustrar que o estudo de Defesa compreende diversas esferas. Tais esferas compreendem atribuições específicas, como âmbito político, de planejamento e de gestão de forma simplificada. Quanto aos âmbitos de planejamento e gestão, ainda existe uma subdivisão, entre parte tática/operacional e parte institucional/organizacional. É nesse ponto que habitam algumas peculiaridades existentes entre os estudos de DA e DM.

Os estudos de DA lidam com aspectos especificamente ligados à parte tática militar, implementação de estratégias no âmbito político e de comando, envolvendo tomada de decisões entre outros. Conforme O’Hanlon (2009), apesar de DA não consistir uma resposta pronta para as questões relativas ao *modus operandi* da defesa - posto que tal como a Ciência da Guerra, não se trata de uma ciência exata - entretanto consiste em uma ferramenta de orientação na definição de problemas e suas resoluções. Quanto aos estudos de DM, lidam com aspectos mais institucionais e organizacionais, envolvendo as instâncias da Política e do Planejamento. DM seria a ponte da defesa entre as esferas da Política e do Planejamento no intuito de lançar luz sobre como as proposições destas se aplicariam e quais os problemas e obstáculos a serem superados. Trata-se de uma ferramenta complementar na sistematização de instituições e instâncias que já existem e lidam com a temática, de forma a relacionar boa governança, transparência, *accountability* e eficiência (SHALAMANOV, 2014).

Portanto, podemos inferir que o uso de DA e DM como instrumentos de análise lança luz sobre “o que fazer” e, de forma mais denotada, “como fazer” para um melhor aproveitamento do emprego de recursos materiais e não materiais. Pelo fato de não possuímos um acumulado de conhecimento construído por meio de um histórico expressivo de práticas operacionais – em comparação com experiências de enfrentamento direto quantitativamente superiores, como o caso dos EUA e do “Velho Mundo” – faz-se necessária a construção de subterfúgios para que o conhecimento operacional e estratégico não se perca, ou que a capacidade de assimilação

destes comece a minguar. Logo, a construção de manuais e doutrinas é uma parte deste processo fundamental de produção e assimilação de conhecimento na parte operacional e estratégica. Entretanto, trata-se apenas de uma parte de todo um processo maior, que inclui treinamentos, revisões de conduta, ajustes em meio a cenários de emprego, de força, conjunturais, planejamentos para atuações institucionais, entre outros. Neste sentido, reforçamos que é neste âmbito que habita a potencialidade da DA e da DM como instrumentos analíticos: para aclarar pontos que ficam escamoteados ou pouco notáveis dentro de todo o panorama que compõe a Defesa, conforme ilustramos no Anexo 1.

A partir do que demonstra o Anexo 1, é possível depreender que existem pontes, ou seja, intersecções entre os estudos de DA e DM enquanto instrumentos de percepção e compreensão de áreas distintas da Defesa, tornando possível uma espécie de relação de complementaridade entre tais estudos. E é exatamente nesse contexto que também se torna possível uma análise mais complexa acerca de potenciais e fragilidades no âmbito da Defesa, esboçando uma espécie de diagnóstico sobre determinadas regiões, como a própria projeção de possíveis ameaças no Atlântico Sul - desde alocação de recursos otimizada em virtude da compreensão de cenários e projeções até a criação de uma estrutura mais sinérgica e voltada a produção de políticas mais assertivas - compreendendo questões como maior prontidão, preparação e acumulado de conhecimento ordenado por parte dos recursos humanos⁸ para as possibilidades de enfrentamento direto e a dissuasão de ameaças transnacionais, visando à proteção dos nossos recursos ambientais, investimentos, território e demais interesses do Estado brasileiro, bem como da região do Golfo da Guiné.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora considerado um espaço marginal em comparação com outros Oceanos, o Atlântico Sul vem crescendo de importância haja vista a descoberta de recursos energéticos e minerais na região, sendo o Pré-Sal brasileiro e o Golfo da Guiné seus maiores expoentes. Há que se considerar, entretanto, que as limitadas capacidades navais dos países banhados

8 Por recursos humanos, compreendemos oficiais das Forças Armadas e demais atores envolvidos no processo de emprego de força que participem da instituição; conscritos; parte integrante dos elementos que constituem no que Biddle (2006) elenca como variáveis não-materiais na batalha.

pelo Atlântico Sul não possibilita o controle e nem a efetiva segurança marítima requerida. Apenas o Brasil e a África do Sul operam com restrita capacidade no seu entorno marítimo, havendo imperativa necessidade de modernização de suas Forças Navais e dos meios de detecção. Embora a livre navegação seja essencial para o desenvolvimento desses países.

O vazio de poder no Atlântico Sul é real, palpável e temeroso haja vista a lentidão dos países do seu entorno em adequarem seus meios navais às necessidades prementes de segurança marítima, bem como a limitada atuação da ZOPACAS nesse sentido, o que favorece a atuação de potências extracontinentais e de atores privados, como as EPMS em substituição aos Estados da região.

A expansão da OTAN para o Atlântico Sul é tema recorrente, mas não deve ser relegado a segundo plano haja vista o crescente interesse de europeus e norte-americanos pelos recursos energéticos e minerais da região.

A instabilidade na segurança marítima no Atlântico Sul é uma ameaça que atinge, por ora, o lado africano, principalmente os países do Golfo da Guiné onde a atuação de piratas é constante, mas o Brasil pode ser também atingido por esse problema caso não tome as medidas necessárias relativas à defesa e segurança. As fragilidades políticas, econômicas, militares e sociais dos países africanos atlânticos favorecem essa situação. Isso favorece a atuação de atores privados em questões de segurança como as Empresas Militares e de Segurança Privadas as quais são contratadas para prover a segurança marítima e territorial em países africanos.

A incapacidade na exploração de espaços marítimos comuns em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982, por parte dos países da região, atraem a cobiça de potências estrangeiras capazes de assumirem esse papel em pleno Atlântico Sul haja vista a existência de recursos energéticos e minerais além de suas águas jurisdicionais.

Todas essas questões participam de vetores externos de ameaças. Contudo, as fragilidades internas em termos políticos, institucionais, de viabilização da Defesa como parte da política e a própria distinção conceitual e aplicada desta no cotidiano interno dos Estados constituem em catalisadores para tais ameaças. Logo, a necessidade de um marco analítico para a elaboração de planos de ação no âmbito da Defesa como os propostos pelos estudos de DA e DM permitiriam maior nitidez para a observação das problemáticas internas e externas, bem como caminhos para reformulações que se fazem necessárias para que o Brasil

e seus pares do continente africano ingressem nessa nova conjuntura de ‘desbravamentos’ e oportunidades no Atlântico Sul de forma mais coesa em termos de dissuasão e aplicação assertiva de políticas de defesa.

REFERÊNCIAS

BACKHEUSER, Everardo. *Problemas do Brasil: Estrutura Geopolítica: O “Espaço”*. Rio de Janeiro: Grupo Editor Omnia, 1933.

BIDDLE, Stephen D. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press, 2006.

BUCUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TAGAREV, Todor. *Defence Management: an Introduction*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.

CANTO, Isabel. O Brasil e a evolução da colaboração científica internacional. In: SARAIVA, José F. S; CERVO, Amado L. (Org). *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

CARVALHO, Delgado de. O Atlântico. In: SANTOS, Marco Aurelio Martins. *Geografia e Geopolítica: a contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. (Memória Institucional, 16). p. 135– 150

CASTRO, Therezinha. O Brasil e a nova ordem mundial: enfoque geopolítico (integração de grupos regionais e sub-regionais na América do Sul - sua projeção para o século XXI). *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 35, p.33-40, 1997.

COSTA, Wanderley M. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. *Revista USP*, São Paulo, n. 95, p. 9-22, 2012.

FLORES, Mário C. Uma Estratégia para o Brasil. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. 235 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v.1).

FONSECA, Carmen. O Brasil e a segurança no Atlântico Sul. *Revista Nação e Defesa*, n.128, p.77-91, 2011.

HAGE, José Alexandre A. Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Ed.). *O Brasil no contexto político regional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov. 2010. (Cadernos Adenauer, XI, n. 4.). p. 14.

HAGE, José Alexandre A. Geopolítica e progresso econômico no Brasil: uma possível relação histórica. *Boletim Meridiano* 47, v. 14, n. 137, p. 20-26, 2013.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 41-57, 2010.

MORAES, Antonio C. R. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. v. 1. São Paulo: Annablume, 2007.

NEVES, André Luiz. *Atlântico Sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2013.

O'HANLON, Michael E. *The science of war: defense budgeting, military technology, logistics, and combat outcomes*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009.

OLIVEIRA, Lucas K.; CEPIK, Marco A. C; BRITTES, Pedro V. P. O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS (SEBREEI), 2013, *Anais...* Porto Alegre, RS, 2013.

PENNA FILHO, Pio. *Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2013.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugenio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PROENÇA JR.; DUARTE, Érico E. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 29-46, jan./jun. 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 'Defesa' Ou 'Segurança'? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro v. 33, n. 2, 2011.

SHALAMANOV, Velizar. Defence Management and Civil Society Interaction and Co-Operation. In: FLURI, Philipp H. (Org.). *Defence Institution Building: a sourcebook in support of the partnership action plan (PAP-DIB)*, 2014. p. 435–66.

SILVA, Eliomar et al. *Amazônia Azul: uma realidade geopolítica brasileira*. *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 33, 2009.

TEIXEIRA, Francisco C; OLIVA NETO, Oswaldo; LA TORRE, Pablo Celi de. O Entorno Geoestratégico Brasileiro: Cooperação com a América do Sul e a África. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana. *Estratégias de defesa nacional: desafios para o Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Part. 3.

TORRES, L. C.; FERREIRA, Hundrsen S. The Brazilian expanded continental shelf beyond its exclusive economic zone. *INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BRAZILIAN GEOPHYSICAL SOCIETY*, 9., 2005. *Anais...* Salvador, BA, 2005.

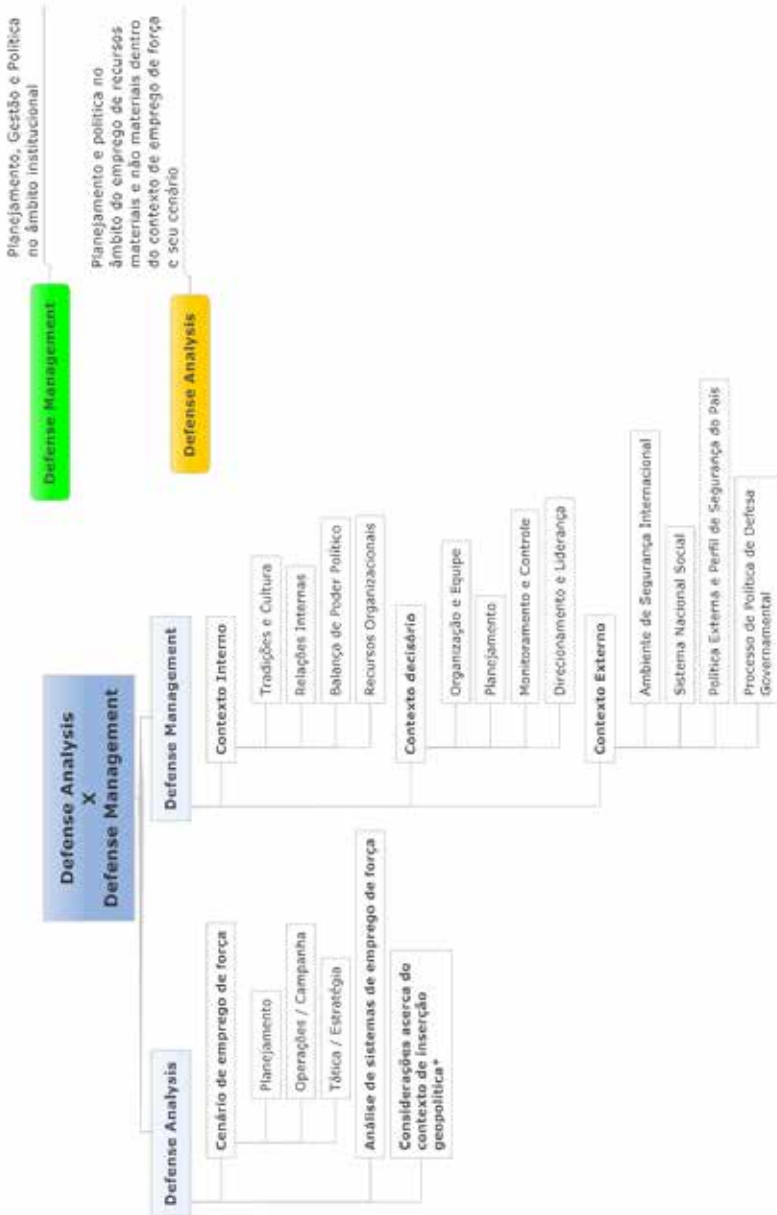
TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia editora Nacional, 1935.

VIZENTINI, Paulo F. G. A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil. In: SARAIVA, José F. S; CERVO, Amado L. (Org). *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

Recebido em: 01/08/2014

Aceito em: 16/12/2014

Anexo 1 – Defense Analysis x Defense Management



Elaboração Nossa, 2014. Com base em: Bucur-Marcu, Hari; Fluri, Philipp; Tagarev, Todor. *Defence Management: An Introduction*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.