

# O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico

## América do Sul e Atlântico Sul



### Organizadores

Reginaldo Mattar Nasser

Rodrigo Fracalossi de Moraes

### Prefácio

Celso Amorim

Ministro da Defesa

A América do Sul vive um momento bastante especial. Com o encerramento de um longo ciclo de regimes autoritários e a superação das principais hipóteses de conflito entre os países da região, o subcontinente tem avançado decisivamente rumo à consolidação democrática, ao progresso socioeconômico e à estabilidade institucional. Ainda que tal processo enfrente obstáculos e, por vezes, aparentes recuos, não se vislumbra a possibilidade de inversão de tal tendência.

A existência de instituições regionais e de espaços bilaterais de diálogo possibilita, por seu turno, que os desafios e as oportunidades comuns sejam pensados e trabalhados a partir de novas bases, que transcendem a esfera do interesse nacional estrito. O diálogo permanente é, de fato, essencial para o desenvolvimento/manutenção da confiança, reduzindo a possibilidade de que percepções equivocadas levem a decisões de política externa prejudiciais às nações sul-americanas.

Relações cooperativas na área de defesa e segurança trazem, particularmente, diversas oportunidades, como: o aprimoramento técnico; a participação em operações de paz; o intercâmbio de ideias e informações; e o desenvolvimento de novas tecnologias. Contudo, se é verdade que tais relações se fortaleceram nas últimas décadas, elas ainda se encontram distantes do potencial. E o aproveitamento efetivo deste potencial demanda maior compreensão das especificidades históricas e institucionais, bem como das capacidades e necessidades de defesa, dos países sul-americanos.

É também a partir da percepção do compartilhamento de oportunidades e desafios comuns que se deve pensar a integração no Atlântico Sul. O oceano que separa – mas também une – Brasil e África traz possibilidades em diversas áreas. O intercâmbio de bens e serviços, a exploração de recursos marítimos, a pesquisa científica conjunta e a cooperação em defesa e segurança são alguns dos campos em que a integração entre o Brasil e nações africanas avança.

No campo da defesa e segurança, particularmente, a cooperação entre os dois lados do Atlântico é realidade há mais de duas décadas. Entre as iniciativas, destacam-se: a cooperação naval entre Brasil e Namíbia; a cooperação entre Brasil e África do Sul no setor missilístico; e os exercícios militares realizados de forma conjunta com Argentina, Uruguai e África do Sul.

Tal cooperação revela-se essencial ao se considerar a importância que a segurança no mar possui para a manutenção da estabilidade econômica e social dos países litorâneos. Assim como o Brasil, outros países do Atlântico Sul são largamente dependentes da navegação marítima no seu comércio exterior, assim como das fontes energéticas exploradas no mar.

Cabe ainda aos países sul-atlânticos zelar pela manutenção desta área como um espaço livre de armas nucleares, onde predomine um espírito de paz e cooperação. Novamente, o diálogo se faz fundamental para a consecução deste objetivo. Além disso, a adoção de posições comuns em temas de paz e segurança é essencial para que o Atlântico Sul não se torne palco de disputas extrarregionais, comprometendo o *status* pacífico e cooperativo que, historicamente, tem caracterizado este espaço.

Essas são algumas das questões tratadas neste livro. A discussão dos temas ora apresentados se faz fundamental para se pensar o desenvolvimento nacional, pois a estabilidade econômica e política destes espaços constitui, cada vez mais, uma condição essencial para a própria estabilidade do Brasil.

# O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico

## América do Sul e Atlântico Sul



### Organizadores

Reginaldo Mattar Nasser

Rodrigo Fracalossi de Moraes

### Prefácio

Celso Amorim

Ministro da Defesa

ipea

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro interino** Marcelo Côrtes Neri

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

#### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico

## América do Sul e Atlântico Sul



### Organizadores

Reginaldo Mattar Nasser  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

### Prefácio

Celso Amorim  
Ministro da Defesa

**ipea**

Brasília, 2014

---

O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico : América do Sul e Atlântico Sul / organizadores: Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes. – Brasília : Ipea, 2014.  
284 p. : grafs., mapas.

Inclui Bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-193-9

1. Segurança Nacional. 2. Política de Defesa. 3. Criminalidade.  
4. Prevenção ao Crime. 5. Cooperação Internacional. 6. América do Sul. 7. Brasil. I. Nasser, Reginaldo Mattar. II. Moraes, Rodrigo Fracalossi de. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 355.45

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>7</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>PARTE 1</b>	
<b>O BRASIL E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA</b> .....	<b>17</b>
<b>SEÇÃO 1</b>	
<b>DEFESA E SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL</b> .....	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
BREVE PANORAMA DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL .....	21
Oscar Medeiros Filho	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
ENTRE A "SEGURANÇA DEMOCRÁTICA" E A "DEFESA INTEGRAL": UMA ANÁLISE DE DUAS DOUTRINAS MILITARES NO CANTO NOROESTE DO SUBCONTINENTE SUL-AMERICANO .....	43
Adriana A. Marques Oscar Medeiros Filho	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
PROPOSIÇÃO DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA DE FRONTEIRAS BRASILEIRAS: UM ESFORÇO PARA TRANSFORMAR O DESENHO DE FORÇA .....	59
Salvador Raza	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
OPORTUNIDADES E LIMITES DO DIÁLOGO SOBRE SEGURANÇA ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA .....	87
Anna Ayuso	

**SEÇÃO 2**  
**CRIME E COMBATE AO CRIME NA AMÉRICA DO SUL ..... 117**

**CAPÍTULO 5**  
TENDÊNCIAS E DESAFIOS DO CRIME ORGANIZADO NA AMÉRICA LATINA ..... 119  
Marcelo Fabián Sain  
Nicolás Rodríguez Games

**CAPÍTULO 6**  
OS ESTADOS UNIDOS E O CRIME TRANSNACIONAL NA AMÉRICA  
DO SUL: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS ..... 145  
Reginaldo Mattar Nasser

**CAPÍTULO 7**  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE À CRIMINALIDADE:  
O CASO BRASILEIRO ..... 169  
Almir de Oliveira Junior  
Edison Benedito da Silva Filho

**PARTE 2**  
**O BRASIL E A SEGURANÇA NO ATLÂNTICO SUL..... 197**

**CAPÍTULO 8**  
O ATLÂNTICO SUL NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA E DA DEFESA ..... 199  
Antonio Ruy de Almeida Silva

**CAPÍTULO 9**  
O ATLÂNTICO SUL E A COOPERAÇÃO EM DEFESA  
ENTRE O BRASIL E A ÁFRICA..... 215  
Adriana Erthal Abdenur  
Danilo Marcondes de Souza Neto

**CAPÍTULO 10**  
DO *MARE LIBERUM* AO *MARE CLAUSUM*: SOBERANIA MARÍTIMA  
E EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DAS ÁGUAS JURISDICIONAIS E DA ÁREA ..... 239  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

## PREFÁCIO

Em boa hora, o Ipea edita este novo volume de estudos sobre a Defesa Nacional do Brasil no século XXI. Esta meritória iniciativa associa um dos principais centros de reflexão do Estado a um assunto que vem merecendo cada vez mais atenção da sociedade brasileira.

Nos últimos anos, o debate público sobre a Defesa ganhou corpo no Brasil. Tem-se hoje um conjunto de documentos fundamentais, que orienta e esclarece a ação do governo nessa área: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Estes documentos foram enviados pela presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional, que os promulgou em 26 de setembro de 2013. Todos levam a marca do aprofundamento do diálogo entre a Defesa e a sociedade.

Avanço análogo ocorre na imprensa e na academia, que demonstram um interesse crescente pelo tema da proteção da soberania brasileira. Como já afirmou a presidenta Dilma Rousseff, defesa e democracia formam um círculo virtuoso no Brasil deste novo século.

O Brasil é um país que vem crescendo, com inclusão social e projeção internacional, em um contexto de plenas liberdades democráticas. Para fazer frente aos desafios externos que o aguardam nessa etapa histórica, o Brasil deve se pautar por uma *grande estratégia*, em que a política de defesa e a política externa se conjuguem para prover a paz.

Na América do Sul, de um lado, e no Atlântico Sul e na orla ocidental da África, de outro, esse objetivo há de ser alcançado pela intensa cooperação com os países vizinhos. É fundamental que o Brasil se cerque de um cinturão de paz e boa vontade em todo seu entorno estratégico. Destaque-se, por exemplo, a necessária proteção das fronteiras terrestres brasileiras, que tem sido orientada pelo Plano Estratégico de Fronteiras, lançado em 2011, e reforçada pelas ações da Operação Ágata, que, em 2013, atingiu sua sétima edição.

Ao mesmo tempo, o país precisa estar pronto para se defender contra ameaças oriundas de outros quadrantes. Deve-se construir adequadas capacidades dissuasórias no mar, em terra e no ar. Isto é essencial para desestimular eventuais agressões à soberania brasileira e, desta forma, respaldar a inserção pacífica do Brasil no mundo.

O Brasil tem, ainda, um compromisso direto com a paz mundial, que tem sido exercido por meio da participação em missões de paz das Nações Unidas. Esta é uma dimensão importante de uma *grande estratégia* voltada para a construção de um mundo mais estável e justo.

Esses objetivos requerem forças armadas aprestadas, modernas e integradas. E exigem também uma reflexão contínua e de qualidade sobre o papel do país no mundo e sobre como a política de defesa brasileira pode ajudar nessa realização. É esta a principal contribuição do volume que o leitor tem em mãos.

Celso Amorim  
**Ministro da Defesa**

## APRESENTAÇÃO

Uma das maiores conquistas da América do Sul nas últimas décadas foi o fim da possibilidade de um conflito armado entre os países do Cone Sul, alcançada a partir de um processo de reaproximação política ocorrido ao longo da década de 1980. Tal processo, marcado pela reaproximação Brasil-Argentina e Argentina-Chile, permitiu o início da efetiva integração desta porção do subcontinente sul-americano. Observou-se, a partir de então, uma crescente expansão nos intercâmbios econômicos, políticos e culturais entre os países da sub-região, amparados pelo fato de que a importância atribuída à estabilidade regional tornou-se parte da *cultura estratégica* de seus governos nacionais.

Fenômeno mais recente é o estreitamento dos intercâmbios entre as porções norte e sul do subcontinente sul-americano. Com relações caracterizadas, historicamente, pelo baixo grau de contato, os países das duas sub-regiões têm fortalecido suas relações em diversos campos e percebem, crescentemente, os benefícios que a integração pode lhes propiciar.

A baixa propensão ao conflito entre os Estados sul-americanos, sobretudo no Cone Sul, é um verdadeiro “patrimônio” regional. Recursos que, em outras partes do globo, são alocados para o possível enfrentamento dos países vizinhos, direcionam-se, aqui, para políticas voltadas à promoção do bem-estar das sociedades locais. Contudo, a preservação deste “patrimônio” para as próximas gerações depende do desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos regionais de confiança, coordenação e integração.

Ao mesmo tempo, a América do Sul atravessa um período preocupante no que diz respeito à criminalidade transnacional. A expansão da produção e do tráfico de drogas, bem como de diversos delitos conexos, traz consigo o crescimento da violência e de diversos problemas de saúde pública, afetando milhares de vidas e drenando recursos públicos já escassos.

É nesse contexto que a segurança na América do Sul deve ser pensada. Por um lado, as ameaças interestatais não possuem grande relevância e, nos casos em que se mantêm, é possível minimizar a possibilidade de escalada de tensões a partir de mecanismos regionais. Por outro lado, a violência está presente de forma acentuada no subcontinente: taxas de homicídio mantêm-se elevadas (sobretudo no Brasil e na porção norte da América do Sul), e a criminalidade organizada transnacional parece um problema cuja solução não se vislumbra no curto prazo.

Nesse sentido, o Brasil desempenha papel essencial, possuindo condições econômicas, políticas, demográficas e territoriais que lhe capacitam a fornecer alguns dos bens públicos essenciais à região. Tais condições são favorecidas pelo fato de que a estabilidade dos demais países sul-americanos se consolidou na política externa brasileira como elemento central ao desenvolvimento e estabilidade do Brasil: o país só pode avançar em compasso com os seus vizinhos, do que decorre a perspectiva presente nos documentos de defesa nacionais de que a América do Sul é parte do *entorno estratégico brasileiro*.

Em paralelo, o Brasil considera também o Atlântico Sul como parte integrante de seu *entorno estratégico*. Assim como há relação direta entre a estabilidade sul-americana e a estabilidade brasileira, a paz no Atlântico Sul é condição essencial para a manutenção da segurança do Brasil. É pelo oceano que transita a maior parte do comércio internacional do nosso país e é nele que se encontra parte substancial de nossas fontes energéticas. Os problemas do Atlântico Sul são, portanto, problemas do Brasil.

Deve-se considerar, ainda, que a estabilidade sul-atlântica depende, fundamentalmente, de processos ocorridos na costa ocidental africana. Por esta razão, o *entorno estratégico brasileiro* se estende até a outra margem do Atlântico. E este é um dos motivos pelos quais o Brasil busca contribuir para o desenvolvimento destes países limítrofes, em áreas tão diversas como saúde, educação, agricultura e segurança pública.

É nesse contexto que os trabalhos deste livro foram pensados. Apresentam-se, aqui, textos escritos a partir de diferentes perspectivas, elaborados por autores com distintas formações profissionais e filiações teóricas, todos compartilhando do objetivo de ampliar a compreensão sobre alguns dos principais processos presentes no *entorno estratégico brasileiro*.

As dinâmicas sul-americanas e sul-atlânticas no campo da segurança e da defesa não apenas afetam o Brasil, mas são também afetadas por políticas brasileiras. Entender este processo implica compreender os fatores que conduzem à estabilidade regional, condicionante essencial para o desenvolvimento do país.

Marcelo Côrtes Neri  
**Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos  
da Presidência da República (SAE/PR)**  
**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**

## INTRODUÇÃO

Ainda que alguns países sul-americanos tenham ampliado seus gastos militares em período recente, o subcontinente permanece como a região de menor gasto militar no mundo, não representando, ainda, qualquer tipo de ameaça à estabilidade internacional. Entretanto, embora se possa afirmar que a região seja uma zona de paz, em que os conflitos interestatais estão praticamente ausentes e em que inexistem quaisquer tipos de armas de destruição em massa, várias ameaças surgiram e/ou se intensificaram ao longo da última década, com destaque para o narcotráfico e o crime organizado.

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as invasões militares ao Afeganistão e ao Iraque, bem como a guerra contra o terror, liderada pelos Estados Unidos, reintroduziram os temas de segurança entre as questões prioritárias na região. A ênfase, no entanto, estendeu-se para além das relações entre Estados, envolvendo, necessariamente, a sociedade civil, na medida em que a percepção acerca da fonte das novas ameaças se encontra precisamente no âmbito desta.

Frente às tendências de securitização de diversas agendas por parte dos Estados Unidos, a opção dos países da América do Sul poderia residir na fragmentação das ações, em que cada país almejasse obter vantagens pontuais, ou na construção de mecanismos efetivos de diálogo que abordassem temas de interesse comum. Neste sentido, ao longo da última década, os países do subcontinente e suas respectivas sociedades dedicaram-se a um processo de progressiva reformulação dos conceitos de segurança e redefinição das ameaças. Em tal processo, foram incluídas no rol de ameaças as de natureza doméstica ou transnacional, ainda que considerando os fatores militares tradicionais, que, no entanto, passaram a ter um novo significado neste contexto.

Os riscos e vulnerabilidades que afetam a segurança das nações na América do Sul evidenciam a necessidade de se definir uma nova agenda de segurança, que leve em consideração as relações entre as dimensões global, nacional e a das pessoas. Neste sentido, um dos principais desafios é estabelecer uma concatenação conceitual que incorpore desde a segurança humana até a segurança internacional, passando pela segurança estatal. Os contextos específicos indicarão a maneira como se estabelecerão as relações entre essas três dimensões e qual delas teria mais importância.

Muito embora os nexos entre sociedade civil e atores políticos em relação aos temas de segurança e defesa ainda sejam tênues, na medida em que avançam os processos de consolidação democrática, nota-se tendência a uma participação mais ativa por parte de organizações da sociedade civil nos processos de formulação

de políticas públicas e na legislação associada a estas questões. Se, inicialmente, a preocupação da sociedade civil em torno dos temas de segurança referia-se, basicamente, à estabilidade democrática e à prevenção da transformação das Forças Armadas em ator político, a ênfase na proteção dos direitos humanos tornou a segurança um dos temas indissociáveis dessa agenda.

Essas dificuldades enfrentadas em nível nacional potencializam-se no âmbito regional, no marco de uma debilidade – ou ausência – de organizações, movimentos e redes que elaborem uma agenda de segurança regional comum orientada para a paz, a segurança e a prevenção de conflitos. Mesmo com o aumento da criminalidade e da violência nas sociedades de toda a região, as organizações da sociedade civil ainda tendem a perceber tais questões como preocupações domésticas.

Os desafios que se apresentam para o subcontinente sul-americano, em parte, também são observados ao se considerar a segurança sul-atlântica. Tal como a América do Sul, este espaço é efetivamente uma zona de paz, livre de armas de destruição em massa. No entanto, a manutenção desta condição requer que os países do Atlântico Sul tenham capacidades para, em conjunto, manterem-na livre de ameaças extrarregionais e que, ademais, disputas alheias a este espaço não venham nele se manifestar. Estas capacidades também são necessárias para que se mantenham em constante funcionamento as linhas de comunicações marítimas que atravessam o Atlântico Sul, preservando, assim, a *boa ordem no mar*. Interrupções de tais linhas trariam transtornos consideráveis aos países que delas dependem, impedindo, muitas vezes, a manutenção de atividades de exportação/importação. Em tal caso, isto poderia não apenas causar danos econômicos, mas privar grande número de indivíduos de gêneros de primeira necessidade trazidos do exterior.

Para alcançarem tal objetivo, os países lindeiros devem dispor de meios materiais e humanos adequados, ademais da necessidade de certo grau de institucionalidade nas relações entre os dois lados do Atlântico Sul, facilitando o diálogo dos temas de interesse mútuo e o avanço de atividades de cooperação.

A importância de se estudar temas dessa natureza decorre de, entre outros aspectos, ser este um passo crucial para se desenhar a agenda dos problemas e desafios que afetam o processo de tomada de decisão, bem como da avaliação de consensos possíveis que possam mobilizar a vontade política nacional para o enfrentamento desses problemas.

É com este espírito que este livro é trazido a público, reunindo trabalhos de acadêmicos e militares, brasileiros e estrangeiros, que buscam contribuir para a melhor compreensão de espaços considerados em documentos oficiais do país como parte do *entorno estratégico brasileiro*. O livro é fruto do projeto O Papel da Defesa na Inserção Internacional Brasileira, coordenado pelo Ipea, que tem como objetivo contribuir com o debate sobre as políticas públicas na área da defesa nacional.

O livro possui duas partes. A primeira aborda algumas das principais dinâmicas securitárias da *América do Sul*, dividindo-se em duas subpartes, que analisam questões relativas, respectivamente, à defesa nacional e aos desafios para o enfrentamento da criminalidade organizada transnacional. A segunda parte tem como objeto o *Atlântico Sul*, buscando contribuir para o debate acerca dos interesses brasileiros neste espaço e de como o país pode cooperar para a manutenção de sua estabilidade.

No capítulo de abertura, Oscar Medeiros Filho explora o sentido de se considerar a América do Sul como uma unidade de análise do ponto de vista dos estudos em segurança regional. Para tanto, a teoria dos complexos regionais de segurança é aplicada e adaptada ao contexto sul-americano. O autor “separa” o subcontinente em duas partes, denominadas de “arco da estabilidade” e “arco da instabilidade”, analisando ainda o Conselho de Defesa Sul-Americano e os principais desafios de segurança para o subcontinente. Em seguida, no capítulo 2, o mesmo autor, Oscar Medeiros Filho, em conjunto com Adriana Marques, discute os aspectos centrais das políticas de defesa e segurança da Colômbia e da Venezuela. Os autores destacam que estes dois vizinhos, muito embora vivam momentos políticos distintos, atravessam processos que guardam semelhança: ambos não apenas têm expandido as suas forças armadas, mas têm atribuído crescente prioridade às questões de defesa externa.

Salvador Raza, no capítulo 3, propõe um sistema de segurança de fronteiras para o Brasil. Tal sistema criaria verdadeiras “muralhas” nas fronteiras tanto terrestres como marítimas. Contudo, em razão da multiplicidade de fluxos e atores presentes em regiões de fronteira, é fundamental que o referido sistema possua capacidade de articular as ações de diversos órgãos de Estado. O autor ainda explora os possíveis custos financeiros deste sistema, destacando seu montante reduzido frente aos possíveis benefícios advindos de sua implementação.

A pesquisadora Anna Ayuso aborda, no capítulo 4, assunto ainda pouco explorado, a cooperação na área de segurança entre América Latina e Europa. Se, por um lado, esta tem encontrado dificuldades para avançar, deve-se destacar, por outro, a existência de um elemento comum nas perspectivas dos países de ambas as regiões, isto é, a importância atribuída à chamada “agenda de segurança ampliada”, com ênfase na segurança humana. Tal perspectiva pode ser referência importante para a cooperação e o diálogo inter-regional, além de possibilitar a adoção de posições comuns no âmbito multilateral.

Muito embora a paz interestatal seja uma característica marcante do subcontinente, há um grau elevado de violência em diversos países da América do Sul. E, ainda que esta seja fruto de diversos fatores, a criminalidade transnacional é, sem dúvida, um dos mais importantes. Neste sentido, três capítulos neste livro abordam a questão.

Ao examinarem algumas das tendências e desafios advindos da criminalidade organizada transnacional na América Latina, Marcelo Fabián Sain e Nicolás Rodríguez Games, no capítulo 5, introduzem avaliações críticas sobre as formas de enfrentamento de tal ameaça, bem como propostas para aprimorá-las. Os autores destacam que o crime organizado é, primordialmente, uma atividade econômica, ressaltando, ainda, os tipos de relações que este estabelece com o poder público e a sociedade civil.

Compreender a forma pela qual os Estados Unidos lidam com os temas de segurança no entorno brasileiro é fundamental para o entendimento das principais dinâmicas políticas do subcontinente e para se pensar as formas mais adequadas de enfrentamento do problema. Neste sentido, Reginaldo Nasser explora, no capítulo 6, os principais aspectos da política norte-americana de enfrentamento da criminalidade organizada na América do Sul, particularmente de grupos narcotraficantes. O autor destaca a expansão dos recursos públicos nos Estados Unidos alocados para o combate ao problema das drogas, particularmente por meio do Plano Colômbia, ao mesmo tempo em que discute a militarização e o alcance limitado destas ações.

O capítulo 7, de autoria de Almir de Oliveira Junior e Edison Benedito da Silva Filho, apresenta alguns dos principais desafios para a promoção da segurança regional na América do Sul, destacando o papel da cooperação internacional no combate ao tráfico de drogas e armas, bem como de outros ilícitos transfronteiriços. A partir da literatura sobre os mecanismos de provimento de bens públicos globais e regionais, os autores discutem a efetividade da cooperação brasileira com os países vizinhos no campo da segurança pública e os obstáculos para a coordenação das ações de instituições civis e militares engajadas nas regiões de fronteira do país.

Em seguida, três capítulos examinam o Atlântico Sul e a costa ocidental africana. Este espaço tem ganhado crescente projeção na política externa e de defesa do Brasil em período recente, no bojo da expansão das atividades de instituições brasileiras na África e das descobertas das reservas de hidrocarbonetos do pré-sal. Torna-se essencial, portanto, refletir sobre as formas pelas quais o Brasil influencia – e é influenciado por – este espaço

O capítulo 8, de Antonio Ruy de Almeida Silva, faz uma síntese dos principais aspectos estratégicos relativos ao Atlântico Sul, destacando o papel das relações Brasil-Argentina como elemento de estabilidade deste espaço. O autor aponta, ainda, a percepção do governo brasileiro de que a manutenção do Atlântico Sul como uma área pacífica e de cooperação requer que disputas extrarregionais não se manifestem neste espaço. Contudo, tal perspectiva implica que os países do Atlântico Sul devam ser efetivamente capazes de garantir, por seus próprios meios, tal condição.

No capítulo 9, Adriana Abdenur e Danilo Marcondes analisam tema imperioso para a manutenção da paz e da segurança no Atlântico Sul, qual seja, o da cooperação em defesa entre Brasil e África. Os autores destacam, inicialmente, como o governo brasileiro tem buscado desenvolver uma identidade atlântica comum com os demais países do Atlântico Sul, para, em seguida, explorarem as conexões entre política de defesa e política externa que emergem neste processo. Examinam, por fim, a “prática” da cooperação em defesa Brasil-África.

O último capítulo, de Rodrigo Fracalossi de Moraes, examina as formas pelas quais diversos Estados têm buscado, desde o final da Segunda Guerra Mundial, estender suas jurisdições sobre extensas áreas marítimas: o antigo princípio do *mare liberum* parece ceder espaço, progressivamente, ao do *mare clausum*. Analisam-se, ainda, as vantagens que possuem os países com ilhas oceânicas e/ou territórios ultramarinos, particularmente as possibilidades em termos de exploração de recursos naturais.

Agradecemos os autores pelas valiosas contribuições para este livro, bem como o apoio de André de Mello e Souza, Edison Benedito da Silva Filho, João Diogo Ramos Soub de Seixas Brites, Marcelo Colus Sumi e Renato Baumann, por meio de críticas, sugestões e revisões, tanto da estrutura do livro como dos textos nele contidos.

Espera-se que o trabalho possa ser útil para militares, servidores civis, parlamentares, acadêmicos, estudantes, empresários, integrantes de organizações da sociedade civil e outros interessados no tema.

Em razão de a estabilidade da América do Sul e do Atlântico Sul ser de grande interesse para o Brasil, cabe ao Estado e à sociedade civil debater as suas principais tendências e as formas pelas quais o Brasil pode – e deve – contribuir para a consolidação destes espaços como áreas de paz e cooperação.

Reginaldo Mattar Nasser  
Rodrigo Fracalossi de Moraes  
**Organizadores**





## PARTE 1

# O BRASIL E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA





# **Seção 1**

## **Defesa e Segurança na América do Sul**



## BREVE PANORAMA DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

Oscar Medeiros Filho\*

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta um panorama de defesa e segurança na América do Sul. Partindo de uma abordagem teórica que privilegia o nível regional dos estudos sobre segurança internacional, buscar-se-á situar o subcontinente como um peculiar *complexo regional de segurança*, marcado por um paradoxo central: a ausência de guerras formais, de um lado, e o elevado nível de violência social, de outro.

Serão analisados, na segunda seção, os aspectos teóricos que envolvem a temática, com destaque para os conceitos de complexo regional de segurança – CRS (Escola de Copenhague) e comunidade de segurança (perspectiva construtivista). Para tanto, serão considerados fatores estruturais e aspectos históricos que têm contribuído para moldar o comportamento dos Estados na região. Na terceira seção, serão descritas as principais características da geografia política sul-americana, sugerindo um modelo de divisão regional com base no grau de integração e cooperação entre os países. Além disso, será brevemente abordada a estrutura de defesa dos países da América do Sul. Na quarta seção, serão analisados os aspectos geopolíticos, em especial o processo de integração regional, desde a “contenção” dos anos 1970 até o período de institucionalização observado na década atual. Ademais, serão consideradas algumas agendas de defesa para o subcontinente, tendo como pano de fundo o processo de consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em 2008. Na última seção, serão apresentados alguns desafios ao aprofundamento do processo de integração regional.

### 2 POR UMA ESCALA SUL-AMERICANA DE ANÁLISE REGIONAL

A utilização da escala regional para a análise de questões de segurança internacional coincide com a chamada “nova onda do regionalismo”, iniciada em meados da década de 1980 e ampliada com o fim da Guerra Fria. Nesse período, a intensificação

---

\* Oficial do Exército Brasileiro. Mestre em geografia humana e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). É professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

das relações entre países de uma mesma região expunha a necessidade de arranjos de governança para a gestão de fluxos que transpunham as fronteiras nacionais.

A escala regional situa-se em um ponto intermediário entre perspectivas estritamente nacionais, de um lado, e globais, de outro. Nesta escala, a importância dada aos “entornos” territoriais se deve ao fato de que, apesar da ideia de “fluidez dos territórios”, que ganhou força com o processo de globalização, os territórios dos Estados são entes geograficamente localizados, e a contiguidade territorial continua tendo peso nas questões de segurança. Desta forma, o fato de os Estados serem permanentemente “localizados” torna-se um imperativo geopolítico. Tal caráter impõe aos Estados preocupações territoriais, excluindo de seu leque de estratégias a possibilidade de “mudança domiciliar” com relação a vizinhos indesejáveis.

De forma geral, *região* tem sido compreendida nos estudos de segurança internacional como um grupo de Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilha ameaças e preocupações militares, independentemente de seus interesses (Buzan, 1991). Cabe destacar que, no caso aqui estudado, a escala regional é a sul-americana – e não a latino-americana. A opção por este recorte é, antes de tudo, uma construção subjetiva que obedece a fatores históricos, geográficos, culturais e políticos. Em relação ao constructo latino-americano, há os seguintes aspectos: a sua criação exógena, como referência de separação dos países anglo-saxônicos dos demais países americanos; a presença de fragmentos territoriais (ilhas caribenhas) e culturais (mosaico de línguas); e a maior proximidade de parte da região em relação ao poder hegemônico norte-americano, a qual contribui para, em termos de segurança internacional, tornar a América Latina uma espécie de ilusão cartográfica. Desta forma, especialmente a partir da década de 1990, têm se tornado cada vez mais corriqueiras as referências à América do Sul como unidade regional, com vocação comunitária e que compartilha entre seus membros uma identidade comum, tanto de caráter quanto de destino.

## 2.1 O Complexo Regional Sul-Americano

### 2.1.1 Peculiaridades

Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, a situação sul-americana é paradoxal: se, de um lado, a região se destaca pela ausência de guerras formais, por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social.

O cenário decorrente de tal paradoxo sugere uma interessante situação em que a lógica do dilema de segurança de John Herz<sup>1</sup> estaria invertida. Ou seja, no

---

1. Para o autor, “os esforços de ampliação de segurança de um Estado conduzem à maior insegurança de seu vizinho” (Herz, 1950, tradução nossa).

caso sul-americano, as maiores ameaças teriam origem não em políticas de poder adotadas por Estados, mas na incapacidade destes de adotarem políticas públicas no enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais. Neste caso, os principais problemas não seriam “de” fronteira – questão de defesa –, mas estariam “na” fronteira – questão de segurança. Sob tal inversão, a ameaça passaria a ser o vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte (Villa e Medeiros Filho, 2007, p. 8).

Essa peculiaridade regional, marcada pelo contraste paradoxal entre instabilidade e/ou violência doméstica e relativa paz nas relações internacionais, parece ter origem no período pós-independência, ainda no final do século XIX, tendo se consolidado nas primeiras décadas do século XX. De fato, com o fim da Guerra do Chaco (1932-1935), a região passou a figurar como um ambiente internacional “livre”<sup>2</sup> de conflitos bélicos. A explicação para tal fenômeno é complexa e distante de ser consensual. Certamente, não resulta de uma estratégia regional deliberada, mas, antes, é fruto de uma combinação de fatores que envolvem aspectos políticos, históricos e geográficos.

Cinco fatores podem ser apontados como possíveis causas do padrão anômalo da América do Sul no sistema internacional ao longo do último século. O primeiro diz respeito à localização periférica da região em relação aos grandes conflitos mundiais. O fato de os países da região registrarem os menores índices de gastos de defesa do mundo parece ter relação com a posição periférica – não só geográfica – que a região ocupa em relação aos interesses de poder das grandes potências. Tal posição amenizaria a sensação de insegurança internacional e reduziria, conseqüentemente, os investimentos militares, tornando menos belicosas as relações entre os Estados da região.

O segundo fator, oriundo do primeiro, refere-se ao poder bélico relativamente pequeno dos países da região. O problema maior seria o custo de se fazer a guerra. É por demais conhecido entre os estrategistas militares a noção de que é muito menos oneroso defender que atacar. A incapacidade logística seria apenas uma das limitações para o uso de instrumentos militares em operações de caráter ofensivo. Neste caso, a ausência de guerras na região se daria não pela eficácia dissuasiva dos exércitos nacionais, mas pela incapacidade ofensiva dos oponentes.

O terceiro fator corresponde à presença hegemônica dos Estados Unidos como elemento de estabilidade regional. Sob tal perspectiva, os Estados Unidos teriam a capacidade de constringer qualquer tentativa de aventura bélica entre os países da região. Além disso, em vários momentos do século XX, foi possível perceber esforços

---

2. Ocorreram alguns conflitos entre países sul-americanos no período aqui considerado. O mais grave, envolvendo Peru e Equador, ocorreu em 1995. Foram dezenove dias de combate e morreram aproximadamente cem equatorianos e quatrocentos peruanos.

norte-americanos no sentido de implementar uma arquitetura hemisférica de defesa e segurança, por meio, por exemplo: de um sistema de defesa hemisférico (pós-Segunda Guerra Mundial); da doutrina de segurança nacional (Guerra Fria); e de um sistema de segurança hemisférica (pós-Guerra Fria).

O quarto fator se refere à prioridade dada aos problemas domésticos – (inimigo interno) em detrimento dos interesses externos. Ao longo dos dois últimos séculos, a instabilidade política e a fragilidade institucional dos Estados nacionais acabaram por provocar o uso recorrente do aparelho militar na repressão a conflitos internos. A urgência destes problemas, para manter seja a incolumidade do território seja o regime político em vigor, teria gerado na mentalidade militar a percepção de que a prioridade deve ser dada aos problemas domésticos, em detrimento dos problemas de defesa externa. Ao longo do século XX, este fator esteve fortemente vinculado às injunções da bipolaridade emergente com a Guerra Fria, que marcaram a opção dos militares da região pela doutrina de segurança nacional (luta contra o inimigo interno comunista).

Por fim, sob uma perspectiva liberal, pode-se destacar o papel das normas nas relações internacionais. Observa-se que, desde o período de independências no século XIX, os países da região têm gradualmente construído uma espécie de “sociedade internacional” na qual, conscientes de certos valores e interesses convergentes, consideram-se ligados no seu relacionamento por um conjunto comum de regras (Bull, 2002). O impacto das normas no comportamento dos Estados da região e em suas relações externas poderia ser evidenciado no considerável número de pendências territoriais resolvidas de forma pacífica, por meio de arbitragem ou negociação (Kacowicz, 2005).

Deve-se destacar que, como será visto adiante, constam do documento de constituição do CDS as normas essenciais de uma pretensa “sociedade internacional”, quais sejam os princípios da: soberania; integridade territorial; independência e igualdade legal; e não intervenção.

### 2.1.2 Abordagens teóricas

Serão utilizadas duas perspectivas teóricas de abordagem regional em relações internacionais para situar o nível de integração sul-americano. A primeira, desenvolvida por autores da chamada Escola de Copenhague, diz respeito aos CRS, tal como proposto inicialmente por Buzan (1991). Para este autor, em muitos casos, as preocupações militares de um grupo de Estados são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se for levada em consideração a de seus vizinhos. Nestes casos, faz-se necessário compreender os mecanismos que ocorrem no nível de análise intermediário entre o nacional e o global. Surge, assim, a necessidade de se pensar *complexos regionais*.

Com base no padrão de relacionamento entre unidades de uma região, é possível identificar diferentes tipos de *complexos regionais*, variando entre ambientes conflituosos, em que a possibilidade de guerra é iminente, de um lado, e ambientes de relativa paz, de outro. Dependendo das características de relacionamento entre os países da região – padrão de amizade e/ou inimizade –, os CRS são classificados em três diferentes tipos: *i)* formações conflitivas; *ii)* regimes de segurança; e *iii)* comunidades de segurança (Buzan e Wæver, 2003).

Para Buzan e Wæver (2003), as relações entre os países da América do Sul estariam situadas em um padrão de amizade/inimizade intermediário – regime de segurança. A falta de um padrão homogêneo no subcontinente, porém, é percebida pelos autores.

Uma segunda perspectiva de análise de segurança no nível regional diz respeito ao conceito de comunidade de segurança, desenvolvido inicialmente na década de 1950 por Karl Deutsch, e recentemente adotado pela perspectiva construtivista (Adler e Barnett, 1998). Uma comunidade de segurança se estabelece quando determinada região passa a controlar os conflitos no seu interior. Neste sentido, as regiões tendem a constituir “unidades supranacionais”, colocando-se entre o nacional e o global. Para Deutsch (1966), “uma comunidade de segurança é aquela na qual existe a convicção real de que os membros da comunidade não combateriam entre si” (1966, p. 25, tradução nossa). Diferentemente de outros CRS, o surgimento de uma comunidade de segurança pressupõe, necessariamente, que os países-membros compartilhem identidades positivas. Neste caso, não há comunidade de segurança independente do interesse das unidades que a compõem. Ela só existe pela vontade deliberada de seus membros em construir um ambiente de paz. É justamente a ideia de “vontade política” nas relações internacionais que imprime originalidade à proposta de Deutsch. Nela, os conceitos de *segurança* e *comunidade* em ambiente internacional são aproximados por meio da identificação de valores.

Sob a perspectiva construtivista, é possível identificar sinais de surgimento de uma possível comunidade de segurança na América do Sul, mesmo que fraca e limitada. Isto, porém, é mais evidente entre os países situados no Cone Sul, o mesmo não podendo ser dito sobre outras partes da América do Sul (Hurrell, 1998).

### 3 A GEOGRAFIA POLÍTICA SUL-AMERICANA: ASPECTOS GERAIS

Localizado em uma das “periferias” do globo, o subcontinente sul-americano estende-se por uma área de quase 18 milhões de km<sup>2</sup>, o que equivale a cerca de 12% da superfície terrestre do planeta e a 42% do continente americano. Apresenta vasta riqueza natural e abriga a maior diversidade física, biológica e climática de todos os continentes, abrangendo de desertos áridos e florestas tropicais úmidas a geleiras. Além da maior biodiversidade e da maior floresta

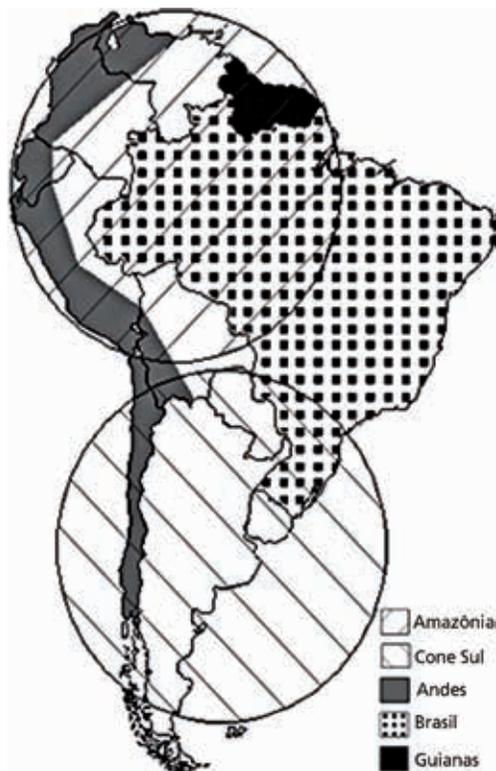
tropical do planeta, a América do Sul possui grande parte das terras potencialmente agricultáveis do mundo. Tal riqueza natural, porém, contrasta com os sérios problemas socioeconômicos de sua população. Com quase 400 milhões de habitantes, os países da América do Sul apresentam índices de desenvolvimento humano (IDHs) relativamente baixos.

### 3.1 Subdivisões regionais

Em termos fisiográficos, a América do Sul se divide em três grandes vertentes: *i)* andina; *ii)* platina; e *iii)* amazônica. Para fins de uma análise espacial que contemple os diferentes níveis de integração regional na América do Sul e, conseqüentemente, os aspectos de defesa e segurança aqui analisados, propõe-se neste texto a divisão da região em cinco grandes porções que, mesmo sobrepostas, ajudam a compreender as diferentes dinâmicas regionais. Conforme o mapa 1, as porções sub-regionais sugeridas são: Amazônia, Cone Sul, Andes, Brasil e Guianas.

MAPA 1

Porções regionais da América do Sul



Fonte: Medeiros Filho (2010).

O padrão de relacionamento entre os Estados-membros das porções regionais pode ser resumido da seguinte forma.

### 3.1.1 Amazônia

Envolve os países pertencentes à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Geopoliticamente, destaca-se como potencial espaço de articulação subcontinental, podendo vir a se constituir em um dos pivôs da integração sul-americana. Mais que em qualquer outro lugar do subcontinente, é na Amazônia onde as chamadas *novas ameaças* mais se misturam à noção de *defesa nacional*, gerando um complexo de insegurança. A própria geografia do lugar impõe barreiras a processos cooperativos mais ambiciosos. De uma forma geral, a região é “ocupada” por grandes vazios demográficos e por escassa “presença” dos Estados. A riqueza natural desta porção, porém, constitui importante aspecto para a formação de uma identidade regional na medida em que se compartilha, mutuamente, a percepção de “cobiça internacional” sobre os recursos naturais da Amazônia. Neste caso, a ameaça deixa de ser o vizinho e passa a ser o interesse estratégico de grandes potências exteriores à região. Para fins da análise deste texto, consideram-se países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

### 3.1.2 Cone Sul

Corresponde aproximadamente ao espaço regional em que teve origem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e é marcado pelo relativo êxito dos processos cooperativos, onde há sinais de superação de uma geopolítica tradicional de orientação *hobbesiana*, notadamente no que se refere à relação entre seus países-chave: Brasil-Argentina e Argentina-Chile. A transformação ocorrida no padrão de relacionamento de seus atores centrais aproxima a porção sub-regional do modelo de comunidade de segurança. Assim, medidas como a adoção de políticas de controle de armamentos e a realização de exercícios militares conjuntos entre seus países têm contribuído para reduzir a percepção de rivalidade e ameaça mútua que dominava o ambiente sub-regional. Isto não quer dizer, contudo, que a sub-região esteja livre de conflitos. Problemas recentes envolvendo comércio internacional e uso de fontes energéticas têm levado a questionamentos a respeito da capacidade da sub-região de aprofundar seu processo de integração. Fazem parte do Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

### 3.1.3 Andes

Envolve uma sub-região com fraca tradição integracionista, em boa medida motivada pela permanência de desconfianças, como aquelas reveladas, nos últimos anos, nos seguintes pares de países: Chile e Peru; Chile e Bolívia; Peru e Equador; Equador e Colômbia; Colômbia e Venezuela. Para Hurrell (1998), se a relação entre os países

do Cone Sul dá sinais do surgimento de uma possível comunidade de segurança, o mesmo não pode ser dito em relação à porção andina. Compõem os Andes: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

#### 3.1.4 Brasil

A dimensão continental, a herança imperial e lusitana, a língua portuguesa, o alto grau de miscigenação cultural, além do relativo dinamismo industrial e da assimétrica produção interna, fazem do Brasil um país com características próprias no subcontinente. Contribui para isto, também, o papel de destaque que o país tem desempenhado na geopolítica sul-americana, em parte pela própria condição geográfica, a qual lhe confere importância estratégica para a integração regional, além do peso político que exerce nas decisões do continente, o que lhe permite agir com relativa liderança e capacidade de apresentar iniciativas cooperativas, como o CDS.

#### 3.1.5 Guianas

Envolve países com pouca expressão no tema defesa e segurança regional. Alguns fatores contribuem para isto. Primeiro, o fato de estes países terem permanecido como colônias até a segunda metade do século XX, sendo que a Guiana Francesa permanece como território ultramarino francês. Segundo, a barreira natural que os separa dos demais países sul-americanos – a maioria das fronteiras guianenses se encontra em porções amazônicas. Terceiro, a forte barreira cultural, representada em primeiro lugar pelas diferentes línguas oficiais, que não encontram semelhanças com os demais países da região. Compõem esta porção regional a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa.

De uma forma geral, a irregularidade espacial do processo de integração regional na América do Sul aponta para níveis de estabilidade/instabilidade também espacialmente irregulares. Enquanto o Cone Sul apresenta considerável êxito, as porções Amazônia e Andes apresentam níveis de integração bem mais modestos. É exatamente nestas porções, onde o processo de integração é mais escasso, que se localizam áreas de potenciais conflitos territoriais, entre as quais se destacam as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia – a situação mediterrânea da Bolívia se constitui hoje na maior ameaça latente de conflito territorial no subcontinente –, as cercanias do lago Maracaibo (Colômbia-Venezuela) e a região de Essequibo (Venezuela-Guiana).

Apesar de, em todas as porções analisadas, coexistirem simultaneamente movimentos de integração e de fragmentação, pode-se, de forma geral, dividir a região segundo dois grandes arcos: o *da estabilidade* e o *da instabilidade*.<sup>3</sup>

---

3. Originalmente, essa ideia aparece em Saint-Pierre (s.d.).

Enquanto o primeiro corresponde à faixa atlântica – Mercosul estendido –, o segundo se refere à porção onde persistem zonas potenciais de conflitos armados, notadamente Amazônia e Andes.

MAPA 2

**Arcos da estabilidade e da instabilidade na América do Sul**

Fonte: Medeiros Filho (2009).

De forma simplificada, os níveis de *integração geopolítica* na América do Sul parecem obedecer a uma linha de gradação crescente entre a vertente *atlântica* – maior nível de integração/estabilidade – e a vertente *pacífica* – integração comprometida e instabilidade regional.

Pode-se, do ponto de vista das perspectivas teóricas utilizadas, situar a sub-região Cone Sul em um padrão intermediário de integração regional – regime de segurança –, a caminho de uma pretensa *comunidade de segurança*. As sub-regiões Amazônia, Andes e Guianas, por sua vez, enquadrar-se-iam em um modelo menos avançado, mantendo traços de uma formação conflitiva.

### 3.2 A geografia política sul-americana: estruturas de defesa

#### 3.2.1 Gastos militares na América do Sul

De acordo com dados do Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), a América do Sul continua sendo a região com os menores gastos com defesa no mundo, representando em torno de 4% do total mundial – em relação ao seu produto interno bruto (PIB), não são mais que 2%, em média.

Apesar da ideia propalada por alguns setores sociais e políticos nos últimos anos de que estaria havendo uma corrida armamentista no subcontinente, observa-se nas duas últimas décadas uma tendência à redução dos gastos médios com defesa na região. Diversos fatores têm contribuído para esta tendência. Entre os de caráter sistêmico, três merecem destaque: *i)* fim da Guerra Fria; *ii)* fim de governos militares; e *iii)* forte contenção de gastos públicos provocada pela implementação das chamadas reformas neoliberais (Villa, 2008, p. 48-49). No caso específico do Cone Sul, a diminuição dos gastos com defesa sugere uma relação direta com o processo de transição democrática, no qual o controle civil sobre as estruturas militares envolvia não apenas a redução dos orçamentos militares, mas também o enxugamento de suas atribuições políticas (Sotomayor, 2004).

A tabela 1 apresenta a porcentagem média de gasto com defesa em relação ao PIB de cada país da região.

TABELA 1  
Gastos com defesa na região (1988-2008)  
(Em % do PIB)

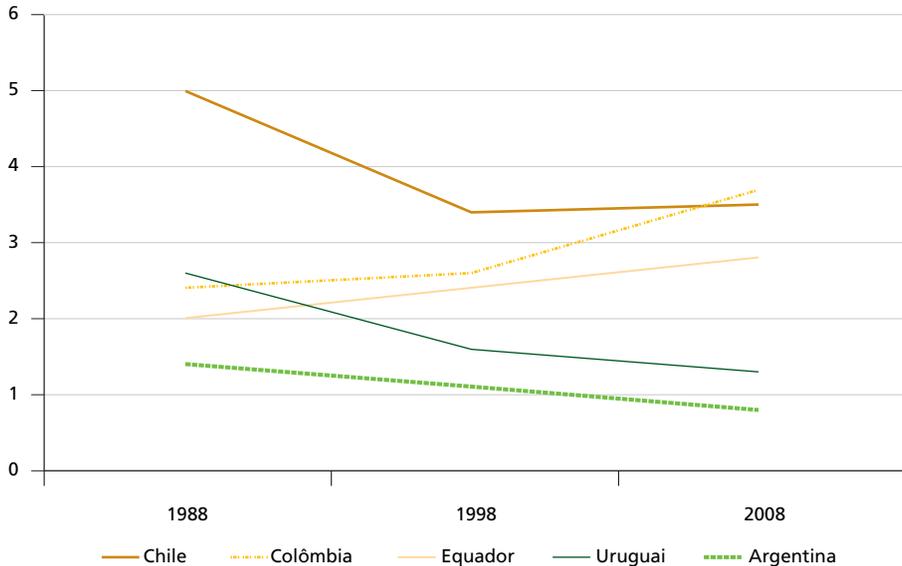
País	1988	2008	Gasto médio
Argentina	1,5	0,8	1,3
Bolívia	1,7	1,5	2,1
Brasil	2,1	1,5	1,7
Chile	5,0	3,5	3,7
Colômbia	2,4	3,7	3,1
Equador	2,0	2,8	2,1
Paraguai	1,3	0,8	1,2
Peru	0,2	1,1	1,4
Uruguai	2,6	1,3	2,0
Venezuela	1,8	1,4	1,6

Fonte: *Stockholm International Peace Research Institute (Sipri)*. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/result.php4>>. Elaboração do autor.

Os dados revelam que a variação de gastos com defesa entre os países da região tem se comportado de forma distinta entre as porções regionais. Enquanto

Argentina, Chile e Uruguai apresentaram as maiores reduções, os países andinos, com destaque para Colômbia e Equador, registraram crescimentos expressivos, conforme se observa no gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Gastos com defesa na região (1988-2008)  
(Em % do PIB)



Fonte: Sipri.  
Elaboração do autor.

Em comparação às médias mundiais, os gastos dos países da região são modestos. Apenas dois mantêm gastos superiores a 3% do seu PIB: Colômbia e Chile. O primeiro pode ser explicado pelo estado de guerra interna vivido nos últimos anos, o que tem levado as Forças Armadas colombianas a serem empregadas em conflitos de baixa intensidade (*low intensity conflicts*). O caso do Chile, em boa medida, é explicado pela permanência da Ley Reservada del Cobre, que estabelece que 10% do valor das exportações de cobre devem ser destinados às Forças Armadas.

### 3.2.2 Papel das Forças Armadas na América do Sul

Com relação à missão das Forças Armadas, além do emprego tradicional contra ataques militares clássicos, os militares têm sido empregados: no enfrentamento a delitos transnacionais; em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU); como instrumento de desenvolvimento nacional – missões subsidiárias; e no apoio à segurança pública – em caso de carência policial.

Dos temas anteriores, as “novas ameaças” – especialmente a simbiose entre crime organizado e ações terroristas – são as que têm provocado mais impacto sobre as reestruturações doutrinárias e a destinação dos aparatos militares. A natureza transnacional destas ameaças complica a situação. Diante de tal realidade, resta aos governos nacionais uma difícil escolha: ou investem em estruturas clássicas de defesa, destinando seus militares à missão exclusiva de “defesa externa”, ou reestruturam seus aparatos militares, adaptando-os para o emprego em missões de natureza policial.

Diante das dificuldades orçamentárias e do caráter episódico – de difícil previsão – das “novas ameaças”, torna-se impraticável pensar na criação de agências específicas para o tratamento desses ilícitos. Assim, os governos têm, de forma cada vez mais recorrente, envolvido os militares em missões de segurança pública.

O envolvimento das Forças Armadas em missões internas, porém, é bastante controverso. Os argumentos contrários são diversos, variando desde o receio de “contaminação” do instrumento militar pelo crime organizado, passando pelo risco de ampliação da autonomia militar, até o perigo de se estar obedecendo a uma suposta cartilha norte-americana, que pregaria a transformação dos exércitos latino-americanos em gendarmarias na luta contra o narcoterrorismo.

A compreensão do quadro que caracteriza a geografia política sul-americana sugere uma análise do processo histórico que envolve as relações geopolíticas na região, assunto discutido na seção seguinte.

#### **4 GEOPOLÍTICA SUL-AMERICANA: UM BREVE PERCURSO**

Serão analisados nesta seção alguns aspectos geopolíticos que envolvem a relação entre os países sul-americanos e o processo de aproximação entre dois atores centrais na região: Argentina e Brasil. De forma geral, o percurso pode ser dividido em quatro fases: *i)* contenção – década de 1970; *ii)* inflexão – início da década de 1980; *iii)* cooperação – acentuada na década de 1990; e *iv)* mais institucionalização – década passada.

Pode-se dizer que, até a década de 1970, as relações entre Estados na América do Sul ocorriam sob o pano de fundo de uma geopolítica de contenção, caracterizada pela desconfiança mútua entre vizinhos – vistos como ameaças latentes e inimigos em potencial – e pela percepção de fronteiras enquanto instrumentos de separação (Medeiros Filho, 2005). Este clima de desconfiança mútua contribuiu para o “distanciamento” entre os países sul-americanos, representado pelo baixo volume de comércio intrarregional e, conseqüentemente, a escassa integração regional.

A relação entre países-chave, como Brasil e Argentina, era dominada pela percepção de “vizinho-ameaça”. Podia-se ver, em todos os gestos do vizinho, intenções pouco amistosas ou confiáveis. Analisando-se textos de geopolítica

produzidos no Brasil e na Argentina, percebe-se que eles eram marcados por posturas agressivas/defensivas de ambas as partes (Miyamoto, 1999, p. 4). Em *Geopolítica do Brasil*, por exemplo, o general Golbery do Couto e Silva defendia a tese de que o Brasil, em relação ao seu “perímetro continental”, e à fronteira com a Argentina, em particular, deveria adotar uma “geoestratégia de contenção, em grande parte preventiva” (Silva, 1981, p. 171).

O período entre o fim da década de 1970 e o início dos anos 1980 registrou uma série de eventos que acabaram por constituir um ponto de inflexão nas relações geopolíticas sul-americanas. Alguns destes estão relacionados a iniciativas cooperativas elaboradas pelo Brasil, ator central na região, na tentativa de desconstruir o imaginário oriundo da geopolítica de contenção (Villa, 2006). Entre estes eventos, podem ser citados: a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978; a assinatura do acordo junto à Argentina e ao Paraguai pondo fim ao impasse que envolvia a questão de Itaipu-Corpus – marco histórico da parceria estratégica que dá início ao Mercosul; além do comportamento do Brasil durante a Guerra das Malvinas, no início dos anos 1980, fundamental para diluir o dilema de segurança argentino-brasileiro (Russell e Tokatlian, 2003).

A parceria Brasil-Argentina se aprofunda com a assinatura da *Declaração do Iguazu*, tratando de temas nucleares (entre outros), em 1985, e do Tratado de Assunção, criando o Mercosul, em 1991.

A partir do início dos anos 1990, já com a presença de governos civis eleitos diretamente em toda a região, as tratativas de cooperação regional ganham novos impulsos, alterando, em alguma medida, a percepção mútua entre os vizinhos. O argumento de que a democracia possa gerar a paz é controverso. O argumento inverso, porém, de que a paz – estabilidade geopolítica – possa ser um fator importante para a manutenção da democracia na região parece plausível.<sup>4</sup> Algumas medidas tomadas pelos governos democráticos têm contribuído para possibilitar um “clima de paz” na região, incluindo-se o “controle civil” do aparelho militar por meio dos ministérios de defesa e a publicação de livros brancos.

Contudo, mesmo após o fim da Guerra Fria, não havia entre os países sul-americanos propostas de política de segurança para o subcontinente. Este “vácuo de iniciativas” contribuía para que persistisse na região a ideia de uma arquitetura hemisférica a partir de iniciativas norte-americanas (Villa, 2007, p. 22). Ao longo da década de 1990, as experiências de integração regional se restringiam quase que exclusivamente a aspectos econômicos, tendo como carro-chefe a ampliação do comércio regional. Isto não impedia que os temas de defesa e segurança

---

4. No âmbito do Mercosul, merece destaque a chamada “cláusula democrática”, institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, em 1998, que considera a plena vigência das instituições democráticas condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-membros do bloco.

fossem pensados e discutidos pelos militares da região; porém, os acordos assinados tinham caráter basicamente bilateral.

O início do século XXI, porém, registra uma série de acontecimentos que parecem indicar a direção de uma arquitetura político-estratégica e acabam por desaguar na proposta de institucionalização de um arranjo propriamente sul-americano, representado pelo CDS. Tal postura parece romper com uma longa tradição pan-americana, revestindo-se de um interessante ineditismo geopolítico na América do Sul.

Nas subseções seguintes, serão apresentadas as principais discussões ocorridas a respeito de uma arquitetura exclusivamente regional para o tratamento de temas de defesa e segurança.

#### 4.1 Agendas para a integração regional de defesa

Propostas de uma arquitetura de defesa em escala subcontinental – de caráter autóctone – começaram a aparecer a partir dos anos 1990, em um contexto marcado pelo fim da Guerra Fria e o início de um novo período unipolar. Elas têm origem, portanto, em um contraponto regional ao projeto de globalização liderado pelos Estados Unidos. Estas propostas, entretanto, obedeceram a interesses e preferências nem sempre consensuais. Para fins de análise, podem-se identificar três diferentes *agendas* de integração regional: *i) a mercosulina; ii) a bolivariana; e iii) a brasileira.*

##### 4.1.1 Agenda mercosulina

Denomina-se aqui de agenda *mercosulina* as propostas de construção de um organismo sul-americano, sob uma perspectiva liberal, como parte da ampliação “natural” da integração regional a partir do Mercosul. A finalidade da integração regional sob esta perspectiva está geralmente relacionada à ampliação do grau de integração regional, atingindo a esfera política. Neste caso, o objetivo de uma arquitetura de defesa estaria relacionado à necessidade de estabilidade regional, entendida como precondição para a manutenção dos regimes democráticos na região. Para tanto, a adoção de políticas públicas transparentes de defesa e segurança, sob o controle civil, passa a ser uma meta central.

##### 4.1.2 Agenda bolivariana

Esta agenda resgata a necessidade de se fazer frente a ameaças externas – poder hegemônico, potências extrarregionais – que podem pôr em xeque a capacidade autônoma dos países do subcontinente, retomando o pensamento de Simon Bolívar. De caráter nitidamente ideológico – para o qual o “socialismo do século XXI” idealizado por Hugo Chávez é a sua melhor expressão –, ela se caracteriza por mesclar tendências socialistas, populistas e nacionalistas. Sua retórica é

notadamente antiamericanista, sendo os Estados Unidos citados entre as principais ameaças externas à região. Em termos de propostas, a agenda bolivariana contempla a possibilidade de uma “integração militar sul-americana”, sugerindo, inclusive, a criação de um organismo militar regional, com estratégia própria.<sup>5</sup>

#### 4.1.3 Agenda brasileira

Tradicionalmente, a postura brasileira era contrária ao surgimento de qualquer arquitetura de defesa sub-regional. Os primeiros sinais favoráveis ao desenvolvimento de um sistema de defesa sul-americano começaram a vir à tona com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, quando o então ministro Geraldo Quintão defendeu uma estratégia regional sul-americana, capaz de promover não a formação de alianças militares no sentido clássico, mas o diálogo sobre políticas de defesa na região (Martins Filho, 2006, p. 21). Estes sinais se tornaram mais explícitos na gestão do ministro José Viegas Filho (2003-2004), que se mostrava favorável ao avanço da cooperação militar na América do Sul, especialmente por meio da integração das indústrias de defesa.<sup>6</sup> Foi, porém, na gestão do ministro Nelson Jobim (2007-2011) que se consolidou a proposta, por ele encampada, em relação à criação do CDS. Tal postura tem conferido ao país lugar de destaque na geopolítica regional, sugerindo uma agenda brasileira de defesa para a América do Sul.

#### 4.2 O CDS: origem e consolidação

A primeira reunião presidencial a tratar do projeto de uma arquitetura regional de defesa contou com a participação de três presidentes, cada um representando uma das agendas aqui consideradas.

A proposta para a criação do CDS foi apresentada durante encontro entre os então presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner, realizado em 19 de janeiro de 2006, na Granja do Torto, em Brasília. Segundo o presidente brasileiro, o objetivo da proposta seria a promoção do desenvolvimento tecnológico regional no setor de defesa, além de um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos ministros de Defesa da América do Sul. Na ocasião, a opinião do presidente venezuelano, entretanto, era a de que o projeto seria uma espécie de “Otan do Sul”, com clara tendência antiamericana.

Passados alguns meses após os debates iniciais, a proposta parecia condenada ao “engavetamento”. O tema foi retomado, porém, em outubro de 2007, quando Nelson Jobim assumiu o cargo de ministro da Defesa. Jobim resolveu percorrer, a partir do início de 2008, todos os países vizinhos, em uma missão que ele mesmo

---

5. Em 4 de julho de 2006, após a reunião de presidentes do Mercosul, que aprovaram a entrada da Venezuela no bloco, o presidente venezuelano Hugo Chávez declarou que o Mercosul “*deberá tener algún día una organización de defensa conjunta, una estrategia propia para proteger la soberanía de sus países*” (Elias, 2006).

6. Ver Viegas Filho (2003).

intitulou de *diplomacia militar*. Dois objetivos principais eram apresentados em seus discursos: a construção de uma identidade regional de defesa; e a criação de uma indústria bélica sul-americana. No primeiro semestre de 2008, dois acontecimentos deram relevância à discussão do tema: o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela; e a reativação da Quarta Frota norte-americana. Tais acontecimentos impulsionaram o debate e promoveram uma rodada de negociações entre autoridades de defesa dos países da região. Finalmente, em 16 de dezembro de 2008, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), realizada em Costa do Saúpe – (Bahia, Brasil), o CDS foi criado como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa.

### 4.3 Segurança coletiva ou segurança cooperativa: qual a vocação do Conselho de Defesa Sul-Americano?

Cabe uma última discussão a respeito da arquitetura de defesa regional em gestação na América do Sul. Qual deve ser sua vocação? A formação de blocos regionais de defesa sugere dois tipos que, de certa forma, estão na base do que Deutsch (1982, p. 269) chama de comunidade de segurança pluralística e comunidade de segurança amalgamada: um constructo de segurança cooperativa e de segurança coletiva, respectivamente. Enquanto a primeira visa à manutenção da paz entre os países-membros, a segunda sugere, para além da segurança cooperativa, a formação de uma comunidade política, com identidade funcional comum e a geração de poder, cujo objetivo principal seria a legítima defesa contra um inimigo comum.

A definição do modelo que se pretende para o arranjo de defesa regional – cooperativo ou coletivo – mostra-se de grande importância, pois é desta definição que derivam os mecanismos a serem empregados.

Se o modelo adotado for o da *segurança cooperativa*, os mecanismos de cooperação esperados devem se restringir à construção de confiança entre Estados, objetivando um ambiente regional marcado pela paz e estabilidade. Em termos práticos, os mecanismos de confiança mútua podem ser representados por atitudes como: notificação de manobras militares, troca de informações sobre gastos com defesa, intercâmbio entre estabelecimentos de formação militar etc. Uma estratégia adequada para este fim pode vir a ser o desarmamento mútuo das partes, como sugeriu o então presidente peruano Alan García.<sup>7</sup>

Se o modelo for o de *segurança coletiva*, entretanto, visto que, neste caso, a região deve ser entendida como uma comunidade política, a estratégia a ser adotada sugere maior grau de integração, apontando inclusive para elementos de

---

7. O então presidente peruano Alan García propôs a assinatura de um protocolo de *Paz, segurança e cooperação* entre os países sul-americanos. Segundo o que foi noticiado, "García fez um cálculo de que se reduzissem em 3% os gastos que já existem na América do Sul em armamento nos próximos cinco anos e em 15% os gastos em novas armas, permitiria liberar recursos para que 10 milhões de sul-americanos saiam da pobreza" (Vaz, 2009).

supranacionalidade. A própria noção de ameaça comum como princípio fundante dos interesses compartilhados constituiria o elemento motivacional da formação da identidade regional. Nos moldes aqui expostos, a adoção do modelo de segurança coletiva provocaria uma alteração radical na forma como a concepção estratégica de dissuasão tem sido empregada: se, tradicionalmente, ela tem sido aplicada em termos regionais, com foco no entorno de cada país, o modelo de segurança coletiva sugere pensá-la em termos extrarregionais. Em um cenário hipotético de plena integração política da América do Sul, portanto, a importância dada à dissuasão de âmbito estritamente regional cederia lugar, paulatinamente, à necessidade por uma dissuasão de amplitude extrarregional (Nascimento, 2008, p. 7).

Diferentemente do modelo mais modesto de segurança cooperativa, que sugere inclusive o desarmamento como solução para a segurança, a noção de segurança coletiva tende a apontar em sentido contrário, em que a ideia de fortalecimento dos mecanismos de defesa – reestruturação das Forças Armadas, revitalização ou desenvolvimento de uma indústria bélica regional etc. – tende a ser invocada.

## 5 SEGURANÇA REGIONAL SUL-AMERICANA: DESAFIOS À INTEGRAÇÃO

Passada a euforia sobre o sucesso do processo de cooperação regional observado na década de 1990, constatam-se alguns óbices limitadores do avanço da integração regional, nos campos da defesa e segurança, na América do Sul.

- 1) Um primeiro aspecto, decorrente em boa medida da geopolítica de contenção que predominou até a década de 1980, diz respeito à frágil infraestrutura física de circulação e à escassa complementaridade econômica entre os países sul-americanos. De fato, diferentemente do processo que ocorreu na porção norte do continente americano – Estados Unidos e Canadá –, na América do Sul, os países se desenvolveram “de costas” uns para os outros. Um exemplo disto é a dificuldade de integração ferroviária no Mercosul em virtude da diversidade de bitolas usadas entre os países do bloco, herança de um cenário geopolítico em que os vizinhos se enxergavam mutuamente como ameaças e adotavam bitolas oficiais próprias com o objetivo de retardar uma eventual invasão militar (Camargo, 1999). Esta fragilidade regional afeta, em primeiro lugar, o avanço da cooperação econômica. Eis a questão a ser respondida: é possível avançar no campo da integração política quando os níveis de cooperação econômica são ainda claudicantes?
- 2) Um segundo óbice decorre da fragilidade da agenda democrática no continente. A principal limitação parece recair sobre as condições políticas em que se desenvolvem as democracias regionais. O baixo grau da continuidade e institucionalização das chamadas “regras do jogo” em

vários países da região impossibilita um mínimo de congruência entre a racionalidade formal e a prática efetiva da democracia (Villa, 2006). Sem estabilidade democrática não há confiança política; sem esta, dificilmente os arranjos regionais avançarão para além de acordos entre governos.

- 3) Um terceiro óbice diz respeito à fragilidade das instituições regionais e à ausência de instituições supranacionais. A dificuldade em se avançar em arranjos supranacionais parece estar relacionada ao receio dos próprios Estados-membros de que a adoção de instituições regionais fortes implique cessão de soberania e, em última instância, cessão de parte de suas liberdades e de seu poder de decisão. Como consequência, os acordos entre os países da região exigem, necessariamente, o consenso, o que acaba por gerar paralisação quando da necessidade de discussão de temas mais complexos, como geralmente são os de defesa e segurança.
- 4) O quarto e, talvez, o mais relevante dos óbices, diz respeito à manutenção na região de um considerável estoque de desconfiança mútua. Apesar do cenário de ausência de guerras clássicas, e em que pesem as mudanças ocorridas a partir do processo de democratização iniciado nos anos 1980, persistem na região velhas desconfianças envolvendo questões com potencial de se desdobrar em conflito armado. Três aspectos podem ser apontados. O primeiro se refere a questões territoriais ainda não resolvidas, sendo a mais importante a da saída boliviana para o mar. O segundo aspecto, não obstante o esmaecimento do pan-americanismo na região, refere-se à forte influência dos Estados Unidos, gerando um quadro de “amor e ódio” no qual as ideologias nacionais se fundam. Atualmente, este aspecto representa a maior ameaça de uma possível “fragmentação” regional. O último aspecto se relaciona às supostas posturas “imperialistas” de seu principal líder. Acontecimentos recentes envolvendo o Brasil e países da região (Bolívia, Equador e Paraguai) apontam neste sentido e mostram que as elites destes países continuam muito sensíveis a discursos e imagens do passado sobre as intenções expansionistas do Brasil (Villa, 2006).

O fato de o CDS ter tido como principal propagador um político brasileiro contribuiu para que se levantassem suspeitas sobre a possibilidade de o Conselho refletir um projeto estratégico brasileiro de liderança do subcontinente. Nesse sentido, o CDS poderia ser entendido como uma espécie de plataforma para a exportação dos planos militares do Brasil. Sendo assim, a proposta apenas refletiria a estratégia de “sul-americanização” do Brasil, segundo a qual o país tenderia a maximizar seus ganhos, ampliando suas relações com a América do Sul. Sob tal perspectiva, a construção de uma comunidade sul-americana para o Brasil poderia ser não um fim em si mesma, mas um meio para a sua projeção.

Além das questões geopolíticas clássicas, contribuem para a manutenção desse estoque de desconfiança um conjunto de problemas que possui origens difusas e pode estar relacionado às vulnerabilidades sociais e à fraqueza institucional dos Estados da região, somados à proliferação de grupos criminosos de natureza transnacional.

## 6 CONCLUSÃO

A geografia política sul-americana possui dinâmicas muito particulares que envolvem, concomitantemente: *i*) elementos de conflito e cooperação; *ii*) ausência de guerras; e *iii*) elevados índices de violência social. Tais condições, porém, não se espalham de forma homogênea no espaço sul-americano. Algumas áreas são marcadas pela instabilidade regional, não só no que diz respeito às antigas desconfianças territoriais, mas também a fortes vulnerabilidades sociais que colocam em risco a própria manutenção do estado de direito, como é o caso nos países andinos. Outras porções do subcontinente têm apresentado transformações radicais nas suas relações externas e se configuram como candidatas à formação de uma comunidade de segurança pluralística, como é o caso dos países do Cone Sul.

Um dado interessante é o diferente comportamento observado entre as porções regionais do subcontinente no que diz respeito à porcentagem de gastos com defesa em relação ao PIB ao longo das últimas duas décadas (tabela 1). Enquanto a porcentagem dos países que compõem o Cone Sul manteve uma tendência decrescente, a porcentagem entre os países que compõem a Amazônia e os Andes manteve tendência crescente ao longo do período considerado. Estas diferenças têm relação com as características geopolíticas predominantes nestas porções. Na primeira – Cone Sul –, a região vive um cenário de relativa estabilidade política e aproximação estratégica entre seus atores centrais: Brasil-Argentina e Argentina-Chile. As demais – Andes e Amazônia – constituem o chamado “arco da instabilidade”, onde coexistem ameaças tradicionais e novas. A combinação entre a permanência de antigas tensões geopolíticas, a influência norte-americana naquela área, a necessidade de superar o obsoleto estoque de material bélico e as novas percepções de ameaças têm contribuído para a ampliação da desconfiança de alguns daqueles países. Sob tais condições, o avanço no processo de integração torna-se menos provável.

Independentemente de como se possa classificá-la, deve-se destacar o fato de que a América do Sul é hoje uma região que, não obstante a permanência de potencial conflitivo, possui um conjunto de características que a qualifica como uma das regiões mais estáveis do mundo: apresenta gastos com defesa relativamente muito baixos; é uma região livre de armas químicas e nucleares; e não registra guerras convencionais em seu território há quase um século. A discussão sobre quais seriam os fatores determinantes de tal situação parece controversa.

Há quem defenda explicações de ordem material: periferia regional e presença do poder hegemônico norte-americano; baixa capacidade de poder militar dos países da região; e prioridade dada ao “inimigo interno”. Outros autores apostam em elementos ideacionais, como a possibilidade de se pensar a região como uma “sociedade de Estados”, em que determinadas normas seriam compartilhadas em nome de objetivos comuns a todos os países da região. Aparentemente, a melhor explicação não deve ser buscada em um fator determinante, mas em uma engenhosa combinação de fatores que tem proporcionado à região a relativa paz.

Do ponto de vista das relações internacionais, resta questionar se os aspectos analisados anteriormente apontam para a consolidação de uma comunidade de segurança na América do Sul ou se este constructo regional não passa de mais uma ilusão cartográfica.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, E.; BARNETT, M. **Security communities**. Nova York: Cambridge University Press, 1998.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**. Tradução de Sérgio Bath. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BUZAN, B. **People, states and fear: an agenda for security studies in the Post-Cold War era**. Londres: Wheatsheaf, 1991.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CAMARGO, P. **O papel da circulação na integração econômica e territorial da América do Sul**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- DEUTSCH, K. W. *et al.* **Integración y formación de comunidades políticas**. Buenos Aires: Intal, 1966.
- DEUTSCH, K. W. **Análise das relações internacionais**. 2. ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- ELIAS, J. Chávez propuso crear un ejército del Mercosur. **Jornal la nacion**, Sección política, 6 jul. 2006.
- HERZ, J. Idealist internationalism and the security dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, jan. 1950.
- HURRELL, A. An emerging security community in South America? *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security communities**. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

KACOWICZ, A. M. **The impact of norms in international society: the Latin American experience, 1881-2001.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005.

MARTINS FILHO, J. R. As forças armadas brasileiras e o plano Colômbia. *In*: CASTRO, C. (Org.). **Amazônia e defesa nacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-29.

MEDEIROS FILHO, O. **Cenários geopolíticos e emprego das forças armadas na América do Sul.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa. *In*: D'ARAÚJO, M. C. S.; SOARES, S. A.; SVARTMAN, E. (Orgs.). **Defesa, segurança internacional e forças armadas.** Campinas: II Encontro da Associação Brasileira de Estudos a Distância (ABED), Mercado das Letras, 2009.

\_\_\_\_\_. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MIYAMOTO, S. **Perspectivas do estudo das relações internacionais no Brasil.** Campinas: Universidade de Campinas, 1999. (Coleção primeira versão, n. 80)

NASCIMENTO, P. R. L. (Cel.). **Os cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa.** Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Estado-maior do Exército, 2008. (CD-Rom).

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SAINT-PIERRE, H. L. **Introdução à análise e formulação de política de defesa.** [s.d.]. Mimeografado.

SILVA, G. C. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e a geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SOTOMAYOR, A. C. Civil-military affairs and security institutions in the southern cone: the sources of argentine-brazilian nuclear cooperation. **Latin american politics & society**, v. 46, n. 4, p. 29-60, 2004.

VAZ, V. Cheiro de pólvora. **Correio Braziliense**, 15 nov. 2009.

VIEGAS FILHO, J. **Defesa: cooperação nacional e internacional.** Campinas: Universidade de Campinas, 3 jul. 2003.

VILLA, R. A. D. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 63-89, jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul.** Tese (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo de gastos militares. **Estudos e cenários**, dez. 2008.

VILLA, R. A. D.; MEDEIROS FILHO, O. Agências de segurança e defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, [s.l.], 2007. **Anais...** [s.l.], abr. 2007.

## ENTRE A “SEGURANÇA DEMOCRÁTICA” E A “DEFESA INTEGRAL”: UMA ANÁLISE DE DUAS DOCTRINAS MILITARES NO CANTO NOROESTE DO SUBCONTINENTE SUL-AMERICANO

Adriana A. Marques\*  
Oscar Medeiros Filho\*\*

Entre as políticas de defesa que estão sendo implementadas nos países sul-americanos nos últimos anos, duas em particular vêm chamando a atenção de analistas por conta dos diferentes projetos políticos que representam: a *Política de Defesa e Segurança Democrática* da Colômbia e a doutrina de *Defesa Integral da Nação*, adotada recentemente pela Venezuela. Este capítulo analisará os casos colombiano e venezuelano de forma comparada, buscando identificar algumas percepções sobre: *i)* relações internacionais; *ii)* entorno regional; *iii)* concepções de segurança e defesa; *iv)* postura estratégica; *v)* relações entre civis e militares; e *vi)* configuração das Forças Armadas. A identificação destas percepções nos permitirá apreender alguns elementos das culturas estratégicas venezuelana e colombiana.

### 1 CULTURA ESTRATÉGICA

Utilizado pela primeira vez no final dos anos 1970 para analisar a doutrina soviética de guerra nuclear limitada, o termo *cultura estratégica*, cunhado por Jack Snyder, vem, ao longo das últimas décadas, ganhando visibilidade na comunidade acadêmica. Snyder usou o termo para se referir a um conjunto de atitudes e crenças que guiam e circunscrevem o pensamento sobre questões estratégicas, influenciam a maneira como estas são formuladas e articulam o vocabulário e os parâmetros perceptuais do debate estratégico (Marques, 2009).

Dos primeiros trabalhos, produzidos durante a Guerra Fria e centrados na possibilidade de utilização de armamentos nucleares pelas grandes potências, às análises mais recentes, que discutem a pertinência de se ampliar a agenda de pesquisa sobre cultura estratégica, incorporando o estudo de grupos armados não

---

\* Mestre em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

\*\* Oficial do Exército Brasileiro. Mestre em geografia humana e doutor em ciência política pela USP. É professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da ECEME.

estatais e a existência de *culturas estratégicas regionais* (Howllet, 2005), o conceito foi sendo rediscutido e reformulado, sem que, no entanto, tenha se estabelecido uma definição consensual na literatura especializada.

Neste capítulo, será adotada uma definição de cultura estratégica inspirada na proposta de Neumann e Heikka (2005), para os quais a cultura estratégica de um país ou região pode ser entendida como uma interconexão dinâmica entre o discurso (a “grande estratégia” – os fundamentos do pensamento sobre os militares e a política de defesa) e a prática (as doutrinas militares, as relações entre civis e militares e a aquisição de armamentos). Além disso, os autores enfatizam que a cultura estratégica dos pequenos países é fortemente influenciada pelo sistema internacional e as alianças são fundamentais para a sobrevivência destas entidades; por isso, o caráter transnacional da cultura estratégica dos pequenos países é um ponto que merece muita atenção dos analistas.

Também será agregada à definição de Neumann e Heikka uma questão considerada por outros autores, como Booth e Macmillan (1999), fundamental para a compreensão da cultura estratégica de um país: a geografia, tanto humana como física, incluindo sua posição relativa no globo. Neste sentido, considera-se que a presença de uma grande potência, os Estados Unidos, no continente americano é um fator que influencia fortemente a cultura estratégica dos demais países do hemisfério ocidental. Para discutir esta questão geopolítica, será recuperada a tese de Mário Travassos (1935), para quem a instabilidade do “canto noroeste do subcontinente” sul-americano estaria diretamente relacionada à influência dos Estados Unidos.

## 2 CONCEITUANDO DEFESA E SEGURANÇA

Antes de analisar alguns aspectos da cultura estratégica dos países em pauta, este capítulo fará algumas breves considerações teóricas a respeito dos conceitos de defesa e segurança, tendo em vista as implicações da ampliação da agenda de segurança no pós-Guerra Fria para a configuração das culturas estratégicas nacionais e regionais.

### 2.1 O conceito tradicional de defesa e segurança

O termo *segurança* tem sido empregado como um estado ou sensação de ausência de ameaças que poderiam colocar em risco algo que nos pertence. *Defesa*, sob tal perspectiva, refere-se ao conjunto de ações que garantirá aquela segurança (Saint-Pierre, 2008, p. 59). De forma simplificada, a segurança de uma nação corresponderia à ausência de ameaças, geralmente externas (ataques estrangeiros), e a defesa seria o conjunto de esforços adotados pelo “poder nacional” visando neutralizar ameaças.

O cenário resultante do final da Guerra Fria colocou em xeque o modelo analítico tradicional baseado na ideia de segurança-*sensação* e defesa-*ação*. Em um contexto marcado pela indefinição e transnacionalização das ameaças, e pela dificuldade em se separar questões internas de externas, percebe-se, atualmente, uma tendência ao uso funcional dos termos defesa e segurança: a separação entre ameaças de carácter militar (questões de defesa) e de carácter policial (questões de segurança), conforme o esquema a seguir:

QUADRO 1  
**Uso dos termos defesa e segurança**

Termo	Origem ou natureza	Agentes	Ambiente
Defesa	Conflito ou guerra	Forças militares	Externo
Segurança	Desordem ou delito	Forças policiais	Interno

Fonte: Medeiros Filho (2010, p. 44).

Os termos adotados no quadro 1 remetem às ideias de *defesa nacional* (que envolvem preponderantemente ações das Forças Armadas) e *segurança pública* (campo de ação das forças policiais). Assim, enquanto o termo *defesa* é empregado para se referir às atividades das Forças Armadas na garantia da independência, soberania e integridade territorial de um país, o termo *segurança* refere-se ao âmbito de atuação dos aparatos policiais no combate a ilícitos e crimes de toda ordem.

Tais definições apresentam, porém, algumas limitações. A linha que separa questões de segurança “interna” e “externa” torna-se cada vez mais imprecisa, e a distinção entre missões de carácter policial (combate ao crime) e militar (condução da guerra) torna-se cada vez mais complicada. Até que ponto é possível estabelecer a diferença entre ameaças de natureza militar e policial? O combate a grupos armados não estatais que protegem laboratórios de refino de cocaína no interior da Amazônia por soldados do Exército, por exemplo, constitui uma ação na esfera da defesa nacional ou da segurança pública?

Neste sentido, pode-se entender defesa como “combate em guerra” e segurança como “combate ao crime”. A guerra seria, então, a violência promovida pelas unidades políticas entre si, enquanto o crime seria o produto de uma desordem social: “A violência só é guerra quando exercida em nome de uma unidade política. (...) a violência empregada pelo estado para executar criminosos e eliminar piratas não se qualifica como tal, porque tem por alvo indivíduos” (Bull, 2002, p. 211).

## 2.2 Por um conceito de segurança multidimensional

No final do século XX, um conjunto de “novas ameaças”, não necessariamente militares, com capacidade de cruzar fronteiras e potencial para colocar em risco a integridade política e social das sociedades, começa a ganhar destaque. Por seu

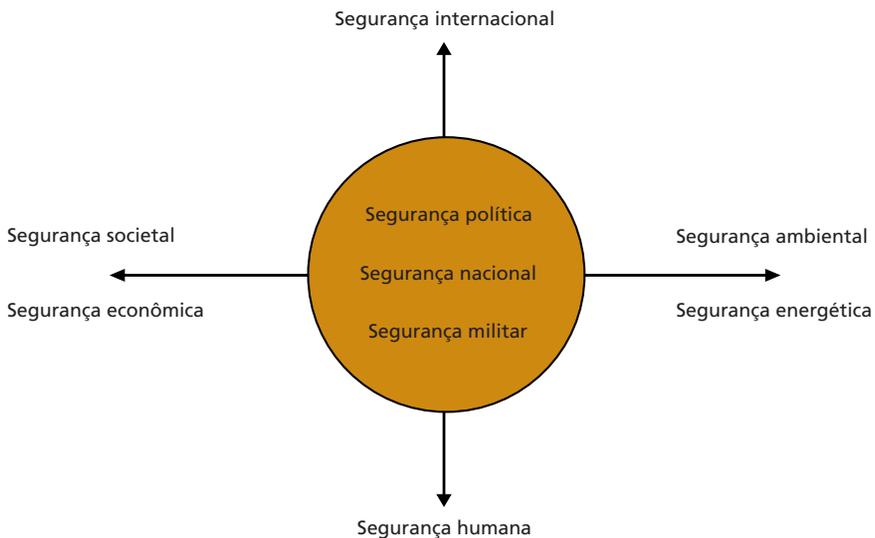
caráter plurissetorial e transnacional, estas “novas ameaças” passaram a representar sérios desafios à segurança dos Estados. Em 1994, a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou uma proposta de mudança no conceito de segurança, transferindo o foco, tradicionalmente centrado nos Estados, para os indivíduos. De um conceito de caráter exclusivamente territorial, baseado em armamentos, procurou-se transitar para um conceito mais voltado para a segurança da população, baseado no desenvolvimento humano (PNUD, 1994, p. 28).

Considerando a ideia de ampliação (*broadening*) e de aprofundamento (*deepening*) do conceito de segurança (Krause e Williams, 1996, p. 230), este trabalho sugere um esquema teórico que propõe a subdivisão da ampliação do conceito de segurança segundo dois eixos: vertical e horizontal. O eixo vertical diz respeito à ideia de segurança segundo níveis de análise:

- nível individual (segurança humana – a referência é a pessoa);
- nível estatal (segurança nacional – a referência é o Estado-Nação); e
- nível transnacional (segurança internacional – a referência transpõe fronteiras).

O eixo horizontal segue a proposta de Barry Buzan (1991), segundo a qual a segurança, no pós-Guerra Fria, deixa de ser monopolizada pelo setor político-militar (visão tradicional e estreita centrada no Estado) e passa a abarcar outros setores como o ambiental, o societal, o econômico etc.

FIGURA 1  
Esquema de ampliação do conceito de segurança



Este capítulo buscará, adiante, situar no gráfico a situação das políticas de defesa e de segurança dos países aqui estudados.

### 3 CULTURA ESTRATÉGICA: OS CASOS COLOMBIANO E VENEZUELANO

Serão apresentados a seguir alguns tópicos acerca das preocupações de defesa e segurança relativos ao canto noroeste do subcontinente, notadamente Colômbia e Venezuela, que influenciam a cultura estratégica destes países e por ela são influenciados.

#### 3.1 Colômbia

O envolvimento da Colômbia em conflitos internos há mais de quatro décadas gerou uma particularidade em sua orientação estratégica que a torna diferente das demais na região: se, como as demais políticas de defesa sul-americanas, a política de defesa colombiana é defensiva no plano externo, em relação às suas ameaças internas, ela é ofensiva.

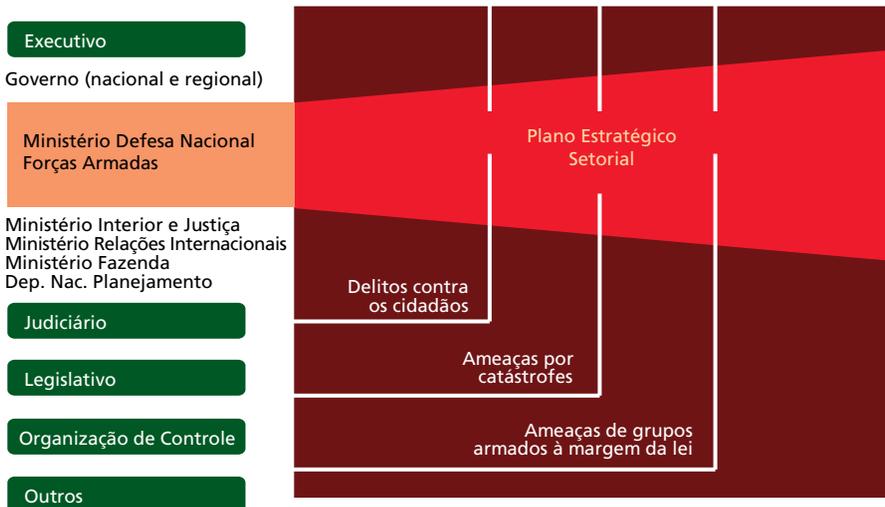
Especialmente a partir de 2001, com a ajuda financeira norte-americana para o combate ao narcotráfico (Plano Colômbia), iniciou-se uma reestruturação dos aparatos militares para o emprego em missões internas. Durante os anos de 2002 a 2006, o governo colombiano pôs em prática a *Política de Defesa e Segurança Democrática*. Entre os principais objetivos estratégicos desta política destacaram-se: a consolidação do controle territorial; o combate às atividades do narcotráfico; e a diminuição dos índices de criminalidade nos centros urbanos (Colômbia, 2007). Neste documento, a maior preocupação é o combate aos grupos armados ilegais, caracterizados pela simbiose entre as organizações guerrilheiras (também chamadas de terroristas) e os narcotraficantes. Esta ameaça tem-se denominado *narcoguerrilha* ou *narcoterrorismo*. No período entre 2006 e 2010, a política de defesa passou a ser denominada *Política de Consolidação da Segurança Democrática*. Em termos substanciais não houve alteração. O foco continuou sendo a “insegurança” interna. As ameaças territoriais (convencionais) não apareciam entre as principais preocupações colombianas.

Entretanto, o incidente envolvendo o ataque colombiano contra guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano, em março de 2008, e os discursos belicistas do governo venezuelano parecem ter alterado o quadro de percepções de ameaças na Colômbia.

Em 2011, o governo do presidente Juan Manuel Santos apresentou uma nova política de defesa e segurança, intitulada *Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade* (PISDP), que define uma série de objetivos e estratégias para o enfrentamento das ameaças à segurança nacional e para a consolidação da paz. Segundo o documento, para o governo nacional, consolidar a paz significa “garantir

a prevalência do Estado de Direito, a segurança, a plena observância dos direitos humanos e o funcionamento eficaz da justiça em todo o território nacional” (Colombia, 2011, p. 11, tradução nossa). Em uma primeira análise, esta política representa uma continuação e atualização de políticas anteriores, tais como a *Política de Segurança Democrática* (2002-2006) e a *Política de Consolidação da Segurança Democrática* (2006-2010). Mas percebe-se neste novo documento uma preocupação maior com o ambiente internacional, que passa a ser considerado um dos quatro fatores de risco principais, além dos grupos armados à margem da lei (GAML), dos delitos contra cidadãos e dos desastres naturais. Estes quatro fatores de risco são apresentados obedecendo a uma sequência de ampliação da escala de abrangência dos atores envolvidos no enfrentamento destas ameaças. Assim, de acordo com o documento, o setor de defesa exerce papel de protagonismo no enfrentamento das ameaças que põem em risco a segurança e a consolidação da paz. Entretanto, à medida que as ameaças se aproximam dos cidadãos, são necessárias ações integradas envolvendo outras instituições do Estado e a comunidade (Colombia, 2011, p. 21). Esta ideia aparece representada na figura 2.

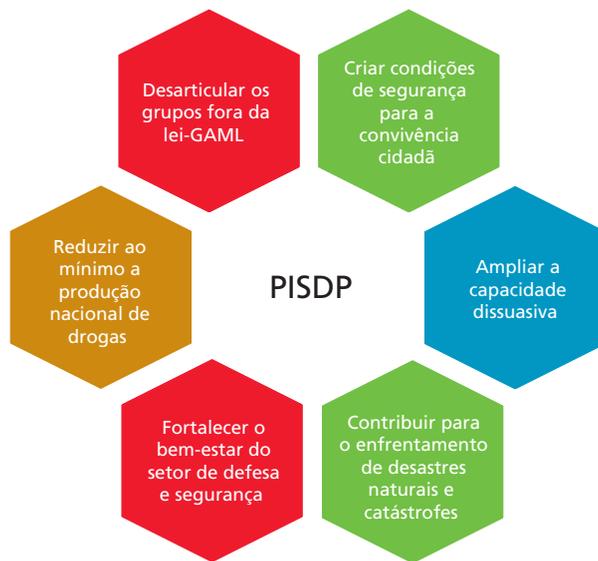
FIGURA 2  
Ameaças e atores envolvidos



Fonte: Colombia (2011, p. 22).  
Adaptação dos autores.

Para neutralizar quaisquer ameaças provenientes desses quatro fatores de risco, a PISDP define seis objetivos estratégicos, conforme esquema a seguir:

FIGURA 3  
Objetivos e estratégias setoriais da PISDP



Fonte: Colombia (2011, p. 32).  
Adaptação dos autores.

Segundo o documento que estabelece a PISDP, o que se busca é um conjunto de estratégias equilibradas entre segurança interna e dissuasão externa, que, além de manter os esforços de segurança da última década, busque blindar a nação da feroz dinâmica do crime transnacional:

Nesse sentido, além da manutenção da capacidade dissuasiva de acordo com as necessidades nacionais, o governo trabalhará para o desenvolvimento de uma estratégia de diplomacia para a segurança, com a qual se busca aumentar ao máximo a efetividade na luta contra o crime transnacional e diminuir ao mínimo a possibilidade de uma crise de segurança regional (Colombia, 2011, p. 26, tradução nossa).

Assim, de acordo com o documento que a estabelece, a PISDP visa:

contribuir para a governabilidade democrática, a prosperidade coletiva e a erradicação da violência, mediante o exercício da segurança e da defesa, a aplicação adequada e focalizada da força e o desenvolvimento de capacidades mínimas dissuasivas (Colombia, 2011, p. 31, tradução nossa).

Considerando a natureza multidimensional da segurança internacional, a PISDP objetiva formular e implantar um sistema de defesa integrado, flexível e sustentável para a implementação de uma estratégia de capacidade dissuasiva que envolva ações como o incremento da cooperação, em nível tanto regional como

hemisférico, bem como a implementação de programas de cibersegurança e ciberdefesa (Colômbia, 2011. p. 36).

### 3.1.1 O modelo de força adotado

A recuperação do controle do Estado sobre grande parte do território nacional tem sido o foco principal da política de defesa implantada nos últimos anos na Colômbia. Para tal, priorizou-se o fortalecimento da chamada Força Pública (Forças Militares e Polícia Nacional).<sup>1</sup> Com apoio financeiro e tecnológico dos Estados Unidos e com o aumento expressivo dos gastos com defesa – a porcentagem do produto interno bruto (PIB) gasto com defesa passou de 2%, no final dos anos 1980, para 4% nos últimos anos –, a Colômbia aumentou consideravelmente o número de unidades militares e policiais. Só entre os anos de 2002 e 2006, este aumento chegou a 32%. Em número de militares, o Exército Colombiano já é comparável ao Exército Brasileiro, tradicionalmente o maior da região. Voltadas para missões de baixa intensidade (*low intensity conflict*), as unidades colombianas foram dotadas com meios de mobilidade e apoio tático, como helicópteros e plataformas de inteligência.

A criação da Fuerza de Despliegue Rápido<sup>2</sup> (Fudra) tem sido apresentada pelo governo como o símbolo do início da modernização do Exército Colombiano. A Fudra constitui-se numa tropa especializada em luta antissubversiva, composta por brigadas móveis. Cada brigada dispõe de três batalhões contraguerrilhas (unidades leves sem subunidade de apoio e sem base administrativa – cerca de 350 militares) e uma companhia de apoio. Estas forças são dotadas de helicópteros Sikorsky UH-60 Blackhawk e Mil Mi-17. Com o lema: “qualquer missão, em qualquer lugar, a qualquer hora, da melhor maneira, prontos para vencer”, a Fudra tem por missão realizar operações ofensivas de combate contrainsurgente em qualquer parte do território colombiano.

Como se pode observar, o combate a ameaças internas, por meio de estruturas militares de baixa intensidade, tem dominado a agenda de defesa e segurança na Colômbia.

---

1. Coordenada pelo Ministério da Defesa, a Força Pública envolve os aparatos de defesa e segurança do governo colombiano (Forças Armadas e Polícia Nacional). A Polícia Nacional colombiana tem uma estrutura militarizada (uma espécie de gendarmaria) e é comandada por um general, o que favorece a atuação conjunta com as Forças Armadas. A articulação entre as forças de segurança e de defesa é facilitada pelo fato de a Colômbia ser um Estado unitário, que detém uma só polícia em todo o território nacional.

2. A origem da Fuerza de Despliegue Rápido remonta à criação do Batalhão de Helicópteros do Exército, em dezembro de 1999, pelo presidente Andrés Pastrana. Atualmente, a Fudra está localizada em Melgar – a maior base militar da América do Sul, a noventa quilômetros de Bogotá, onde se encontra também a Brigada de Helicópteros, entre outras organizações militares. A Brigada de Helicópteros tem esquadrões de Mil Mi-17, esquadrões de UH-60 Blackhawk (nos quais se incluem os modernos Blackhawk ARPIA) e alguns esquadrões de apoio.

### 3.2 Venezuela

As estratégias de defesa e segurança na Venezuela têm passado por profundas transformações desde a aprovação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, em 1999. Desde então, a principal hipótese de conflito anunciada pelo governo venezuelano refere-se a uma eventual intervenção de um poderio bélico exógeno ao subcontinente, à qual se tem denominado de “ameaça imperialista” (leia-se norte-americana).<sup>3</sup> Diante deste quadro, o modelo de força adotado tem levado em consideração os princípios da “guerra assimétrica” ou “guerra de 4ª geração”.<sup>4</sup>

Entre os conceitos adotados pelo então governo de Hugo Chávez – com repercussão direta sobre a percepção e, consequentemente, sobre o emprego militar –, está o de “segurança integral”<sup>5</sup> da nação, que se traduz numa proposta de aproximação entre Estado e sociedade (movimentos populares).<sup>6</sup> Neste sentido, a mudança do nome de *Ministério da Defesa* para *Ministério do Poder Popular para a Defesa* parece sugestivo. Como consequência destas transformações, observa-se entre os militares um alto grau de politização, potencializado pelo importante papel que o governo tem conferido às Forças Armadas para a realização de seu principal projeto político: o “socialismo do século XXI”.<sup>7</sup>

No desenvolvimento dessa nova cultura estratégica, o processo de integração regional tem sido visto pelo governo venezuelano como parte necessária à consolidação do “projeto bolivariano” para a América Latina. Neste sentido, o governo do país tem manifestado interesse em estabelecer uma aliança militar no subcontinente, uma espécie de Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do Sul. Em várias ocasiões,<sup>8</sup> o ex-presidente Hugo Chávez fez referências a uma suposta

3. A Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (Venezuela, 2005) estabelecia explicitamente, no Artigo 3º, como uma das funções das Forças Armadas: “[r]esistir ante a ocupação do país por forças militares invasoras, incluindo ações de prevenção contra forças hostis que demonstrem tal intenção”, em uma clara alusão aos Estados Unidos.

4. Para uma discussão sobre o conceito de guerra de quarta geração ver Marques e Medeiros Filho (2010).

5. O Artigo 322 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (Venezuela, 1999) propõe que a segurança da nação se fundamenta no desenvolvimento integral e na responsabilidade mútua entre Estado e sociedade: “a segurança da nação é de competência e responsabilidade do Estado. Em sua perspectiva integral, a defesa é responsabilidade de todos os venezuelanos, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou de direito privado”.

6. De acordo com o Artigo 2º da Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales (Venezuela, 2005), uma das missões das Forças Armadas da Venezuela era “a defesa do exercício democrático da vontade popular”. Este trecho foi suprimido da Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (Venezuela, 2008).

7. Durante as comemorações do 186º aniversário da Batalha de Carabobo, realizado na Academia Militar da Venezuela, o ex-presidente Hugo Chávez reiterou que a essência do projeto nacional é o socialismo e que as Forças Armadas são chamadas a impulsionar este projeto: “as Forças Armadas são uma instituição do Estado e, portanto, do povo, para levar adiante, junto a outras instituições do Estado, o projeto nacional; e o projeto nacional que a maioria dos venezuelanos temos assumido se chama socialismo. Por isso, quando um soldado diz Pátria, Socialismo ou Morte, ele se coloca no centro do alvo do momento histórico que os venezuelanos estamos vivendo. Que não haja engano: o socialismo é o caminho para a pátria e para a verdadeira democracia” (Presidente..., 2007).

8. Pelo menos em duas oportunidades o ex-presidente Chávez sugeriu a formação de uma força militar no Mercosul (incluindo a Venezuela) como forma de proteger a soberania dos países do bloco. A primeira ocorreu por ocasião do lançamento da ideia de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano junto aos presidentes Lula e Kirchner, em 19 de janeiro de 2006, em Brasília (Marin, 2006). A segunda ocorreu no dia 5 de julho de 2006, em Caracas, em reunião com presidentes do Mercosul, um dia após a entrada da Venezuela no bloco (Elias, 2006).

organização militar de defesa dos países da região, especialmente do Mercado Comum do Sul (Mercosul), incluindo a Venezuela. Com a resistência dos países da América do Sul em criar uma aliança militar, Chávez vinha se voltando cada vez mais para o estabelecimento de uma estratégia de defesa envolvendo os países que constituem a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba).<sup>9</sup> Em 31 de maio de 2012, por exemplo, a Alba inaugurou em Santa Cruz (Bolívia) a sua Escola de Defesa. Segundo a Agência Venezuelana de Notícias (AVN), a escola foi criada com o propósito de fortalecer a integração do bloco e desenhar estratégias de defesa ante as ameaças de intervenção estrangeira no continente (Escuela..., 2011).

### 3.2.1 A estrutura de defesa venezuelana

As forças de defesa da Venezuela possuem tradicionalmente quatro componentes: Exército, Armada, Aviação e Guarda Nacional.<sup>10</sup> A partir de 2005, com a adoção da nova estratégia de defesa nacional, esta estrutura passou por alterações, com a criação da chamada Guarda Territorial, que, junto com a Reserva Nacional, complementaria a estrutura de “defesa da nação”.<sup>11</sup> De acordo com a proposta, a Guarda Territorial seria composta por cidadãos que, voluntariamente, se organizariam para cumprir funções de resistência ante qualquer agressão interna ou invasão de forças estrangeiras (Venezuela, 2005, Artigo 11). Esta estrutura se adéqua à política de “segurança integral” implantada na Constituição de 1999, e que se traduz em uma espécie de fusão entre civis e militares no preparo para a guerra de resistência contra uma potência invasora.

A partir de 2008, a então Guarda Territorial passou a se chamar Milícia Territorial, compondo, junto com os *cuerpos combatientes* (reservistas), a chamada Milícia Bolivariana. A Milícia Bolivariana se destina a complementar a Força Armada Nacional Bolivariana na “defesa integral da nação” e está subordinada diretamente ao presidente da República, inclusive no que diz respeito aos aspectos operacionais (Venezuela, 2008, Artigo 43).

Além de reestruturar seus quadros militares, o governo da Venezuela tem realizado importantes aquisições de material militar. Desde o ano de 1998, a Venezuela incrementou dramaticamente suas importações de armas, a ponto de, em 2007, o país ter ocupado, em termos de aquisição de armas, a quarta posição entre os países em desenvolvimento e a primeira entre os países da América do Sul (Villa, 2008, p. 6-7).

9. A Alba foi criada em dezembro de 2004 pelos então presidentes Hugo Chávez e Fidel Castro. Atualmente ela é composta por oito países: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Equador, Antígua e Barbuda, Dominica e São Vicente e Granadinas.

10. Assim como no caso colombiano, a força de segurança nacional é subordinada ao Ministério da Defesa, e não ao Ministério do Interior, como é mais comum na região. Na Venezuela, a Guarda Nacional é a responsável pela condução das operações para manutenção da ordem e da segurança interna do país.

11. “As Forças Armadas Nacionais são compostas por quatro estruturas: o Exército, a Armada, a Força Aérea e a Guarda Nacional. Para cumprir a defesa da nação, elas funcionam de maneira integral e são complementadas pela Reserva Nacional e a Guarda Territorial” (Venezuela, 2005, Artigo 9º).

A partir de 2005 começou a ganhar impulso a aquisição de armamentos russos, que incluem cerca de 100 mil fuzis AK-103, 24 caças Sukhoi Su-30MK, cinquenta helicópteros de transporte, sistemas antiaéreos de mísseis portáteis Igla-S e 92 carros de combate T-72 (Chávez..., 2009).

Do ponto de vista doutrinário, a reestruturação das Forças Armadas venezuelanas sugere a preparação do país para a defesa contra uma suposta “ameaça imperialista”, na qual a participação das milícias bolivarianas teria papel relevante, tendo em vista a natureza assimétrica da guerra imaginada.

#### 4 CULTURA ESTRATÉGICA: ANÁLISE COMPARATIVA E ALGUMAS CONCLUSÕES PARCIAIS

Tanto a Colômbia como a Venezuela passam por transformações significativas em suas culturas estratégicas, por diferentes motivos. No caso colombiano, chama atenção o crescimento e o fortalecimento das Forças Armadas do país, bem como seu novo papel na “retomada” do território nacional pelas instituições estatais. No caso venezuelano, era percebido o esforço do ex-presidente Chávez para incorporar as Forças Armadas ao seu projeto político, o que em termos concretos significa uma mudança substancial: nas relações entre civis e militares; nas missões desempenhadas; e na postura estratégica das forças militares venezuelanas. Nos dois casos as mudanças estão sendo engendradas pelo Poder Executivo, e destoam profundamente das posturas adotadas pelas elites que governaram os dois países desde a independência (Uribe-Uran, 2009; Trinkunas, 2009).

Historicamente orientadas para a manutenção da ordem interna, as Forças Armadas da Colômbia e da Venezuela estão paulatinamente se voltando para o *front* externo, sem que isso signifique que estas instituições estejam desenvolvendo doutrinas militares ofensivas ou convencionais. Por um lado, tanto a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade, da Colômbia, quanto o conceito de defesa integral, adotado pela Venezuela em seus documentos de defesa, mostram uma preocupação crescente com o ambiente externo (em razão das “novas ameaças” percebidas no sistema internacional e da política norte-americana para a América Latina, centrada no combate às drogas e ao terrorismo) e com as mudanças no panorama estratégico sul-americano (o reequipamento das Forças Armadas sul-americanas). Por outro, nenhum dos dois países pretende fazer frente a estas possíveis ameaças preparando suas Forças Armadas para a “defesa externa” e o combate convencional. A seu modo, colombianos e venezuelanos investem numa combinação de diplomacia e força para alcançar seus objetivos.

No plano diplomático, a Colômbia aposta na “diplomacia para a segurança”, usando os fóruns regionais e os encontros bilaterais para defender sua guerra ao “narcoterrorismo” e a necessidade de cooperação norte e sul-americana para o

sucesso de sua empreitada. No plano militar, os colombianos investem na retomada e controle do território nacional por suas forças de emprego rápido, preparadas para o combate convencional e não convencional. Modernas e eficientes, estas forças representam um signo de poder tanto para os inimigos internos (os grupos armados ilegais) como para os eventuais inimigos externos (os rivais bolivarianos).

No que diz respeito à influência doutrinária norte-americana na preparação das Forças Armadas colombianas, vale lembrar que esta é muito anterior ao Plano Colômbia: há uma missão militar norte-americana no país desde a década de 1940 (Gantiva e Palacios, 1997). No entanto, os militares colombianos afirmam que a influência norte-americana se restringe à doutrina de guerra convencional. A doutrina de guerra não convencional das Forças Armadas foi desenvolvida pelos próprios colombianos. A coletânea *Hablan los generales*, publicada em 2006, por exemplo, faz parte do esforço dos militares colombianos para divulgar os principais feitos das Forças Armadas colombianas no combate à insurgência e ao crime organizado entre a década de 1960 e o início da implementação da Política de Segurança Democrática (Osorio, 2006).

Ainda no que tange às Forças Armadas colombianas, é importante frisar que, desde a implementação da Política de Segurança Democrática, as forças militares vêm ganhando prestígio e poder. Ressentidos por nunca terem sido consultados e ouvidos durante as tentativas de se negociar a paz com as forças insurgentes (Gantiva e Palacios, 1997), os militares assumem agora um papel proeminente não somente no combate às guerrilhas e ao tráfico de drogas, mas também no estabelecimento da autoridade estatal em regiões do país anteriormente controladas por grupos armados ilegais, graças ao aumento significativo de unidades militares e policiais na Colômbia.

As Forças venezuelanas também estão aumentando seu contingente, poder e participação no âmbito interno. Desde a última década, os militares venezuelanos estão se preparando primordialmente para resistir a uma eventual invasão “imperialista” ao seu país. No entanto, ao contrário da Colômbia, esta mudança no foco das atenções das Forças Armadas não corresponde a um desejo castrense e sim à percepção chavista de que o país corre perigo. A leitura chavista do cenário estratégico internacional engendrou mudanças significativas na estrutura e na formação das Forças Armadas venezuelanas que, assim como as Forças colombianas, eram vigorosamente influenciadas pelos Estados Unidos no campo doutrinário. Para alcançar seus intentos, Chávez – assim como seus antecessores em períodos de grandes mudanças sociais – recorreu à figura de Bolívar e seu legado para construir uma nova estratégia diplomática e militar para a Venezuela.

No plano diplomático, o governo venezuelano apela para o antigo projeto bolivariano de união dos povos latino-americanos na tentativa de consolidar uma

aliança política (e militar) com os demais países da América do Sul e Central que os “liberte” do “imperialismo ianque”. Neste ponto, os projetos da Colômbia e da Venezuela são inconciliáveis. A Colômbia defende e preza a parceria com os Estados Unidos, que vem lhe permitindo restabelecer o controle sobre seu território, e não pretende abrir mão da ajuda financeira e militar norte-americana. A Venezuela vê o Plano Colômbia como uma ingerência externa nos assuntos latino-americanos e uma ameaça ao país, tendo em vista que os norte-americanos estariam usando a presença na Colômbia para tentar desestabilizar o governo venezuelano e apropriar-se de suas riquezas minerais (petróleo) e naturais (reservas de água doce, biodiversidade). Os colombianos seriam “inocentes úteis” a serviço do Império. Para se defender da “ameaça imperialista”, os venezuelanos estão desenvolvendo uma doutrina de guerra assimétrica própria que, segundo seus formuladores, é inspirada nas experiências de indígenas e *criollos* que resistiram à invasão da América por forças exógenas (Mena, 2007). A reestruturação das Forças Armadas venezuelanas e a criação da milícia bolivariana, descritas na seção anterior, atendem a este propósito. Aqui cabe enfatizar uma distinção importante nas percepções sobre segurança e defesa que orientam as novas formas de se pensar e se fazer a guerra na Colômbia e na Venezuela.

No caso colombiano, percebe-se que as modificações na doutrina e na configuração das forças colombianas refletem não apenas uma mudança na postura estratégica para enfrentar os grupos armados ilegais que atuam no país, mas também uma tentativa de se adaptar à ampliação da agenda de segurança internacional no pós-Guerra Fria. Neste sentido, é perceptível a sintonia da Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade com as discussões acerca da mudança de foco da segurança e do seu caráter transnacional. Anteriormente centrada no Estado, a segurança passa a focar cada vez mais os cidadãos e suas necessidades de desenvolvimento.<sup>12</sup> No caso venezuelano, por seu turno, o que se vê é uma reedição estilizada das antigas doutrinas de segurança nacional que orientaram a preparação das forças armadas latino-americanas durante a Guerra Fria, com apenas uma diferença: o inimigo difuso e poderoso que se visa combater não é o comunismo internacional, mas o “imperialismo ianque”. Ainda que o termo *defesa integral* na política de defesa venezuelana sugira o diálogo com os novos conceitos de segurança e defesa, a *defesa integral* chavista visa, antes de tudo, combater os inimigos internos e externos do governo.

Finalizando, o canto noroeste do subcontinente continua a ser uma zona de instabilidade geopolítica sob forte influência norte-americana, tal qual foi descrita por Mário Travassos na década de 1930. O conflito armado na Colômbia e a

---

12. Não é possível detalhar a questão neste capítulo, mas é importante lembrar que os esforços da Colômbia para reformular seus conceitos de segurança e defesa também são uma forma de responder à comunidade internacional, que têm questionado o país a respeito das recorrentes violações aos direitos humanos.

preparação para a guerra assimétrica na Venezuela reforçam este quadro, mas é cedo para saber em que medida as mudanças no campo da segurança e defesa em curso na Colômbia e na Venezuela repercutirão na relação entre os dois países, dado que ambos estão investindo no fortalecimento de suas Forças Armadas. Também não é possível dizer quais serão as consequências do fortalecimento das instituições armadas para as relações entre civis e militares, ainda que seja possível vislumbrar mudanças neste campo. Estas e outras questões ainda em aberto exigirão a atenção dos analistas nos anos vindouros.

## REFERÊNCIAS

- BOOTH, K.; MACMILLAM, A. Strategic culture: concept and development. *In*: BOOTH, K.; TROOD, R. (Eds.). **Strategic cultures in the Asia-Pacific region**. New York: St. Martin's Press, 1999.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BUZAN, B. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2. ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- CHÁVEZ recebe “milhares” de mísseis. **Jornal do Brasil, dez. 2009**. Disponível em: <<http://tenente-menezes.blogspot.com.br/2009/12/chavez-recebe-milhares-de-misseis.html>>.
- COLOMBIA. **Política de consolidación de la seguridad democrática**. Colômbia: Presidencia de la República, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Política de consolidación de la seguridad democrática**. Bogotá, 2007. Disponível em: <[http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/colombia%202.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Defensa Nacional. **Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad: fortalecemos la seguridad para dar el salto definitivo hacia la prosperidad**. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/1wMt7d>>.
- ELIAS, J. Chávez propuso crear un ejército del Mercosur. **La Nación**, 6 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/821031-chavez-propuso-crear-un-ejercito-del-mercosur>>.
- ESCUELA de Defensa del Alba será inaugurada este martes en Bolivia. **Embajada de la República Bolivariana de Venezuela em Costa Rica**, 31 mai. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/7eMzvf>>.
- GANTIVA, D.; PALACIOS, M. A. **The peace processes of Colombia and El Salvador: a comparative study**. Dissertação (Mestrado) – Naval Postgraduate School Monterey, California, 1997.

HOWLLET, D. Strategic culture: reviewing recent literature. **Strategic insights**, v. 4, n. 10, out. 2005.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. Broadening the agenda of security studies: politics and methods. **Mershon international studies review**, v. 40, n. 2, p. 229-254, out. 1996.

MARIN, D. Integração bélica ainda é uma proposta embrionária. **Jornal O Estado de S. Paulo**. 21 jan. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/eluQ22>>.

MARQUES, A. A. Segurança estatal, cultura estratégica e doutrina militar. *In*: D'ARAÚJO, M. C. S.; SOARES, S. A.; SVARTMAN, E. (Orgs.). **Defesa, segurança internacional e forças armadas: textos selecionados do II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Campinas: Mercado das Letras, 2009.

\_\_\_\_\_. A Amazônia no pensamento militar sul-americano. *In*: SVARTMAN, E. *et al.* (Orgs.). **Defesa, segurança internacional e forças armadas: textos selecionados do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Campinas: Mercado das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_; MEDEIROS FILHO, O. **Bases de um dilema: as percepções militares brasileiras sobre o acordo militar Colômbia-Estados Unidos e suas interconexões com as guerras de quarta geração**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABED, 4., Brasília, 2010. **Anais...** Disponível em: <<http://goo.gl/riQv03>>.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2010.

MENA, R. C. **Guerra asimétrica, política y arte militar**. Barquisimeto: Edo. Lara, 2007.

NEUMANN, I. B.; HEIKKA, H. Grand strategy, strategic culture, practice: the social roots of Nordic defence. **Cooperation and conflict: journal of the Nordic international studies association**, v. 10, n. 1, p. 5-23, 2005.

OSORIO, G. M. **Hablan los generales: las grandes batallas del conflicto colombiano contadas por sus protagonistas**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Informe sobre desarrollo humano 1994**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>>.

PRESIDENTE insiste en que la Fuerza Armada está llamada a impulsar el socialismo. **Analítica.com**. 24 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.analitica.com/va/sintesis/nacionales/7366642.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2009.

SAINT-PIERRE, H. Defensa y Seguridad. *In*: DONADIO, M. **Atlas comparativo de defesa na América Latina 2008**. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

TRINKUNAS, H. Venezuelan strategic culture. **Finding reports**. Postgraduate School in Monterrey, jul. 2009.

URIBE-URAN, V. Colombian Strategic Culture. **Findings report**. Applied Research Center, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 2009.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas: Asamblea Nacional, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ley Orgánica de La Fuerzas Armadas Nacionales**. Caracas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.239**. Ley Orgánica de La Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Caracas, 2008.

VILLA, R. A. D. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo de gastos militares. **Estudos e cenários**, dez. 2008.

## PROPOSIÇÃO DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA DE FRONTEIRAS BRASILEIRAS: UM ESFORÇO PARA TRANSFORMAR O DESENHO DE FORÇA\*

Salvador Raza\*\*

Alfred Whitehead escreveu: “Nós habitualmente observamos pelo método da diferenciação, às vezes vemos um elefante, e às vezes não o vemos. O resultado é que um elefante, quando presente, é notado” (Whitehead, 1929, p. 6, tradução nossa). É preciso um esforço mental excepcional para prestar atenção ao que está constantemente presente.

Este capítulo objetiva esclarecer os fundamentos do Sistema de Segurança de Fronteiras do Brasil. Trata-se de um recém-chegado entre os muitos subcampos de desenho de força que começam com a frase: “a segurança nacional é...”.

Sobre esse assunto é importante notar que a tecnologia é tão impregnada na segurança moderna que constitui um pano de fundo quase inevitável na formulação das autoconcepções brasileiras sobre o que significa segurança e o que se pode esperar dela. Este fator também está sempre presente nas modalidades de decisão, bem como no estabelecimento de critérios acerca do que é normal e normativo na construção de capacidades de segurança.

O esforço de pensar criticamente sobre uma questão tão abrangente constitui, essencialmente, uma busca estratégica. Para fazê-lo são continuamente necessárias mentes disciplinadas e orientadas para a inovação, algo que nem sempre se encontra facilmente. Mesmo a menor questão referente à concepção de um sistema de capacidades de segurança remete a questões extremamente abrangentes e difíceis de delimitar, não raramente resultando em contradições não resolvidas.

---

\* As ideias e os conceitos apresentados neste capítulo não representam a posição oficial de nenhum país ou instituição. O conteúdo faz referência exclusivamente a material ostensivo. O texto foi originalmente elaborado em inglês e apresentado em conferência sobre *Borders and Borderland Security in the Americas* na Universidade de Stanford, Califórnia, Estados Unidos, em 18 e 19 de junho de 2012. O professor Humberto Lourenção gentilmente efetuou a tradução e edição da versão em português.

\*\* Professor do Defense Institute Reform Initiative dos Estados Unidos e diretor da PwC\_Defesa do Brasil.

## 1 ENCONTRANDO O ELEFANTE NA SECUROSPHERE

A natureza dessa investigação sobre o problema da segurança de fronteiras brasileiras não questiona o que é a segurança de fronteiras em geral, ou quais características comuns ela pode ter com todos os muitos tipos diferentes de segurança de fronteiras. Não importando o quanto isso ocorra, este trabalho visa delimitar uma quantidade finita de capacidades, destacando o que se pode considerar como as “conhecidas” prioridades de segurança, separando-as das “desconhecidas” questões filosóficas. A empreitada é para a construção de itens de alto valor, em termos securitários, no âmbito de uma teoria aplicável à realidade brasileira de segurança.

Para ser totalmente autêntica, a alternativa brasileira para a segurança de fronteiras deve pertencer ao tópico de itens que podem ser modelados por meio de um protótipo, para assim ser possível testar o conceito e implementá-lo em um programa-piloto, testando também sua escalabilidade. Por meio deste método, a metafísica da segurança se torna abrangente em suas questões e crítica em seus métodos.

Certamente, toda previsão desse tipo envolve riscos, uma vez que exige que as tendências atuais que moldam as percepções sociais do ambiente de ameaças de segurança forneçam uma referência estável de planejamento até que estas possam ser superadas. Sob este tipo de hipótese de correlação, como Marcuse (1964, p. 231) identificou, nenhuma solução pode ser concebida sem uma constante base de apoio de alta tecnologia. Os benefícios são claros e imediatos. As tecnologias podem assegurar mais segurança que os meios tradicionais podem oferecer, criando garantias de um ambiente estável para empresas e indústrias e, conseqüentemente, gerando desenvolvimento socioeconômico.

As respostas buscadas pelo desenho de códigos para os quais a segurança das fronteiras brasileiras pode transferir suas características incluem, entre outras, o valor básico da integridade territorial. Primeiramente, algoritmos lógicos da narrativa estratégica têm de ser identificados e modelados em uma construção capaz de produzir “coisas” reais. Uma vez que os controles da lógica interna do sistema são projetados, as cadeias de “coisas” podem ser ligadas em segmentos fronteiraços mutuamente compatíveis sob um princípio comum. Isto restringe a proliferação de possibilidades de insegurança abaixo do limiar de desativação do poder, possibilitando que o sistema de segurança nacional seja apropriado para enfrentar, com sucesso garantido, as ameaças multidimensionais simultâneas. Em segundo lugar, o modelo tem de ser capaz de gerar as métricas capazes de forjar estas longas cadeias de inferências em uma unidade integral. Na falta destes dois requisitos de projeto, a segurança de fronteiras corre o risco de se tornar um conjunto de princípios orientados a gastar mais dinheiro para continuar fazendo a mesma coisa, mas esperando resultados melhores. É o que Albert Einstein classifica como marca de alucinação.

## 2 DELIMITANDO O CONTEXTO DO PROBLEMA

A estratégia de segurança nacional e as políticas utilizadas para implementá-la podem passar por turbulências no enfrentamento das realidades das fronteiras internacionais. Enquanto uma estratégia nacional concentra-se sobre as ameaças e os desafios que o Estado enfrenta como um todo (como um ator unitário, em termos realistas, por exemplo), a realidade da fronteira requer uma abordagem diferente, adaptada às realidades específicas de um espaço territorial, às vezes mal definido. Os mecanismos nos quais se baseia uma estratégia de segurança nacional são inerentemente diferentes dos que devem ser aplicados a uma região de fronteira, tendo em conta as diferentes interações que aí ocorrem e sua natureza inevitavelmente dupla: como parte integrante do território nacional e como espaço que transcende este limite geográfico.

O conceito de uma política nacional de segurança de fronteiras deve levar em conta as dicotomias específicas que definem as relações entre os dois Estados envolvidos. Uma abordagem única, de modelo *one-size-fits-all*, pode não ser adequada, uma vez que não existem duas zonas de fronteira que sejam iguais. Mesmo assim, ainda existem alguns princípios gerais que devem subsidiar qualquer política que vise à segurança de fronteiras de qualquer Estado, com base nas interações que são comuns a qualquer limite territorial em todo o mundo.

As fronteiras no Hemisfério Ocidental podem ser analisadas por meio das diferentes identidades que assumem: como limites externos, como limites de segurança interna nos termos da lei, como espaços econômicos que afetam as operações e, ainda, como comunidades imaginadas (Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas, 2001, p. 1). Este é um quadro útil para ressaltar a dificuldade em desenvolver uma estratégia ou política que leve em conta todas as dimensões da região de fronteira, e como esta estratégia deve ser distinta da perspectiva de segurança nacional. Por exemplo, deveria ser evidente que a segunda identidade, a de um espaço que define um limite para a segurança interna sob o Estado de direito, requiera uma abordagem diferente, que não priorize a força militar, mas que utilize a aplicação da lei como agente principal.

A presença de mais atores no espaço geográfico (agentes econômicos, comunidades locais, grupos transnacionais e os governos dos Estados, para citar alguns) cria uma dinâmica diferente, que demanda uma abordagem não necessariamente baseada na força militar. O componente internacional presente em qualquer região de fronteira a torna um elemento completamente separado de qualquer estratégia de segurança nacional, que requer não apenas definições claras, mas também coordenação e acordos mútuos alinhados. Enquanto um Estado pode definir suas políticas internas relativas à segurança pública e os mecanismos para fazer cumprir suas leis, as políticas de fronteira irão exigir uma

abordagem mais abrangente, que deve considerar não somente o ambiente de segurança, mas também a realidade política de uma relação bilateral.

Há diferentes imperativos relativos à fronteira: desenvolvimento econômico e controle policial, segurança internacional e identidade de fronteira. Por esta razão, é difícil chegar a um acordo sobre políticas fronteiriças mútuas entre dois Estados (Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas, 2001, p. 3). Estas realidades, portanto, requerem uma estratégia que vai além do estabelecimento de diretrizes para a segurança nacional.

A redefinição da expressão “segurança nacional” tem sido analisada por autores como Jessica Tuchman Mathews, que destacou a importância da inclusão de recursos, bem como das questões ambientais e demográficas para a definição de segurança nacional (Mathews, 1989, p. 162), e David Baldwin, que focalizou a conceituação de segurança e das diferentes dimensões que ela pode ter (Baldwin, 1997, p. 23). Dentro da construção de segurança nacional, uma fronteira, em sentido amplo, pode ser definida como uma linha de separação entre os Estados, em que ambos constituem uma forma de espaço geográfico, delimitando um território (Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas, 2001, p. 4). Como Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas afirmam, as fronteiras são também um lugar de convergência de quatro principais preocupações para os Estados: segurança nacional, segurança policial, desenvolvimento econômico e construção de identidade (Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas, 2001, p. 4-5). Isto implica que qualquer política desenvolvida para lidar com a segurança nas regiões de fronteira terá de lidar não apenas com as preocupações tradicionais, como a defesa da soberania nacional, mas também deverá incluir as implicações mais amplas daquela região, que são interligadas, ou até mesmo interdependentes.

Mesmo essa definição pode ser insuficiente para realmente desenvolver uma política global de segurança de fronteiras. Fronteiras são importantes não apenas para a construção de uma identidade nacional interna, mas podem também ser utilizadas como elemento de projeção de poder. Este aspecto é mais alinhado com uma perspectiva neorrealista, segundo a qual uma fronteira é “uma linha estratégica para ser militarmente defendida ou violada” e uma fonte potencial de expansão para reivindicações de território ou recursos (Andreas *apud* Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas, 2001, p. 5).

A fronteira é o espaço geográfico onde o Estado tem o poder de impor uma decisão específica dentro de suas prerrogativas, ou seja, a segurança nacional. Esta responsabilidade orienta a criação de critérios para operacionalizar este esforço; além disso, estes critérios devem resultar no estabelecimento de uma estratégia clara. Se as políticas de fronteiras não se articulam com a estratégia mais ampla, elas se tornam ineficazes, podendo, até mesmo, se tornarem contraproducentes.

As tradicionais distinções entre segurança e defesa se aglutinam nas fronteiras, com um impacto unificador que se expande sobre sua área de

influência geograficamente combinada, configurando um tipo *denial-deter* de persuasão. Esta – que não é ainda devidamente reconhecida nem compreendida, portanto não bem teorizada – baseia-se na estratégia de impedir e repelir (*denial*) qualquer atividade ilícita ou agressão sofrida somada à dissuasão ou deterrência (*deter*) sobre qualquer inimigo ou ameaça potencial.

A noção de persuasão fronteiriça<sup>1</sup> funde os conceitos de dissuasão por retaliação e dissuasão por negação, ambos formulados em resposta aos requisitos teóricos para o desenvolvimento de estratégias objetivas no contexto de decisão nuclear. Esta noção também incorpora o conceito de persuasão do tipo *denial-deter* para projetar alternativas de construção de capacidades viáveis voltadas às ameaças advindas de um ambiente de decisão convencional e de um não convencional.

A persuasão por retaliação dentro dos limites geográficos das fronteiras políticas pode se deparar virtualmente com forças convencionais (soldados profissionais) ou não convencionais (traficantes ilegais) – e ambas podem exercer violência armada, e irão exercê-la quando ameaçadas. Ela contém a percepção de que tais forças não serão capazes de neutralizar completamente um contra-ataque provavelmente esmagador (dos militares ou dos agentes de segurança) antes que possam transferir os benefícios marginais da fase de invasão para uma posição confortável do outro lado da fronteira – luta para vencer ou para uma evasão exitosa. A avaliação de risco do agente criminoso, portanto, é moldada, principalmente, pelo cálculo do período de tempo operacional que ele tem para consolidar os ganhos antes de o defensor poder alavancar suas capacidades para evitar que tal agente criminoso obtenha uma posição confortável.

A persuasão por negação modela a percepção interna do transgressor convencendo-o de que o risco de iniciar uma transgressão é inaceitável ou, no caso de a ação já ter sido deflagrada, o faz perceber racionalmente que ele se beneficiará se parar antes de atravessar os limites externos da fronteira. O poder de prevenir ou parar uma transgressão após ela ter sido iniciada dá-se pela capacidade do Estado de impor a sua vontade em direção a soluções pacíficas para os conflitos (tanto pela política entre Estados como por medidas socioeconômicas entre os indivíduos) e pela ameaça de um ataque preventivo do Estado vizinho, uma vez que ameaças fluidas vão além do limiar da sua própria avaliação de risco.

A persuasão por negação e a persuasão por retaliação, que ocorrem complementarmente dentro da área de fronteiras, baseiam-se no pressuposto comum de que o atacante/agressor/invasor não tem a capacidade de superar o sistema de vigilância de fronteira capacitada pela persuasão *denial-deter* antes que possa consolidar um “fato consumado” (entrega de drogas, transferência

---

1. Um quadro de discussão abrangente sobre o conceito de persuasão dentro do contexto mais amplo de dissuasão pode ser encontrado em Codner (2009).

de armas ilegais, “desaparecimento” de imigrantes ilegais na sociedade etc.), e de que, quando sua entrada ou presença for detectada, ela será devidamente classificada, fornecendo um tempo de resposta eficaz para frear o *momentum* da força de ataque, impedindo assim o “fato consumado”.

A persuasão *denial-deter* trabalha indistintamente com segurança e defesa porque inclui ameaças militares e alvos não convencionais (como um transportador humano de drogas em um padrão de microtráfico) em um único descritor comum: o invasor. Uma força de ataque nociva do tipo brigada patrocinada pelo Estado, um soldado estrangeiro que cruza a fronteira acidentalmente na floresta fechada, um traficante a pé ou uma aeronave ilícita são, todos, invasores.

Um invasor é uma unidade de análise para projetar complexos de vigilância que convergem para um sistema SysC. Este fornece ferramentas para cooperação, coordenação e colaboração internacional (3C), impulsionado por um subsistema em rede de apoio à decisão de comando e controle (C2) e centrado em um subsistema de comunicação e capacidade de processamento de tecnologia da informação (TI) (C2) e de inteligência (I) relevante e pertinente extraída do ambiente multidimensional de fronteira, por meio de protocolos operacionais (3C\_C4ISR) de vigilância e reconhecimento (SR).

O conceito de persuasão *denial-deter* pode explicar por que as fronteiras podem ser garantidas, assim como é possível antecipar e superar as violações de insegurança nas fronteiras, com uma autoridade hipotética fundamentada sobre o projeto de sistema SysC.

Dispositivos de sensoriamento ativo, como o radar SR (*surveillance radar*) de recolhimento de inteligência, não respeitam fronteiras políticas. Há uma imposição técnica. Uma vez emitidas, as ondas eletromagnéticas se estenderão por todo o ambiente até serem refletidas de volta, identificando o refletor. Um SR eficaz, que proporcione um tempo de resposta viável, precisa detectar intrusos para além das fronteiras políticas. O tempo de reação necessário, constrangido pelo desenho de força instalada, define o raio de ação de detecção requerido para além e para dentro da fronteira política. A distância entre o alcance de detecção para frente e o espaço interno de reação estratégica é conceitualmente definida como uma função integradora de:

$$[(\text{velocidade de reação}) / (\text{prontidão de resposta} \times \text{tempo operacional})]$$

Construir um sistema SysC, com sensores de coleta de informações dentro de um país vizinho, seria uma “invasão” diplomática caso ocorresse sem um acordo de colaboração bilateral ou na ausência de um amplo acordo de segurança multilateral. E, uma vez que as medidas de desempenho de um sistema SysC são baseadas em métricas de dissuasão eficaz, o esforço de negação deverá desencadear

uma resposta antes de os intrusos transpassarem as fronteiras políticas – isto é, ainda dentro do país vizinho. Esta situação implica algum tipo de arranjo em que o país vizinho detém o padrão de avanço antes que ele configure uma transgressão de leis policiais nacionais ou internacionais vigentes no interior das fronteiras. A ressalva é que um país somente vai cumprir a norma se ela estiver coerente com seus interesses estratégicos.

A hipótese de persuasão *denial-deter* é particularmente útil para explicar a importância da colaboração internacional na criação das condições para uma efetiva segurança de fronteiras. A menos que as dimensões *denial-deter* de persuasão da fronteira possam construir credibilidade por meio da vontade afirmativa dos Estados em agir decisivamente e dentro do espaço de tempo operacional necessário, a segurança de fronteiras se tornará uma panaceia. A eficácia da persuasão e, portanto, da segurança de fronteiras, é altamente dependente de um conjunto de ações verticais mutuamente respondentes endereçadas ao ambiente de ameaças. Seu objetivo não deve ser “derrotar o inimigo”, mas reconfigurar as estruturas de onde surgem as ameaças de segurança. As definições de prioridade devem redirecionar os programas de segurança para o modelo *denial-deter* – do contrário, os programas de defesa continuarão a autojustificar o aumento da força, criando oportunidades para os vorazes comerciantes de armas.

A consistência interna de programas de segurança só pode ser sustentada por um plano abrangente de desenho de força, que é o mecanismo utilizado para integrar requisitos de adaptação, modernização e de transformação em um conjunto unificado de prioridades estratégicas, o qual se irradia a partir de um conceito de sistema SysC.

Um desenho de força considera todos os componentes da estrutura de persuasão *denial-deter* e, como resultado, fornece as bases para um projeto integrado de segurança de fronteiras. Sua finalidade é a conceituação, o desenvolvimento e a avaliação de recursos alternativos de segurança para atender às necessidades políticas em resposta às demandas de segurança, garantindo que um conjunto adequado, eficaz e eficiente de forças policiais e militares seja economicamente identificado, desenvolvido, organizado, encampado e apoiado.

Um desenho de força é uma metodologia abrangente, e não um fim em si mesmo. Seu resultado – um projeto integrado de segurança de fronteiras – é uma fonte de princípios orientadores que contribuem para comunicar metas e meios que são reforçados por regras e normas em todos os níveis das organizações de segurança. Tal projeto une objetivos comuns e dá significado e propósito aos procedimentos operacionais, permitindo que todas as partes das organizações contribuam com consistência para o esforço global – mesmo que elas ajam de forma independente em um ambiente de mudanças rápidas.

Igualmente importante, ele inclui uma indicação das capacidades que não precisam ser desenvolvidas, mantendo um foco apropriado na construção de capacidades essenciais. O objetivo básico de um projeto integrado de segurança de fronteiras é fornecer orientações para aqueles cujas ações podem afetar o foco e o desenvolvimento das capacidades exigidas pelo sistema SysC.

Embora direcione todos os processos operacionais que ocorrem no interior do espaço de fronteira para um propósito comum, o sistema SysC deve permitir a liberdade de ação necessária para iniciativas e lideranças. Ele deve servir como um guarda-chuva sobre as diversas atividades funcionais desenvolvidas no âmbito da segurança nacional, moldando o contexto em que, cotidianamente, as decisões são tomadas e definindo os limites de opções estratégicas. Além disso, um sistema SysC serve como um guia para se decidir acerca das contrapartidas advindas de demandas concorrentes, bem como se decidir, em um ambiente limítrofe, acerca da prioridade de alocação de forças de curto e de longo prazos. Finalmente, ele fornece consistência, ao comparar exemplos de programas de referência para alocação de recursos.

Esses princípios orientadores são definidos como padrões de decisões que determinam o conjunto final de recursos de segurança de fronteira, bem como o modelo para o planejamento, a programação e o orçamento de forças policiais e militares que sustentam todas as funções relacionadas com a defesa. Tais funções incluem: pesquisa de mercado; licitação e compra; coleta de inteligência; treinamento e avaliação operacional; pessoal (civil e militar); requisitos educacionais; e pesquisa em tecnologia. Essencialmente, é por conta da capacidade destes princípios orientadores de coordenar as atividades operacionais de segurança nas fronteiras com as exigências políticas, assegurando consistência ao longo do tempo, que as capacidades de segurança desenvolvem-se de forma dirigida, adquirindo, renovando e ampliando seus componentes para reforçar e expandir as possibilidades de defesa.

Uma vez que um projeto integrado de segurança de fronteiras é definido, ele estimula o desenvolvimento de segmentos relacionados aos serviços peculiares de cada agência de segurança. Tais segmentos irão convergir para produzirem um conjunto necessário de recursos de segurança para a eficácia da persuasão, garantindo que as subunidades adiram (ao longo do tempo) aos padrões operacionais estabelecidos pelo sistema SysC. Este, por seu turno, esmiúça os requisitos tecnológicos constantes na estrutura de comando e controle com a perspectiva sistêmica necessária para apoiar decisões a respeito de como o tempo e as circunstâncias determinam adições ou retrações no inventário de capacidade de segurança. O subsistema C4IS testa constantemente a demanda prevista para as capacidades de segurança, estimando o nível desejado de eficácia persuasiva, fomentando uma melhor integração e sinergia entre as partes constantes no sistema de segurança

das fronteiras para maximizar sua eficiência e, por fim, desenvolvendo um bom uso de escala e de escopo, que competem com base no preço, a fim de garantir a economia dentro de níveis aceitáveis de risco.

O subsistema 3C integrante do sistema SysC fornece uma lógica funcional para a gestão do sistema de segurança de fronteiras, disciplinando as relações de suas partes componentes, oferecendo uma taxonomia comum para discussão e progressivamente analisando e integrando novos conceitos. Este subsistema também fornece um conjunto de conceitos e a articulação lógica necessária para acionar opções políticas, operacionalizando os requisitos de capacidade de segurança em forças alternativas de segurança de fronteiras e garantindo operações combinadas e interoperabilidade.

O desenvolvimento de um novo conceito de segurança de fronteiras para o Brasil decorre da necessidade de compreender melhor as implicações de um desafio que o país enfrenta. Especificamente, a segurança fronteiriça do Brasil deve ser entendida como uma dimensão de segurança autorregulada dentro do conjunto maior da segurança nacional. A ambiguidade do conceito de segurança nacional deve ser extirpada. Sua definição, militarmente baseada e ainda inserida na doutrina de segurança nacional – alimentada durante os últimos sessenta anos pela Escola Superior de Guerra (ESG) – não serve mais às ambições e aos interesses nacionais que estão emergindo no Brasil. O uso da força militar não pode ser nem a única nem a principal dimensão; novos elementos devem ser constantemente redefinidos e incluídos na dinâmica da organização da segurança nacional do Brasil.

No caso da segurança de fronteiras, há uma dicotomia nas condições nacionais e internacionais que desempenham um papel na definição de políticas destinadas a uma área geográfica específica, condição que estabeleceria sua separação de uma estratégia pura de segurança nacional. É necessário compreender esta multidimensionalidade da segurança para entender a importância de uma nova abordagem para lidar exclusivamente com a política nacional de segurança de fronteiras brasileiras.

Os imperativos de uma segurança de fronteiras como um domínio particular do conhecimento revelam uma demanda real: um modelo de referência conceitual para a segurança das fronteiras brasileiras. Isto deve levar em conta, simultânea e complementarmente, as quatro dimensões da ameaça manifesta: terrestre; aérea e espacial; marítima; e infoesférica. Esta referência conceitual fornece as bases fundamentais e a articulação lógica para os processos de construção de capacidades como parte da prioridade do governo brasileiro em garantir um controle efetivo sobre suas extensas fronteiras, assegurando que os interesses nacionais estejam protegidos em sete eixos definidos pela Moldura de Avaliação de Conflitos

Internacionais e Formulação Estratégica (ICASF-F): geoestratégico; ambiental; tecnológico; sócio-humano; político-econômico; energético; e do conhecimento.<sup>2</sup>

Além de uma contribuição para o esforço brasileiro de (re)conceituar sua reforma do setor de segurança com base na teoria do desenho de força, esta (re)conceitualização do modelo de referência teve de lidar com hipóteses críticas e operacionais, ambas baseadas em um grande número de suposições. Estas foram estruturadas por meio de um conceito de árvore hiperbólica (com suporte de *software* aberto), aplicado aos resultados obtidos com o emprego de uma abordagem elementar AHP (*analytic hierarchy process* – processo analítico hierárquico), a fim de explicitar as preferências axiológicas utilizadas para aplicar aqueles parâmetros dentro de cada categoria definida pelo quadro analítico de segurança.

#### *Hipóteses operacionais*

- 1) Necessidade: uma estratégia integrada de fronteiras nacionais inserida em um sistema SysC é o elemento crítico para fornecer níveis de segurança consistentes a preços acessíveis e pragmáticos.
  - a) Na ausência dessa capacidade, as forças se fragmentariam em esforços isolados de serviços, com custos de transação muito elevados. O resultado impulsionaria uma proposta autojustificada de orçamento elevado de defesa.
  - b) Os sistemas SysC devem estar operacionais antes do limite de insegurança irreversível, ou seja, antes que as ameaças comecem a perturbar a extensão da região de fronteiras em níveis de conflito e violência que superem a capacidade fornecida pelo atual desenho de forças brasileiras.
- 2) Oportunidade: o sistema de segurança de fronteiras somente pode operar em um ambiente regional colaborativo.
  - a) A colaboração deve ser resolvida por meio de acordos bilaterais de segurança de fronteiras. A diversidade política regional vai impedir uma abrangente iniciativa multilateral de segurança de fronteira (que inclua todos os países vizinhos), forçando a diplomacia do Brasil a trocar especificidades por generalidades.
- 3) Escopo e escala: o sistema pode, correta e eficazmente, tratar as diferenças de natureza, as diferenças de prioridades temporais e as diferenças em ciclos de decisão e estrutura entre defesa e segurança organizacional, institucional e protocolos doutrinários operacionais.

---

2. A descrição completa do *International Conflict Assessment and Strategy Formulation Framework* (ICASF-F) pode ser encontrada em Raza (2010).

- a) Somente pode haver um sistema SysC nacional, embora ele possa ser composto de vários subsistemas integrados com adequados mecanismos de coordenação institucional e interoperabilidade.

Esse quadro fornece o parâmetro analítico, apresentado a seguir, para modelar uma topologia de referência C4ISR estratégica para o Brasil, com sistema de serviço subordinado integrado à cadeia de valor.

### 3 MODELANDO A RESPOSTA

Uma longa história de serviços concorrentes enraizados na cultura institucional e perpetuados pela doutrina possibilitou somente uma melhoria limitada de abordagens de segurança. Há uma tendência por parte da Defesa em mostrar indiferença e até mesmo hostilidade à crítica de seus métodos. Isto é compreensível porque ameaça o que foi duramente conquistado no passado. Há também uma tendência, por parte das forças policiais, a limitar seus métodos de resolução de um problema prático premente da forma mais eficaz possível. Isto também é compreensível, porque o trabalho da polícia é um esforço de risco de morte contínuo.

A segurança de fronteiras provê a polícia com forças capazes de obter uma inédita melhoria concebida em nível abstrato, que nunca sequer teria sido almejada, e provê as Forças Armadas com uma inteligência prática e precisa capaz de ser generalizada em novas áreas de experiência, ligando satisfatoriamente os pontos de um trabalho que pode ser feito de diversas formas.

Esse é um método muito mais eficaz de correção preventiva de falhas de abordagem do tipo “tudo ou nada”. Ele representa, pela primeira vez na história do Brasil, um método para a busca sistemática de uma abordagem que englobe o todo governamental para a segurança.

Essa abordagem é forjada ao longo de uma cadeia de inferências conectadas, traçada em um *continuum* de segurança de fronteiras com quatro deformações locais, conforme sugere a teoria do campo, transposta em três segmentos modulares. Cada segmento define uma estratégia operacional específica, cada uma com subsistemas dedicados C4ISR, os quais servem como ponte entre a integração destas sequências de estratégias operacionais e uma estratégia militar coerente com uma abrangente política de segurança de fronteiras: a muralha amarela; a muralha cinza; a muralha da Amazônia Verde; e a muralha da Amazônia Azul.

As muralhas amarela, cinza e verde conformam o programa Sisfron do Exército, conectado com o Sisdabra da Força Aérea, com o SisGAAz da Marinha e com o Sistema Nacional SysC. Cada um dos serviços é um subsistema projetado para integrar-se regionalmente com a força de polícia local (estadual). Esta arquitetura protege a missão principal de defesa de cada serviço particular, enquanto

permite o aumento da força para ser entregue a tarefas de polícia em circunstâncias específicas definidas por lei. No nível prático, o sistema SysC anseia por melhorias em relação ao real, conservando tenazmente os métodos estabelecidos.

### 3.1 A muralha amarela

Ela se estende desde o limite sul do Brasil até a parte sul da fronteira ocidental. Os limites externos da área de segurança de fronteira devem ser expandidos até a grande área amarelada da bacia hidrográfica do Paraná-Paraguai (mapa 1).

MAPA 1

#### Muralha amarela



Elaboração do autor.

Os critérios de segurança de fronteiras da muralha amarela devem considerar, especificamente, os aspectos a seguir.

- 1) Um fundo histórico de guerra regular de alta intensidade e um conflito histórico com a Argentina tiveram um forte papel, no passado, para a formação da identidade militar no Brasil.
- 2) Fronteira altamente regulada, com pontos de passagem de produtos ilícitos e contrabando relativamente eficazes em áreas povoadas (não reconhecidos oficialmente), bem como altos níveis de corrupção.
- 3) Uma densa rede de diplomacia, forças policiais e instalações militares, bem como de bases povoadas com profissionais de carreira em defesa e segurança.
- 4) Uma grande e sofisticada rede de comunicações ligada a robustos satélites e torres de transição e extensa rede de fibra óptica (chegando ao ponto de retorno mínimo, por conta da crescente deterioração dos cabos e do desempenho óptico de transição – eles estão ficando velhos) que apoiam uma Internet intensa e o tráfego de telecomunicações.

- 5) A porosidade da fronteira ao contrabando de bens (carros e equipamentos) e de *commodities* (café e soja), principalmente contrabandeadas para o Paraguai. O total de entrada de contrabando “*made in China*” de equipamentos eletrônicos (*gadgets*) falsificados é muito grande, mas ainda é menor em relação ao fluxo (invisível) de saída ilegal de produtos agrícolas para o Paraguai, evitando tributos, retornando como produtos legalizados (uma lavagem de mercadoria na base de lavagem de dinheiro) para serem exportados pelos portos brasileiros, sob relações bilaterais Brasil-Paraguai endossadas por acordos comerciais internacionais.
- 6) Os caminhos de entrada e saída do tráfico ilegal são amplamente conhecidos. A Inteligência deve se concentrar em identificar novos padrões, limitados pela própria natureza do tráfico ilegal de mercadorias.
- 7) A intensa ocupação (legal) no Paraguai e no Uruguai (em menor número) das terras agrícolas fronteiriças por cerca de 1,5 milhão de agricultores brasileiros (denominados “brasiguaios”).

Se o Paraguai expulsar os brasileiros que ocupam seu território e se o Brasil for eficaz no fechamento do tráfico e contrabando com o Paraguai, a economia paraguaia corre o risco de colapso. O conceito de fronteira está correlacionado com o alcance em que se pode canalizar o fluxo econômico para poucos pontos de checagem. O esforço, portanto, é sobre a vigilância de corredores limitados de fronteira assistidos por normas policiais institucionalizadas, com o controle de tráfico aéreo, basicamente, regulamentado pelas normas de controle de tráfico da aviação civil. Nesse caso particular, o reforço de um satélite será necessário para a inteligência humana.

Para resolver adequadamente a segurança das fronteiras na muralha amarela, os tomadores de decisão do Brasil terão de reconhecer o problema real – que é, basicamente, no interior da Polícia Federal e em áreas de responsabilidade institucional da Receita Federal.

A função primária do sistema SysC na muralha amarela deve estar relacionada com o papel 3C, estimulando a capilaridade da inteligência combinada.

### 3.2 A muralha cinza

Abrangendo a ala fronteiriça sudoeste do Brasil, desde a borda superior com o Paraguai até a borda inferior com o Peru, a muralha cinza encontra seu limite oeste nos majestosos maciços cinzas dos Andes bolivianos (mapa 2).

MAPA 2  
Muralha cinza



Elaboração do autor.

Os critérios particulares de segurança de fronteiras da muralha cinza devem considerar os aspectos a seguir.

- 1) Expansão agressiva do agronegócio brasileiro para a Floresta Amazônica e as áreas planas baixas da Bolívia.
- 2) Intensa migração de trabalhadores bolivianos não qualificados para grandes áreas metropolitanas do Brasil, em razão de um *deficit* de força de trabalho inflado por constantes índices positivos de desenvolvimento.
- 3) Deficiente infraestrutura de comunicação e rede de transporte sobre uma área com baixa densidade demográfica.
- 4) Tendências previsíveis de externalidades negativas dos conflitos sociais na Bolívia, sob a forma de imigração maciça, promovendo assentamentos ilegais em áreas rurais voltadas para agricultura básica, de baixa eficiência, autossustentada e baseada na produção familiar.
- 5) Armamentos obsoletos, somados a níveis intensos de corrupção e baixa reputação das agências de segurança responsáveis por cobrir uma fronteira grande e porosa.
- 6) Dados inconsistentes sobre o tráfico ilegal de drogas que flui por meio de corrompidos postos de controle de fronteiras.
- 7) Para atravessar grandes extensões geográficas, o tráfico ilegal maciço, reencaminhado do Peru para a União Europeia (UE) e os Estados Unidos através do Brasil, fomenta a necessidade de apoio de transporte mecanizado.
- 8) O tráfico aéreo não controlado de baixa altitude, intenso e ilegal, principalmente de aviões de pequeno porte, utilizando uma vasta rede de aeródromos naturais, permeando grandes campos planos e estando conectado a uma grande rede de transporte doméstico.

- 9) Uma fonte estável e constante de gás boliviano a preços relativamente baixos é fundamental para sustentar o ritmo de desenvolvimento do sul industrializado do Brasil.

A fronteira nesse segmento impõe barreiras tributárias para o fluxo de saída de atividades econômicas e barreiras policiais para o fluxo de entrada do tráfico ilegal.

As tendências de aumento do volume de tráfico de drogas, a migração ilegal, o impacto negativo sobre o meio ambiente e os conflitos rurais fazem da muralha cinza uma prioridade de segurança de fronteiras para o Brasil, com precedência sobre a muralha verde da Floresta Amazônica.

A função primária do sistema SysC dentro da muralha cinza deve estar relacionada com a capacidade de construção C2 (comunicações e informática) de segurança das fronteiras, com foco duplo: *i*) construção de uma robusta estrutura dedicada de informações, ligada a uma matriz de baixa altitude e sensores de vigilância de solo para controlar e coordenar centros de informações que propiciem reação rápida e elevada mobilidade de contingentes semiautônomos de forças de segurança de pequeno porte; e *ii*) análise de ameaças e identificação de padrões, baseada em dados fortes, factuais e confiáveis, retransmitidos para a central nacional de segurança, com centros de decisão para apoiar uma coordenação de alto nível entre agências que compõem a estratégia nacional de recursos para a segurança na fronteira.

A muralha cinza é a menor, mas a mais importante área de fronteira no atual ambiente brasileiro de segurança. Os requisitos tecnológicos para uma efetiva capacidade de persuasão *denial-deter* são relativamente simples, com muitos produtos que não necessitam de encomenda (*off-the-shelf*) e alternativas de baixo custo disponíveis no mercado. Deve-se ter o cuidado de empregar uma concepção do sistema como uma arquitetura modular, escalável e aberta, com baixa necessidade de manutenção, o que também não apresenta quaisquer desafios tecnológicos. Os desafios que estão presentes no centro do módulo cinza do sistema SysC de segurança de fronteiras brasileiras constituem dez requisitos de eficácia de condução do projeto do conceito, conforme a seguir.

- 1) O sistema tem de se sustentar em ambiente hostil e em condições operacionais com baixos custos de manutenção, livre de falhas sistêmicas calamitosas.
- 2) Sistema de manutenção e controle baseado em vídeo integrado, para oferecer apoio operacional e analítico às decisões administrativas.
- 3) Centro de inteligência articulada, com capacidade de reconhecimento de padrões.

- 4) Plataformas de decisão distribuídas (células), com base em bancos de dados redundantes, assegurando que cada célula operacional dê suporte, pelo menos, a 80% do total de fluxo de dados-padrão.
- 5) Integração dinâmica com centros de decisão nacionais e, de forma seletiva, internacionais, e com bancos de dados redundantes, por meio de pistas independentes de informação.
- 6) Relatório de automonitorização pelo centro de supervisão e controle localizado no Sistema Nacional SysC de Segurança de Fronteiras, relatando métricas-padrão de desempenho real.
- 7) Articulações para fluxo de dados seguros e redundantes com as agências de segurança operacional.
- 8) Redução de custos de infraestrutura baseada em torres de transmissão de energia modular.
- 9) Proteção fisicamente robusta de seguranças cibernéticas.
- 10) Simetria organizacional por meio de todo o Sistema SysC de Segurança de Fronteiras.

### 3.3 A muralha amazônica

Considerando-se que a muralha cinza é o desafio mais urgente, incitando uma reação breve, a muralha amazônica é a mais importante e complexa, levando à necessidade de uma postura proativa coordenada. O Brasil empreendeu uma abordagem inovadora – por casualidade, não por projeto –, o que pode ajudar a reduzir a complexidade desafiadora de se garantir a segurança ao longo da fronteira das Amazônias terrestre e marítima, denominadas, respectivamente, Amazônia Verde e Amazônia Azul.

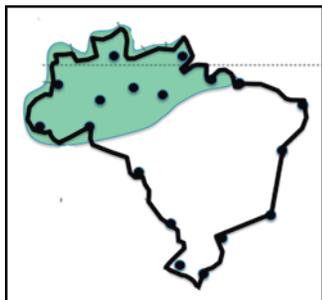
Em vez de empreender uma solução grandiosa e esbanjadora, o modelo brasileiro de tratar sua imponente natureza nas barreiras verde e azul insere-se dentro do subsistema SysC de uma estratégia de interserviço viável de segurança de fronteiras. Preservando os papéis, as estruturas de decisão e as missões do Exército e da Marinha, o país construiu uma estrutura de segurança/defesa de fronteiras em camadas, fundindo “Segurança-(Exército-Marinha)-Defesa” em uma equação singular.

Um grande desafio na construção da muralha da Amazônia será a integração de sistemas já existentes ao Sistema SysC de Segurança de Fronteiras, incluindo os sistemas desenvolvidos por agências não militares, como a Petrobras, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Polícia Federal e a Receita Federal (Serpro).

### 3.3.1 A barreira verde

Limitada do oeste para o norte-nordeste do flanco brasileiro, a densa floresta tropical constrói uma barreira intransponível para os intrusos, com poucas passagens, controladas por pequenas guarnições do Exército Brasileiro (mapa 3).

MAPA 3  
Barreira verde



Elaboração do autor.

Dada a sua extensão e as suas condições topográficas, pode-se dizer que a fronteira política da “muralla verde” é, principalmente, uma fronteira imaginária. Assim, é praticamente impossível determinar o limite exato entre os países, uma vez que é apenas uma extensão da selva amazônica. Políticas de segurança de fronteiras são destinadas a controlar os rios e os aeródromos que servem a região, mas isso não é suficiente para deter o fluxo de drogas e outras atividades ilícitas.

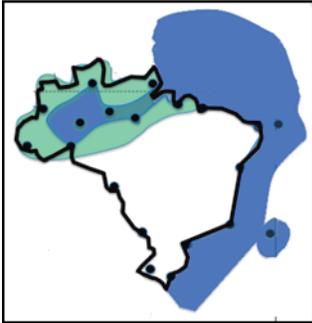
Os critérios de segurança de fronteiras da “barreira verde” devem considerar, especificamente, os aspectos destacados a seguir.

- 1) A natureza da resposta a intrusos (forças regulares, guerrilheiros, narcotraficantes, contrabandistas “comuns”, imigrantes ilegais) precisa ser assertivamente rigorosa, uma vez que a inclusão em uma ou outra categoria muda os protocolos operacionais e enquadramentos legais. Enquanto isso é válido para todos os outros segmentos, a “barreira verde” tem a especificidade adicional de ser fronteira com países com condições severas de guerra irregular.
- 2) A floresta é uma barreira para os dois lados: intrusos e agentes de segurança de fronteiras. Os primeiros têm a iniciativa, o que lhes proporciona uma vantagem substancial. Os últimos têm de alavancar a estratégia operacional para superar a vantagem do intruso. Caso contrário, os intrusos irão prevalecer.

### 3.3.2 A barreira azul

A barreira azul é a extensa área marítima de interesse do Brasil, circunscrita entre a costa e a linha externa da plataforma continental, que em alguns pontos chega a 350 milhas náuticas de extensão (mapa 4).

MAPA 4  
Barreira azul



Elaboração do autor.

A Marinha do Brasil denomina a “barreira azul” como Amazônia Azul. O termo tem um forte apelo de *marketing*, uma vez que, metaforicamente, representa um objetivo geral que justifica o papel da Marinha em assegurar o domínio marítimo do país.

Ele também tem um papel importante na ratificação das reivindicações brasileiras pelo acréscimo de até 150 milhas para além da Zona Econômica Exclusiva brasileira, cercado as águas do mar profundo em que se encontram reservas de petróleo e minerais críticos extremamente valiosos, incluindo nódulos polimetálicos, também chamados de nódulos de manganês, zircão e minerais de terras raras.

Apesar de ser consistente para justificar a missão da Marinha contra um ambiente de ameaça hipotética, construindo critérios para limitar o portfólio de alternativas possíveis, o conceito icônico de Amazônia Azul carece de uma explicação política. Além disso, uma vez que o conceito é abstrato, junto com outros documentos normativos de uma narrativa abrangente de segurança estratégica (um conceito operacional que inclui a missão da Marinha para a estratégia de defesa nacional), os planejadores da Marinha são forçados a produzir um elevado número de pressupostos na concepção do futuro das forças navais para produzir uma defesa acessível.

O conceito de barreira azul fornece uma resposta direta a essas duas deficiências: uma orientação política limitada pareada com uma arquitetura de suposições equivocadas. O subsistema marítimo integrante do sistema SysC de

segurança de fronteiras, portanto, fornece a plataforma de integração estratégica para o SisGAAz, sigla da Marinha para o Sistema C4I de Gestão Operacional da Amazônia Azul. Este é um programa extremamente complexo e integrado, com as muitas correntes dos recursos dispostos entrelaçadas em dois grandes segmentos: o módulo marrom-azulado e o módulo azul-escuro.

O módulo marrom-azulado é o guardião oriental da segurança no Norte do Brasil, completando, com a barreira verde, o cerco da Amazônia brasileira continental, estendida em um conceito estratégico unificado, apesar de o Exército e a Marinha operarem sob um controle operacional independente de seus ativos, em coordenação com outras agências de segurança nacional. Este módulo define duas áreas inter-relacionadas de operações para a Marinha: uma projetada a leste, em direção ao azul profundo das águas do Atlântico; e a outra projetada a oeste, nas águas fluviais rasas amarronzadas. As águas marrom-azuladas se unem no delta do Amazonas.

A Marinha do Brasil, historicamente, tem operado com alto desempenho tanto no norte da bacia hidrográfica amazônica “marrom” como no sul “amarelo” da bacia hidrográfica Paraguai-Paraná, o que ainda não é o caso das águas tropicais azuis do Atlântico, inseridas na área prolongada de operações da Amazônia. Historicamente, a Marinha tem focado em táticas de frotas de operações de controle marítimo/dissipação marítima no Atlântico Sul, com missões correlacionadas com o seu papel no esforço conduzido pelos Estados Unidos no âmbito da Guerra Fria.

Essa orientação tem evoluído para um papel autorreferenciado de segurança nacional para a Marinha, aumentando extensivamente o foco para a área marrom-azulada norte da muralha amazônica. Este foco, claramente justificado em uma análise de ameaça abrangente de segurança, produziu uma estratégia naval inovadora e sofisticada, articulando o SisGAAz dentro de um amplo sistema de segurança SysC. A característica desta estratégia é o controle de camadas de corredores marítimo-fluviais com áreas segmentadas de responsabilidades operacionais, com base no desempenho ativo tático-estratégico.

A resistência e a flexibilidade da missão estratégica do futuro submarino nuclear brasileiro irão configurar a primeira linha de defesa e o alerta antecipado contra uma força-base expedicionária intrusa que objetive quebrar o lado leste marítimo da muralha amazônica. Este sistema de armas, integrado no Sistema Nacional SysC de Segurança de Fronteiras por meio da rede C2 da Marinha, tem uma missão, principalmente, de persuasão *denial-deter*. Se a persuasão falhar, e o intruso continuar seu avanço, ele poderia, com uma chance marginal de sucesso, mover-se para um modo de ataque.

A fronteira externa para a estratégia *denial-deter* estará, necessariamente, localizada em águas internacionais – um grande espaço vazio –, enquanto a

fronteira interna vai estar dentro de um perímetro defensivo determinado pela lei internacional e pelo direito dos conflitos armados. Posicionar estas linhas é uma estrutura de decisão complicada, com o comando sendo apoiado na estrutura de decisão nacional de gestão de crises, coordenado pelo Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras e gerido pelo controle tático da Marinha.

Uma vez que a força intrusa avança pela primeira camada marítima, a barreira de águas azuis profundas do Atlântico, ela vai enfrentar uma resistência de superfície e aeroespacial conjunta, apresentada pela força aeronaval sob o controle operacional da Marinha, exercida com o apoio de seu sistema de controle tático e sob o controle estratégico da célula Marinha dentro do Sistema Nacional SysC de Comando de Segurança de Fronteiras.

Além da camada interna de defesa marítima, o intruso terá de mudar sua configuração para avançar nas águas rasas, traiçoeiras e marrons que se estendem por 200 milhas para além do delta do Amazonas. Um verdadeiro pesadelo de planejamento operacional para qualquer intruso, sem referências de navegação e fortemente influenciado por marés – em alguns lugares perto da costa, variando o equivalente a um edifício de dois andares, com fortes correntes. A margem é longa, plana, com grandes ilhas de areia e lama, com poucas estradas que servem para o uso militar intenso e pesado, sem depósitos e sem fornecimento de combustível, havendo apenas pequenas aldeias. Em outras palavras, é um deserto de 300 milhas de costa.

Avançando para essa área, o intruso terá de enfrentar um bombardeio intenso de mísseis lançados de terra e mísseis ar-terra; assim, eles devem progredir para o funil norte do delta do Amazonas, que fornece o único acesso de escala militar viável para o interior.

Essa é a área de transição de responsabilidade da marinha azul para a marinha marrom, do mar para as plataformas ribeirinhas, onde o esforço da Marinha também transita para o exército pesado. O desenvolvimento de protocolos de transição é um grande – e caro – programa de desenvolvimento de doutrina. A este respeito, a Força Aérea precisa reafirmar que os requisitos táticos, tecnológicos e operacionais para o programa em curso de aquisição de seus caças avançados estão completamente alinhados com o conceito nacional de Sistema SysC de Controle de Segurança de Fronteiras. Caso contrário, será um desperdício de dinheiro autojustificado em missões desconectadas de um objetivo claro. A sábia paciência da Força Aérea por esses muitos anos de atraso em relação à sua necessidade premente de aumento de capacidade está sendo recompensada agora, dado que o Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras fornece os fundamentos para uma missão que justifica o seu papel (e não o contrário, como era uma prática defeituosa passada, apresentada em uma abordagem falha de desenho de força).

Vindo do lado oeste da muralha amazônica, um intruso também vai enfrentar duas camadas de barreiras defensivas. A muralha verde fornece a camada externa, na fronteira com países vizinhos, baseada principalmente em uma formação militar de pequenas bases fixas do Exército (nível de subdivisão), isoladas umas das outras por centenas de quilômetros de densa floresta tropical. Suas linhas de comunicação são os rios, que se estendem para o interior por centenas de quilômetros.

Oficiais, soldados e suas famílias vivem nesses locais isolados por meses, com a logística suprida pelo esquadrão de transporte da Força Aérea e por uma frota de plataformas ribeirinhas do Exército (embarcações com propulsão própria). Esta frota de embarcações do Exército Brasileiro é, numericamente, maior que a da Marinha fluvial.

Aqueles homens e mulheres têm uma missão verdadeiramente heroica de segurança de fronteiras, inserida em um papel maior de construção da nação. Em guarnições remotas perdidas na Amazônia, eles transformam uma linha política abstrata, desenhada em um mapa de grande escala, em uma fronteira real, circunscrevendo a ideia do Brasil como uma entidade soberana capaz de moldar aquelas pessoas como cidadãs de uma nação. Estes pelotões de fronteira constituem o ponto por excelência de segurança de fronteiras na camada externa da muralha verde.

A camada interna, de postos fronteiriços da Marinha, baseia-se principalmente em plataformas móveis (navios fluviais com helicópteros embarcados), apoiadas por estes postos avançados de apoio administrativo e logístico. O Exército e a Marinha na Amazônia operam com lógica invertida.

A muralha verde é porosa. O Brasil não pode arcar com o custo para selá-la, mesmo que isso fosse possível. O esforço seria o equivalente a fechar, efetivamente, o dobro do comprimento da fronteira entre os Estados Unidos e o México, fornecendo recursos continuamente através de um rio hostil a uma distância de mais de 1.000 km dos depósitos de logística, assegurando que todas as guarnições remotas operem sincronicamente, e tudo isto sem uma cerca elétrica.

Em vez disso, o Brasil simplesmente dispôs uma barreira secundária, aumentando a capacidade de persuasão *denial-deter* das forças de segurança, aproveitando o mandamento lógico de que os invasores necessitam usar os eixos fluviais de comunicação. Mesmo que eles passem pela barreira externa do Exército na muralha verde, aterrissem um pequeno avião em um campo de pouso ilegal e consigam fugir do sistema de vigilância por radar, eles ainda precisarão usar os rios para movimentar drogas, armas ou tropas. Consequentemente, terão de cruzar as fronteiras ocidentais da Marinha, construídas como parte da barreira marrom-azulada.

Esse arranjo não é por acaso. Dentro da camada interna, a Marinha opera com prioridade, enquanto o espaço entre a camada exterior e a camada interior é

do Exército. Esta divisão implícita reflete uma assimetria histórica de padrões de pensamento, bem como prioridades estratégicas e preferências políticas antagônicas. Além disso, este modelo de duas fronteiras concêntricas nega, habilidosamente, a premissa de que o uso combinado é uma solução obrigatória para maximizar a eficiência operacional. O Exército, a Marinha e a Força Aérea solucionaram, por meio da estratégia, e não da política, um conceito simples que maximiza suas subcapacidades operacionais dentro do conceito em que cada força cuida de um serviço de operação e sem a extensa interface de transição.

Este é um arranjo simples e viável, que torna a combinação das muralhas azul e verde uma efetiva estratégia *denial-deter* contra um intruso hipotético, mesmo se este for baseado em uma poderosa unidade de batalha. Os chineses estão desenvolvendo seu poder militar, em grande parte, sob a mesma lógica, “despejando” dinheiro na construção de capacidades em camadas.

Essa lógica, com fases de transição construídas dentro do arranjo em camadas, traz outra vantagem contextual para os serviços de defesa brasileiros. Eles não têm de ser construídos de forma combinada para serem eficazes. A eficiência de coordenação, que deveria fornecer operações combinadas para gerar eficácia tática, deriva da integração operacional dentro do Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras. O sistema, em si, é concebido para fazer avançar cada um dos serviços desenhados por sua própria força, independentemente, para maximizar competências, assegurando sua eficácia funcional, uma vez que foi produzida para se conectar como um todo. Este é o modelo brasileiro, e um pequeno número de jogos e simulações demonstraram a sua viabilidade, acessibilidade e eficácia.

O conceito funciona. Mas ele precisa do Sistema SysC de Controle e Segurança de Fronteiras para superar muitos desafios: é difícil coordenar ações táticas em uma área tão vasta, sem comunicações confiáveis, baseadas em satélites. A floresta absorve até mesmo as mais poderosas transmissões eletromagnéticas, criando vastas zonas de silêncio de rádio. Além disso, sabe-se que o número de policiais com autoridade para impor a segurança é mínimo, sem recursos para operar em um ambiente tão grande e hostil, e os militares das Forças Armadas possuem um limitado poder de polícia.

### 3.4 Construção do Sistema Brasileiro de Segurança de Fronteiras

O Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras foi concebido como um todo com compleição técnica alinhando dois módulos de componentes marítimos e três de terra em um único complexo, sob dois requisitos técnicos, conforme a seguir.

- 1) Arquitetura aberta: interfaces embutidas capazes de abrigar padrões de tecnologia expansível em um horizonte temporal de dezoito anos (que define o ciclo de vida do sistema baseado no da tecnologia motriz

do projeto de ativos estratégicos que operacionalizam a estratégia de persuasão *denial-deter*).

- 2) Escalabilidade dupla: protocolos embutidos para integrar a segurança estratégica, operacional e tática e os esforços de construção de capacidade de defesa em uma abordagem modular que permite economia de escala e de escopo.
  - Economia de escala: é alcançada dentro de cada subsistema (as muralhas), por replicação e bloqueio autossuficientes de correntes semiautônomas de C4IS. Por exemplo, dentro da muralha cinza, a prioridade número um seria uma linha que estendesse a infraestrutura de comunicação das atuais bases de estação do Exército a uma matriz de sensores que cubrissem aproximadamente 100 km de frações críticas da fronteira com a Bolívia.
  - Economia de escopo: é alcançada com um conceito unificado que fornece a lógica de condução de todo o sistema, garantindo uma escalabilidade fractal – cada linha dentro de cada módulo de cada muralha, e todas as muralhas replicando o mesmo conceito, todos integrados em um processo de tomada de decisão distribuído, alinhado e sustentado por estruturas organizacionais de agências de segurança.

O estado atual de avanços tecnológicos determina que, em todos os níveis coordenados – tático, operacional e estratégico –, as ações conjuntas dentro da linha interna e externa de defesa sejam totalmente dependentes de comunicações confiáveis e seguras de satélite. É certo que a Marinha não deve começar a investir na construção da segunda esquadra até que tenha certeza de que possui capacidade de comunicação (com capacidade de retransmissão) via satélite. Esta é, em si, uma questão mais política que tecnológica ou financeira, com disputas “territoriais” que dividem interesses na base industrial de defesa, alimentadas por rivalidades de ordem política e tecnológica no serviço público.

Uma vez plenamente operacional, o Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras irá fornecer uma visão unificada da natureza do binômio segurança-defesa da estratégia de persuasão *denial-deter*, permitindo que todas as agências sejam integradas continuamente no Sistema Nacional de Segurança durante o desenvolvimento de esforços autônomos integrados, dentro da lógica “totalidade do governo”, que direciona o conceito de estruturação SysC.

Esse esforço de integração deve se completar na garantia de duas ações obrigatórias programáticas. Primeiro, o Brasil tem de desenvolver uma doutrina SysC que se conecte com as doutrinas operacionais e táticas das Forças Armadas, da

Polícia Federal e de outros organismos integrados no Sistema Nacional de Segurança. Segundo, o Brasil tem de conceber, desenvolver e implementar mecanismos para a internalização de vazamento tecnológico externo ao sistema SysC na base industrial de defesa brasileira.

Embora essa última ação programática já esteja determinada pela Política Nacional de Defesa em vigor, com o Ministério da Defesa exibindo substanciais esforços técnicos nessa matéria, a eficácia necessária só pode ser medida dentro da análise racional da grande estratégia do sistema SysC, em seu papel central de conectar segurança e desenvolvimento nacional.

Nessa parte, é mais fácil dizer que fazer. No entanto, um competente esforço de *benchmarking*, em que se aplica o teste de desempenho de um sistema – assim como o esforço muito semelhante feito pela Índia –, irá demonstrar claramente uma mudança profunda nas políticas para a condução das relações entre defesa, centros de tecnologia e indústrias de defesa, reorientando seriamente os esforços (e recursos) para o fomento do desenvolvimento de *clusters* – círculos virtuosos de produção – tecnológicos regionais.

Mais importante, esse esforço apenas pode ser plenamente concluído por uma agência regulatória independente do complexo industrial de defesa. Caso contrário, todo o esforço do sistema SysC pode ficar paralisado em disputas “territoriais”, corroído pela corrupção e perdido nos meandros dos *lobbies* “invisíveis”. O resultado será, de novo, alguns benefícios isolados dentro de uma grande catástrofe, sem atores responsáveis. Já “vimos esse filme” antes, em programas como o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)/Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), o Calha Norte, o das bombas nucleares “não existentes”, o do submarino nuclear e o do carro de combate brasileiro.

#### 4 DEFININDO O PREÇO DO SISTEMA SYSC

Para fins de planejamento, se uma economia de escala é assegurada, cada quilômetro de uma linha, independentemente da muralha a que pertence, custaria cerca de US\$ 1,5 milhão, projetando-se, assim, os custos totais da base terrestre do Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras em US\$ 7,6 bilhões, os quais, somados ao montante equivalente para a muralha azul, totalizam um projeto de desenho de força de US\$ 15 bilhões. A plena integração destes fractais levaria o custo total do sistema SysC a US\$ 20 bilhões.

Uma vez que os custos para o desenvolvimento de armas estratégicas (mísseis) e plataformas sejam computados, o total do orçamento de segurança do Brasil seria de aproximadamente US\$ 74 bilhões, o que não é muito ao se considerar a ambição do Brasil de se tornar uma potência regional.

- Sistema Nacional SysC de Controle e Segurança de Fronteiras: US\$ 20 bilhões.
- Sistema de submarino nuclear da Marinha: US\$ 18 bilhões.
- Brigadas de resposta rápida do Exército: US\$ 8 bilhões.
- Transporte estratégico da Força Aérea: US\$ 9 bilhões.
- Interceptores estratégicos de forças (Força Aérea): US\$ 7 bilhões.
- Programa de mísseis interserviço: US\$ 7 bilhões.
- Sistema de satélite estratégico: US\$ 4 bilhões.
- Desenvolvimento e integração de doutrina do sistema SysC: US\$ 1 bilhão.
- Internalização tecnológica na indústria de defesa brasileira: US\$ 6 bilhões.

Setenta e quatro bilhões de dólares, ao longo de dez anos, não é muito para se construir segurança. O Brasil pode fazê-lo porque precisa. Dentro destas três muralhas de segurança – Amazônia, cinza e amarela – o Brasil pode construir sua grandeza.

Políticos ainda não atribuíram crédito a esse projeto corretamente porque não sabem o quanto ele é importante. Não sabem, pois a Defesa não é algo que possui clareza para eles. E a Defesa não poderia implantar este projeto porque os militares não sabiam como projetar forças centradas em um sistema SysC robusto e acessível. Agora eles sabem que, com uma solicitação de propostas (*request for proposal* – RFP) para um prometido subsistema do Exército e Marinha, a solução virá em breve.<sup>3</sup>

## **5 MOLDANDO O FUTURO**

O Sistema SysC de Segurança de Fronteiras tem um poder verdadeiramente transformador sobre o que o Brasil tem estabelecido em termos de segurança. Ele forja uma nova maneira de se pensar, simultaneamente, sobre segurança e defesa, removendo os limites artificialmente construídos no passado (que serviram apenas para justificar disputas territoriais baseadas em obsoletas doutrinas de segurança nacional) e sendo sustentada por um sistema profissional de ensino militar, dada a necessidade urgente de modernização para se lidar com os desafios trazidos pelo sistema SysC.

Os princípios de desenho de força vão apoiar as Forças Armadas para mais bem quantificar suas necessidades, desenvolvendo a capacidade de se desenrolar propostas de orçamento como reflexo de um sistema nacional, unificado e abrangente

---

<sup>3</sup>. *Post-scriptum*: Este capítulo foi preparado antes de o RFP do Exército Brasileiro para o primeiro módulo do Sisfron ser emitido. Nada neste capítulo se refere especificamente a algum conteúdo do referido documento (sigiloso), que é protegido por acordo de confidencialidade do entrevistado em relação à proposta.

de estratégia de segurança, e não de uma agregação disfuncional de listas de desejos. E as forças policiais (todas elas), bem como outros agentes de segurança, receberão um melhor apoio para fazerem o que se espera que façam.

O que é a segurança de fronteiras do Brasil? Esta questão, agora, tem uma resposta: é o que o sistema SysC produz dentro das muralhas de proteção de rios, montanhas, florestas e mar. Outra questão, por longo tempo levantada por analistas de segurança, não obstante sua posição controversa, é se “a segurança de fronteiras pode ser financiada”. Existem muitos tipos de resposta. Mas, talvez, os melhores critérios para respondê-la possam ser baseados no princípio da simplicidade de Occam: de duas teorias rivais, a explicação mais simples, com o menor número de suposições, é a preferida. Isto traduz os dois requisitos essenciais de desenho do sistema SysC.

Primeiro, as estruturas de decisão que integram o sistema não devem se anular mutuamente por conflitos irreconciliáveis. Este é o valor máximo das interagências. Pensar em segurança de fronteiras de forma sustentada exige que as agências de defesa e segurança possam lidar, de alguma forma, com ideias conflitantes, “mas não para apenas afirmá-las no mesmo nível de uma só vez, pois, desta forma, se tornam simples confusão e teoria perdida”.<sup>4</sup> Segundo, a decisão deve estar baseada na coerência lógica. Tal coerência permite que as ações derivem das ideias. Occam diria, de novo: “Se projetada, a segurança virá!”.

## REFERÊNCIAS

BALDWIN, D. A. The concept of security. **Review of international studies**, v. 23, p. 5-26, 1997.

CODNER, M. **Defining deterrence**: framing deterrence in the 21st century. London: Royal United Services Institute, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/Ye0IoC>>.

FERRÉ, F. **Philosophy of technology**. New Jersey: Prentice Hall, 1988.

JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A.; TRINKUNAS, H. **Border policies in the Americas**. Naval Postgraduate School, Out. 31, 2011.

MARCUSE, H. **One-dimensional man**: studies in the ideology of advanced industrial society. Boston, Mass: Beacon Press, 1964.

MATHEWS, J. T. Redefining security. **Foreign affairs**, v. 68, n. 2, p. 162-177, 1989.

---

4. Esse é o denominado princípio da consistência. Ver Ferré (1988).

RAZA. S. Conflict analysis methodology for formulating security policy and strategy. **Working Paper**, Centro Argentino de Estudios Internacionales, n. 38, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/PzN70d>>.

WHITEHEAD, A. N. **Process and reality**: an essay in cosmology. New York: Macmillan Press, 1929.



## OPORTUNIDADES E LIMITES DO DIÁLOGO SOBRE SEGURANÇA ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA\*

Anna Ayuso\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

A agenda de segurança internacional passou por grandes transformações nas últimas décadas, com a desintegração do bloco comunista, a crescente globalização e interdependência dos Estados e a emergência de novas potências, as quais propiciam alianças diversas na transição para um mundo cada vez mais multipolar (Grevi, 2009) e heterogêneo. Todas estas mudanças se refletem necessariamente na agenda inter-regional entre Europa e América Latina, e se somam às transformações decorrentes das novas dinâmicas regionais de cooperação e integração e à progressiva ampliação da agenda de segurança rumo a uma abordagem mais multidimensional.

O surgimento do diálogo político inter-regional institucionalizado entre as duas regiões esteve fortemente ligado à agenda de segurança, mas esta iniciativa foi instituída de forma fragmentada e esteve sujeita a altos e baixos em função das conjunturas internacional e regional. Durante suas primeiras décadas, os processos de integração regional na Europa e na América Latina, que nasceram e evoluíram em paralelo, mas de forma distinta (Ayuso e Foglia, 2010), se concentraram nos âmbitos econômico e comercial, deixando relegados os aspectos relacionados à segurança. Ainda em pleno período de Guerra Fria, as dinâmicas do enfrentamento Leste-Oeste deixavam muito pouca margem de manobra ao inter-regionalismo neste campo. A Europa estava dividida pela “Cortina de Ferro” entre o Ocidente, sob o guarda-chuva da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e a Europa Oriental, sob a tutela soviética, no âmbito do Pacto de Varsóvia. Enquanto isso, nas Américas, a hegemonia dos Estados Unidos foi exercida por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar).

Entre as décadas de 1960 e 1970, enquanto a União Europeia (UE) estava envolvida em seu próprio processo de aprofundamento e empreendia as primeiras

---

\* Texto traduzido a partir do espanhol por Marcelo Colus Sumi.

\*\* Pesquisadora do Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Espanha.

fases de sua expansão, a América Latina foi palco de uma forte polarização política e social. Os conflitos sociopolíticos subjacentes eclodiram na forma de guerrilhas e repressão militar que, com a cumplicidade e o intervencionismo das potências hegemônicas, resultaram na imposição de regimes autoritários em muitos dos países da região. Escudando-se na segurança nacional e com base no conflito Leste-Oeste, as ditaduras violaram direitos humanos e liberdades civis com impunidade por aproximadamente uma década, até iniciarem os processos de redemocratização nos anos 1980. Estes processos desenvolveram-se em continuidade àqueles experimentados no sul da Europa (Grécia, Espanha e Portugal), e foi neste momento de transição que o diálogo político entre Europa e América Latina fluiu, embora com altos e baixos.

Com a progressiva distensão do enfrentamento Leste-Oeste, que ocorreu na esteira da queda do Muro de Berlim, em 1989, os tópicos incluídos no diálogo birregional, cada vez mais institucionalizado, foram ampliados. Isto incluía uma agenda de segurança ampliada, rumo a temas relacionados à governança internacional contra ameaças transnacionais e à promoção do inter-regionalismo como espaço intermediário de concertação, de balanço de poder e de aumento da autonomia.

No entanto, as diferentes dinâmicas políticas regionais da Europa e América Latina, a distância e a existência de preocupações de segurança em outras localidades, especialmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, as guerras no Afeganistão e no Iraque e o recrudescimento dos conflitos no Oriente Médio, deixaram os temas de segurança relegados a segundo plano no diálogo inter-regional euro-latino-americano. Contudo, alguns temas da agenda de segurança foram sendo incorporados ao diálogo político e, hoje, já adquiriram uma identidade que lhes garante um espaço próprio. Nesse sentido, deve-se ressaltar a influência do debate teórico em torno do conceito de segurança humana, inspirado na obra do Nobel de Economia Amartya Sen e impulsionado a partir do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1994 (UNDP, 1994).

A definição de seu alcance e de sua influência sobre as políticas de segurança tem sido objeto de debate acadêmico,<sup>1</sup> mas, sem dúvida, um dos efeitos tem sido a expansão da esfera da segurança a áreas antes estranhas e o aumento do número de atores incluídos nas estratégias de segurança. A segurança atualmente é concebida como um fenômeno multidimensional, que está inevitavelmente presente em todas as relações inter-regionais, ainda mais se estas pretendem ser definidas como estratégicas, como no caso da Associação entre a União Europeia (UE) e a América Latina e Caribe (ALC) nascida em 1999.

---

1. Para uma visão geral ver, entre outros: Human Security Centre (2005); Chen, Fukuda-Parr e Seidensticker (2004) e Kaldor (2007). Como referência internacional ver: UNRIC (2004) e ONU (2003; 2004).

Como exemplo, vale mencionar a grande variedade de conteúdo inserido na Carta Euro-Latino-Americana para a Paz e a Segurança, proposta pela Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (EuroLat), em 2009. Em um mundo onde cresce a interdependência, as respostas aos riscos transnacionais devem ser coerentes, multidimensionais e coordenadas em vários níveis de decisão. Isto implica não só a necessidade de concertar objetivos, mas também de cooperar com políticas complementares e instrumentos concretos que materializam a responsabilidade compartilhada em uma agenda comum. O fortalecimento dos espaços de diálogo e concertação transnacionais se faz necessário para garantir a governabilidade democrática nacional e regional, e também para fazer frente, de forma eficaz, a ameaças externas e de natureza transnacional.

Por essas questões, a agenda de segurança inter-regional entre a UE e a América Latina ganhou densidade. Apesar de esta agenda não ser a espinha dorsal das relações, diversos instrumentos de cooperação inter-regional têm sido desenvolvidos. Neste capítulo, será abordada, em primeiro lugar, a progressiva incorporação e ampliação da segurança no diálogo político euro-latino-americano. Serão analisados, em seguida, os âmbitos estratégicos que dominam a agenda no presente e, finalmente, serão abordados os principais instrumentos atualmente disponíveis, com suas limitações e potencialidades.

## 2 O ENCAIXE DA SEGURANÇA NO DIÁLOGO POLÍTICO INTER-REGIONAL

O fracasso da primeira tentativa de criar uma Comunidade Europeia de Defesa, em 1952, em paralelo à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), implicou a consagração da OTAN como a principal garantidora da paz na parte ocidental do continente europeu. No entanto, a estabilidade e a segurança como garantias à paz regional formaram parte essencial da *raison d'être* do processo de integração europeia. Ainda que o tratado constitutivo da Comunidade Econômica Europeia, de 1957, tenha se baseado no progressivo estabelecimento de um mercado comum de bens, serviços e pessoas, o objetivo fundamental da integração europeia, reconhecido já na Declaração Schuman, de 1950, era estabelecer laços de solidariedade indissociáveis que erradicassem a possibilidade de uma confrontação armada. Estas conquistas são, ainda hoje, em tempos de crise, invocadas como o principal ativo político de um continente tantas vezes assolado por conflitos bélicos transfronteiriços. Portanto, é natural que a promoção da paz e da estabilidade seja, ainda hoje, elemento-chave não somente da própria construção europeia ampliada, mas também da ação externa da UE.

No que se refere à América Latina, como mencionado, a própria institucionalização do diálogo político inter-regional esteve intimamente vinculada à promoção da paz e à resolução de conflitos. O apoio ao processo de pacificação da América

Central, surgido do Grupo de Contadora e do programa Esquímulas, foi o gatilho da Primeira Conferência de San José, em 1984, mais tarde institucionalizada por meio de uma série de cúpulas periódicas que continuaram, com formatos distintos, até a atualidade. Este mesmo processo deu lugar ao Diálogo com o Grupo do Rio,<sup>2</sup> institucionalizado em 1990, o principal interlocutor político até a decisão de fundir o grupo com a efêmera Cúpula da América Latina e Caribe (CALC) e de criar a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em fevereiro de 2010.

Como destacado anteriormente, o Processo de San José, em apoio às negociações para o Acordo de Paz de Esquímulas II, em 1987, que completou um quarto de século, foi a primeira iniciativa política de envergadura das instituições europeias junto aos Estados-membros em relação à América Latina (Grabendorf, 2008). Ele foi realizado a partir de um distanciamento da posição dos Estados Unidos, em um conflito no qual este adotou uma postura beligerante, enquanto a Europa advogou a favor do princípio da não intervenção e apoiou uma solução negociada regionalmente. Esta iniciativa contribuiu para aliviar o distanciamento entre as duas regiões, produzido pelo alinhamento dos parceiros europeus com o Reino Unido contra a Argentina na guerra que surgiu a partir do desembarque de tropas argentinas nas Ilhas Malvinas, ordenado pela Junta Militar, em abril de 1982.

A contundente resposta armada britânica foi respaldada pela aplicação de contramedidas por parte de todos os membros da Comunidade Europeia. Foi a primeira vez que, no marco da incipiente Cooperação Política Europeia iniciada em 1972 (embora incorporada aos tratados somente após a aprovação do Ato Único Europeu, em 1986), se utilizou um instrumento econômico (na forma de um embargo total das importações) em apoio a uma declaração política. Esta medida levou à interrupção da tentativa de “diálogo renovado”, lançado em 1981, com o qual se tentava dinamizar as relações, após a ruptura do diálogo entre a Comissão e o Comitê de Representantes Permanentes dos Estados-membros (Coreper) com o Grupo de Embaixadores da América Latina em Bruxelas (Grula), em função da incorporação de Cuba ao grupo em 1979.

Estes acontecimentos, ainda que com tendências contrárias, marcaram um ponto de inflexão nas relações políticas e diplomáticas entre as duas regiões. O componente político foi potencializado durante a década seguinte, favorecido pela institucionalização da Cooperação Política Europeia, a adesão da Espanha e de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, a institucionalização do diálogo com o mencionado Grupo do Rio, em 1990, e a consolidação dos processos de

---

2. A origem deste grupo esteve também no apoio de um conjunto de países latino-americanos ao Processo de Paz de Contadora, em janeiro de 1983. Posteriormente, na reunião do Rio de 1986, estes decidiram institucionalizar-se como fórum político, o qual foi ampliando-se até abarcar quase a totalidade dos países da América Latina e Caribe.

transição democrática na América Latina. No entanto, a queda do Muro de Berlim, em setembro de 1989, fez com que a atenção da Europa se voltasse aos vizinhos do Leste, o que serviu de empecilho ao relançamento do diálogo inter-regional. A isso também contribuiu a Guerra dos Bálcãs, que desmembrou a antiga Iugoslávia, a primeira Guerra do Golfo, depois da invasão do Kuwait pelo Iraque, e o recrudescimento do conflito no Oriente Médio, condensando a agenda de segurança europeia. Além disso, a revitalização dos processos de integração latino-americanos, encorajados pelo denominado “regionalismo aberto”, foi determinante para que, nas relações entre a Europa e a América Latina, os aspectos econômicos fossem dominantes sobre os políticos.

Durante a década de 1980, ampliaram-se as negociações sub-regionais e bilaterais, as quais deram origem a importantes acordos de cooperação, consolidando-se três interlocutores principais: o Grupo do Rio, a América Central e o Mercosul. A estes se somaram as negociações com a Comunidade Andina (CAN) e os diálogos bilaterais com México e Chile. Nas declarações finais dos diferentes encontros de alto nível foram sendo incluídos temas relativos à segurança internacional e regional. Isso era evidente em relação à América Central, mas também no diálogo com o Grupo do Rio e a CAN. Nas declarações conjuntas dos diferentes diálogos se incorporaram manifestações a favor dos princípios e propósitos consagrados na Carta das Nações Unidas e o respeito ao direito internacional. Também foram abordados assuntos como a colaboração para a redução de armamentos, a não proliferação, a condenação ao terrorismo e o combate aos crimes internacionais. Entre estes, a questão do narcotráfico adquiriu destaque, sendo um problema transnacional em que ambas as regiões têm interesses comuns, embora as abordagens não sejam sempre coincidentes.

A guerra contra as drogas adquiriu importância particular no diálogo regional. Inicialmente, somou-se à cooperação com os países andinos, principais produtores da cocaína destinada ao mercado europeu (Ayuso e Beltran, 2007), mas se ampliou para toda a região à medida que a criminalidade associada se expandia. A pedido do presidente colombiano, Virgilio Barco, foi convocada em Londres a primeira Cúpula Mundial Ministerial para a redução do problema da cocaína, em 1990. Nesse mesmo ano, a Comissão Europeia elaborou um primeiro pacote de ajuda à Colômbia e introduziu um tratamento preferencial no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP-Drogas) para os países da CAN, o qual, posteriormente, se estendeu à América Central, até ser substituído em 2005 em função de uma resolução da Organização Mundial do Comércio (OMC) que o qualificou como discriminatório. Em 1995, foi criado o diálogo especializado sobre drogas entre a UE e os países da CAN para se desenvolver mecanismos de cooperação nos níveis nacional e regional. Naquele mesmo ano, o Conselho Europeu de Madri decidiu estabelecer o Mecanismo de Coordenação e de Cooperação sobre Drogas entre a

UE e a ALC. A primeira Reunião de Alto Nível sobre Drogas UE-ALC foi realizada em Bruxelas em 23 e 24 de março de 1998 e, desde então, tem se reunido uma vez por ano, com sessões preparatórias de nível técnico.

A introdução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) no Tratado de Maastricht, de 1992, e sua posterior reforma pelo Tratado de Amsterdã, de 1997, incorporando-se também a Política de Segurança e Defesa (PESD), ampliou as ferramentas de ação exterior europeia no campo da segurança para além da OTAN.<sup>3</sup> O diálogo com o Grupo do Rio foi percebido como uma oportunidade de ampliar o raio de ação da UE em matéria de segurança para outras regiões. Dali surgiu a iniciativa de lançar um diálogo especializado sobre medidas de fomento da confiança, que começou com uma primeira reunião, em outubro de 1995, sendo seguida por mais duas reuniões, ampliadas para tratar de temas de segurança como um todo, em 1996 e 1997. Estes encontros, organizados pelo extinto Instituto de Relações Europeias-Latino-Americana (Irela, 1997), foram interrompidos com o desaparecimento deste.

Um novo salto qualitativo nas relações se deu a partir do lançamento da Associação Estratégica Birregional na Cúpula do Rio, de 1999, que estabeleceu o diálogo político ao mais alto nível com o conjunto da região, incluindo o Caribe. Com esta iniciativa, a Europa procurou fortalecer seu papel normativo na defesa de um modelo de relação inter-regional que incorporava três dimensões: *i*) política, mediante o diálogo em vários níveis; *ii*) econômica, incluindo comércio e investimentos; e *iii*) da cooperação para o desenvolvimento. Esta foi, em grande parte, uma resposta à iniciativa norte-americana da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e que pretendia contrapor uma relação integral e de corte multilateral à relação comercial e bilateral oferecida pelos Estados Unidos. Na Declaração do Rio, não se mencionaram temas relacionados à segurança para além do compromisso com o multilateralismo e o papel das Nações Unidas. No entanto, durante a cúpula, se aprovou o Plano de Ação Global sobre Drogas para a UE e a ALC, do qual faziam parte os Planos de Ação de Barbados e Panamá, de 1999, concretizados, posteriormente, pelas Prioridades de Lisboa, adotadas em 2000.

Na Cúpula de Madri, em 2002, já após os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos, foram incorporados vários parágrafos sobre segurança, entre os quais um se referia à condenação ao terrorismo e outro ao combate ao crime organizado e ao narcotráfico. Além disso, foi feita breve referência ao conflito colombiano e à crise no Haiti. A liderança do Brasil e do Chile na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), à qual se foi somando outros países

---

3. No entanto, a capacidade operacional de defesa continuou recaindo fundamentalmente na OTAN e, desde os Acordos de Berlim *Plus*, de 2002, a PESD pode utilizar-se dos meios militares da organização transatlântica no estabelecimento de missões.

latino-americanos, foi mais um passo para se estabelecer vias de cooperação no campo da responsabilidade compartilhada quanto à manutenção da paz e da segurança. A Declaração de Guadalajara, na cúpula realizada em 2004, dedicou uma seção inteira ao multilateralismo como a melhor abordagem para a manutenção da paz, abordando temas como a necessidade de reforma do Conselho de Segurança, as operações de manutenção e construção da paz e o papel das organizações regionais. Junto com a condenação ao terrorismo, fez-se o mesmo em relação à tortura e aos maus-tratos, em clara referência às revelações de tratamentos degradantes aplicados a prisioneiros em prisões iraquianas por agentes das tropas norte-americanas.

O tema das drogas foi objeto de tratamento amplo, atendendo às diferentes ramificações do problema e não apenas ao tráfico ilegal. Também foram incorporadas questões como a corrupção, a mudança climática e o transporte de resíduos nucleares. Tudo isso anunciava uma progressiva ampliação do diálogo rumo a questões relacionadas à segurança humana. Esta tendência se consolidou na Declaração de Viena, na cúpula de 2006, na qual terrorismo, drogas, meio ambiente e mitigação de desastres foram temas de vários parágrafos. A Agenda de Lima, de 2008, centrou-se no desenvolvimento sustentável e no meio ambiente, deixando apenas enunciados outros temas. No entanto, meses antes também foi realizada em Lima, nos dias 5 e 6 de março, a Conferência Internacional “Uma Agenda Latino-Americana para a Cooperação em Segurança com a União Europeia”. O resultado foi o Protocolo de Lima, de 2008, que exortou os governos a cooperar na estruturação de sistemas de segurança e defesa como direitos e bens públicos, sujeitos aos princípios de transparência, eficiência e responsabilidade das contas. Exortava-se também ao fomento da participação da sociedade civil, incorporando-se uma perspectiva de direitos humanos e da promoção do papel dos parlamentos no controle e supervisão dos setores de segurança e defesa. Por essa mesma época, a EuroLat, criada em 2006 como um órgão parlamentar da parceria estratégica,<sup>4</sup> já havia incorporado os debates sobre segurança a sua agenda e, por meio desta, exigiu-se uma abordagem mais abrangente, que incorporasse múltiplas dimensões. Dali surgiu a iniciativa de uma Carta Euro-Latino-Americana para a Paz e a Segurança, elaborada e adotada em 2009.

Na Cúpula de Madri, em maio de 2010, a declaração conjunta, embora fortemente influenciada pelo agravamento da crise econômica na Zona do Euro, abrangeu questões relacionadas com a segurança internacional, como o apoio à não proliferação nuclear, o controle do comércio de armas, a luta contra a impunidade dos crimes internacionais (respaldando o trabalho do Tribunal Penal Internacional – TPI), a rejeição de medidas coercitivas unilaterais e, sobretudo (mais uma vez),

---

4. Este organismo veio para consolidar os diálogos interparlamentares, realizados desde 1974. A EuroLat consiste de 150 parlamentares do Parlamento Europeu, do Parlatino, do Parlandino, do Parlasul, do Parlacen, assim como do México e do Chile.

o combate a organizações criminosas envolvidas no tráfico de drogas ilícitas. Sobre este assunto foi realizada um mês antes, em abril, a XII Reunião de Alto Nível do Mecanismo de Coordenação e Cooperação sobre Drogas, também em Madri, durante a qual se insistia no reconhecimento pleno do princípio da responsabilidade comum e compartilhada.

Mas a principal novidade da Cúpula de Madri foi que, junto à declaração final, aprovou-se um Plano de Ação (Arenal e Sanahuja, 2010) que se centrava sobre seis temas estratégicos, entre os quais estava o problema mundial das drogas. Para cada um dos temas se elaborou um programa de trabalho, que inclui o diálogo político, as atividades e iniciativas de cooperação e os resultados esperados, cujo conteúdo será abordado na próxima seção. Embora o plano, em si mesmo, não incorpore grandes novidades às iniciativas pré-existentes, a inclusão do mecanismo de coordenação ao Plano de Ação representou um passo a mais no compromisso de se fazer um acompanhamento específico do progresso sobre este tema no âmbito da Parceria Estratégica.

A última cúpula entre UE e ALC, realizada em Santiago do Chile, em 26 e 27 de janeiro de 2013, foi a primeira após a criação da CELAC. Este organismo, cuja criação foi formalizada em 2 e 3 de dezembro de 2011, em Caracas, reúne todos os países do continente, com exceção dos Estados Unidos e do Canadá. Embora seja cedo para avaliar o impacto que terá a sua criação, ele já se tornou o interlocutor para o diálogo inter-regional, substituindo as Cúpulas UE-ALC e o diálogo ministerial UE-Grupo do Rio. A CELAC incorpora todo o “patrimônio histórico” das declarações UE-ALC e do diálogo com o Grupo do Rio, herdando também os diálogos setoriais, entre eles o de coordenação sobre drogas. Assim, a XIV Reunião de Alto Nível do Mecanismo de Cooperação Sobre Drogas, ocorrida em 12 de junho de 2012 em Bruxelas, já se realizou com a CELAC como interlocutora, incorporando todo o acervo de cooperação preexistente.

No entanto, a essa vocação continuísta se soma um componente inovador. Por a UE contar com um interlocutor institucionalizado para o conjunto da região, se podem estabelecer mecanismos de relacionamento mais paritários. Certamente, o simples fato da existência de uma nova instituição não desvanece a persistência de numerosas assimetrias entre as duas regiões em termos da institucionalidade ou das estruturas políticas, sociais e econômicas. No entanto, a CELAC é um sintoma, e também um elemento coadjuvante, das mudanças no regionalismo latino-americano, que tendem para uma maior autonomia da região no sistema internacional. Estas iniciativas refletem a convergência de uma série de líderes regionais emergentes que, sem negar algumas divergências, fazem uma aposta em comum. O impulso de novas iniciativas regionais na

América Latina, incorporando os temas de segurança, terá impacto sobre os conteúdos do diálogo inter-regional em um momento no qual a UE parece enfraquecida pelas consequências da crise financeira. Esta foi especialmente notável em países que foram, tradicionalmente, dinamizadores da parceria estratégica nas relações desde o lado europeu, como Espanha, Itália e Portugal, o que também pode ter efeitos colaterais nas relações.

Além disso, após a entrada em vigor, em 2009, do Tratado de Lisboa, aprovado em 2007, se pôs em marcha a criação do Serviço Europeu de Ação Externa da UE, que deve melhorar a coordenação entre a política emanada das instituições europeias e as chancelarias de cada um dos Estados-membros. Mas também se fortaleceu o âmbito da segurança com a “comunitarização” da Política Comum de Segurança e Defesa, ainda que, apesar do seu nome, não deixe de ser uma política em construção, ainda muito distante de outras políticas comuns (Arteaga, 2010). Por outro lado, o Tratado de Lisboa se incorpora plenamente ao sistema de decisões comunitárias das políticas do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, que segue sendo uma competência compartilhada entre os Estados-membros.

Na América Latina, entre as novas iniciativas destacam-se a criação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano da União de Nações Sul-Americanas (CDS/ Unasul) e iniciativas em temas de segurança no marco da Política Externa Comum da CAN, assim como a Estratégia de Segurança da América Central, adotada em 2007. Quanto à agenda de segurança inter-regional, a nova institucionalidade, tanto da parte latino-americana como da europeia, deveria contribuir a coordenar as diferentes iniciativas que ocorreram durante os diálogos sub-regionais e temáticos, incluindo o diálogo interparlamentar.

A escalada da criminalidade que se produziu em grande parte do continente americano, especialmente no México e na América Central, afeta também outros países, aumentando a prioridade do tema da segurança nas agendas da integração. Esta preocupação se baseia em um conceito de segurança humana amplo, no qual, ao lado dos temas mais tradicionais, como a resolução de conflitos interestatais e a manutenção da segurança e da estabilidade internacionais, são incorporados os temas de segurança cidadã, prevenção a desastres naturais e erradicação da pobreza como causas da violência estrutural. No entanto, a ampliação da agenda e um tratamento multidimensional da segurança não devem obscurecer a necessidade de se orientar as ações concretas naqueles setores que, por seu caráter transnacional, devem ocupar um lugar estratégico na agenda da segurança euro-latino-americana em prol do benefício mútuo (Grabendorff, 2008).

### 3 AMPLIAÇÃO DAS AGENDAS E AFIRMAÇÃO DAS IDENTIDADES NAS ESTRATÉGIAS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Embora os aspectos relacionados à segurança tenham permeado as relações entre a UE e a ALC, seu tratamento tem tido cobertura desigual e fragmentada. Enquanto, em algumas áreas, não se passou de declarações retóricas, em outros há uma experiência de cooperação que já se estende por várias décadas. No plano dos princípios, as declarações conjuntas de cúpulas e as reuniões especializadas repetidamente enfatizam a coincidência e o alinhamento de valores compartilhados; no entanto, as dificuldades surgem quando se tenta estabelecer uma ordem de prioridades entre os diversos campos (Soriano, 2006). Em alguns temas concretos, como o recurso à intervenção militar como instrumento de resposta coletiva em situações de conflito ou o alcance da doutrina da responsabilidade de proteger, existem diferenças que remontam às experiências históricas específicas e ao papel diverso que os Estados Unidos exerceram nas duas regiões.

Para a Europa Ocidental, por um lado, a agenda de segurança transatlântica e sua aliança com os Estados Unidos foram garantia de proteção a baixo custo frente ao espaço soviético, em troca de um forte alinhamento com a grande potência nas questões estratégicas no contexto da Guerra Fria. Para a América Latina, por outro lado, a agenda de segurança hemisférica, impulsionada pelo *hegemon* continental, teve um componente intervencionista e de subordinação que gerou rejeição e busca por maior autonomia. O fim da Guerra Fria, o deslocamento das prioridades da política de segurança norte-americana para outras áreas mais conflituosas e a preferência dada à luta contra o terrorismo permitiram a ampliação dos espaços para se gerar, em ambas as regiões, uma agenda própria e diferenciada, ainda em construção.

Na Europa, o alargamento da UE para os países do Leste e o progressivo estabelecimento da PESC se traduziram no desejo de se projetar uma identidade própria em matéria de segurança que, embora não seja definida em oposição à agenda transatlântica, tem características próprias. Este ponto de vista foi refletido na elaboração, pela primeira vez, de uma Estratégia Europeia de Segurança (EES), intitulada *Uma Europa segura em um mundo melhor*, adotada em 12 de dezembro de 2003. Este documento de orientações políticas parte da afirmação de que a então Europa dos 25 (agora 28) tem de assumir, como bloco, responsabilidades na manutenção da segurança mundial. Ao identificar as principais ameaças, a estratégia adverte que a maior abertura das fronteiras e o aumento dos fluxos internacionais de todo tipo “vinculam indissociavelmente os aspectos internos e externos da segurança” (European Union, 2003, p. 2, tradução nossa). Assim, as ameaças se associam tanto a temas clássicos de defesa (terrorismo, armas de destruição em massa e conflitos regionais) como a aspectos mais amplos, que incluem o crime organizado e a desagregação de Estados. A UE aposta em uma

intervenção antecipada, rápida e, quando necessário, robusta para combater as novas ameaças e apoiar as iniciativas das Nações Unidas.

Dado que as novas ameaças, em sua maioria, não são de caráter estritamente militar, o documento advoga por melhorar a capacidade de mobilização dos efetivos civis necessários para se gerenciar situações de crise e pós-crise e a coordenação entre a ação externa e as políticas no âmbito da justiça e dos assuntos internos. Afirma-se, de forma contundente, que a UE está “especialmente preparada” para responder a situações de crise que necessitem de um tratamento multidimensional. Quanto às prioridades geográficas da UE em matéria de segurança, estas estão claramente focadas nos países vizinhos, sem deixar de se reiterar que a relação transatlântica é “insubstituível”. A América Latina aparece citada apenas de forma incidental, muito atrás de outras áreas como a Ásia e a África Subsaariana.

Não se pode deixar de notar a proximidade entre a aprovação da Estratégia Europeia de Segurança e a Declaração sobre Segurança nas Américas da OEA, em outubro de 2003. Semelhante ao caso europeu, o novo conceito de segurança hemisférica expandiu a noção tradicional de defesa, incorporando novas ameaças, “que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais”. O documento afirma que o objetivo fundamental é a proteção das pessoas e que, para isso, é necessária uma abordagem multidimensional. Assim, as estratégias da OEA e a europeia convergiram em 2003 ao incorporarem o conceito de segurança humana na definição dos objetivos de segurança.

Alguns críticos alertam que, com a fusão das questões de defesa com outros problemas políticos e sociais, há o risco de uma securitização da agenda de desenvolvimento (Chillier e Freeman, 2005) e de se justificar o uso das forças armadas em questões de segurança interna. Isto e as guerras contra o terrorismo e o narcotráfico, patrocinadas e financiadas pelo governo norte-americano, geraram forte oposição em alguns países da região. Colômbia e México são dois exemplos da crescente militarização da agenda de segurança interna e do importante papel dos Estados Unidos na promoção desta abordagem, rejeitada por outros países da região.<sup>5</sup>

As dificuldades em se concretizar uma agenda conjunta no âmbito da OEA e o desejo de se obter espaços de autonomia levaram ao surgimento de outras agendas regionais de segurança, baseadas em diferentes níveis de cooperação e integração regional. Assim, nasceu, dentro da Unasul, o mencionado CDS, com o qual se pretende criar uma identidade sul-americana de defesa que contribua para a estabilidade entre os países da América do Sul. A Declaração de Santiago, de março de 2009, vinculou a ação do CDS ao fortalecimento da integração regional e estabeleceu um plano de ação baseado em quatro eixos: *i*) criação de uma rede de

---

5. Em ambos os casos esteve muito presente a influência dos Estados Unidos por meio do apoio financeiro e militar no Plano Colômbia e na Iniciativa Mérida, respectivamente.

informação em matéria de políticas de defesa que ofereça transparência aos gastos de defesa, permita definir enfoques conceituais, identifique riscos e concerte posições comuns nos fóruns multilaterais; *ii*) cooperação militar em operações conjuntas em caso de catástrofes, operações de paz ou operações humanitárias; *iii*) promoção de iniciativas conjuntas para a melhoria das capacidades e complementaridades das indústrias de defesa; e *iv*) criação de uma rede de formação em matéria de defesa e do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED).<sup>6</sup> Em todos estes âmbitos foram sendo elaborados projetos específicos.

Além disso, na reunião da Unasul em Quito, em novembro de 2009, se concordou em elaborar um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação, que constitua também uma Arquitetura de Segurança Sul-Americana e sirva de código de conduta para a região. Para sua redação se constituiu um grupo de trabalho *ad hoc* que está trabalhando em sua estrutura e conteúdo. Apesar de não ser considerado oposto à estratégia hemisférica da OEA e se afirme a vontade de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais nos termos da Carta das Nações Unidas, o fato é que o CDS é um passo importante na construção de um espaço sul-americano diferenciado do conjunto da região.

Isso se enquadra em um desejo expresso de alcançar maior autonomia para se desenvolver uma perspectiva própria e distinta da dos Estados Unidos, ainda que sem entrar em conflito direto com os interesses da grande potência.<sup>7</sup> No entanto, as iniciativas da Unasul em algumas situações de crises regionais, como a ocorrida na Bolívia, em 2008, ou entre Colômbia e Equador, em 2008, ou o seu posicionamento após o golpe de Estado em Honduras, em 2009, e, mais recentemente, a suspensão do Paraguai do Mercosul, ante a destituição do presidente Lugo, em 2012, mostram que existem, de fato, diferenças nas respostas às ameaças à paz e à estabilidade na região. Além disso, dentro da Unasul coexistem países com relações muito diversas com os Estados Unidos e alguns, começando pela Venezuela e seguida pelos outros membros da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba), interpretam a Unasul e a CELAC como projetos de vocação anti-hegemônica.

A Unasul criou também o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, em maio de 2010. Com ele, propõe-se a cooperação regional baseada no princípio da responsabilidade compartilhada e a busca de um equilíbrio entre a redução da oferta e da demanda de forma integrada. Este conselho também propõe a elaboração de uma identidade sul-americana para se enfrentar este problema de alcance global e uma posição comum nos fóruns

6. Este último já foi constituído, com sede em Buenos Aires.

7. Como destacado por Tulchin, essa perspectiva própria "não necessariamente tem de entrar em conflito com os Estados Unidos"; ao contrário, "pensar que a segurança na América Latina deve ser entendida em oposição aos Estados Unidos (cálculo de soma zero) é um erro" (Martinez e Tulchin, 2006, p. 41).

internacionais. Este fórum foi apresentado formalmente à UE na reunião de alto nível do Mecanismo de Coordenação e Cooperação entre a CELAC e a UE em Bruxelas, em março de 2012.

Finalmente, em novembro de 2012, foi criado o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional da Unasul, que, segundo estabelecido na decisão de criação, deverá “compartilhar suas tarefas com o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, em virtude da existência de áreas temáticas comuns a ambos os conselhos” (Unasul, 2012). Além de promover a coordenação das políticas em matéria de segurança cidadã, justiça e ação contra o crime organizado transnacional entre os Estados-membros, o Conselho tem, entre seus objetivos, o de melhorar as capacidades para se assumir compromissos internacionais adotados.

Antes da existência da Unasul, os países-membros da CAN já haviam proposto a construção de uma zona andina de paz, por meio do Compromisso de Lima, de 17 de junho de 2002. Este compromisso, reafirmado na Declaração Conjunta dos Ministros da Defesa reunidos em Quito, em 24 de maio de 2006, também incorporou uma visão ampla da segurança regional, que vai além da mera pacificação para a análise da situação política, econômica, social e cultural dos povos, abarcando tanto questões domésticas como internacionais, regionais e globais. Isto levou à elaboração das Diretrizes da Política de Segurança Externa Comum (PSECA) e ao estabelecimento do Comitê Executivo de Segurança Externa Comum Andina. Como instrumentos se estabeleceram o Plano Andino de Cooperação para a Luta Contra Drogas Ilícitas e Delitos Conexos (decisão 505) e o Plano Andino para a Prevenção, Combate e Erradicação do Tráfico Ilícito de Armas Pequenas e Leves (decisão 552). A decisão 587 anunciou a formação de uma Rede Andina de Segurança (REDSA), integrada por organizações políticas, empresariais, acadêmicas e não governamentais como forma de impulsionar o diálogo social.

O plano andino contido na decisão 505 parte da natureza compartilhada do problema da luta contra as drogas ilícitas nos planos sub-regional andino, sul-americano, hemisférico e mundial. Incorporava o elemento da solidariedade ao reconhecimento de que “os esforços nacionais e sub-regionais na luta contra as drogas ilícitas devem ser acompanhados pela cooperação internacional”, mas não se especificavam os canais de financiamento efetivo. Na prática, as diferentes abordagens para os problemas de segurança entre os países andinos, incluindo aqueles entre sucessivos governos dentro de um mesmo país, dificultaram a implementação dos acordos (Ayuso e Beltran, 2007). As diferentes abordagens da cooperação internacional tampouco ajudaram a facilitar o trabalho em comum: os Estados Unidos e sua guerra contra o narcotráfico pressionavam pelo uso das forças armadas nas campanhas de erradicação forçada, e as campanhas de redução

de cultivos em alguns países contribuíram para deslocar o problema de cultivo e fabricação de alguns países a outros, o chamado “efeito balão”. A UE, por sua vez, tem apoiado as políticas de desenvolvimento alternativo e as políticas de desenvolvimento fronteiriço, mas estas dificilmente poderiam prosperar em um contexto de violência crescente (Gratius, 2010).

Na América Central e no México, a criminalidade e a violência associadas ao narcotráfico e aos crimes transnacionais tornaram-se um problema de primeira ordem, impulsionando o lançamento da Estratégia de Segurança Centro-Americana, em dezembro de 2007. Esta vem atualizar e reforçar o Tratado de Segurança Democrática, de 1995. A estratégia tem como finalidade envolver todos os setores da sociedade e a cooperação internacional em um esforço comum compatível com a dimensão transnacional do problema. Para a implementação da estratégia no âmbito do Sistema de Integração Centro-Americana (Sica), a Comissão de Segurança elaborou um Plano de Ação com orçamento, revisado na Conferência Internacional de Apoio à Estratégia de Segurança Centro-Americana, realizada na Guatemala, em junho de 2011. Isso também serviu para atualizar os apoios dos países amigos à estratégia e para aprovar a criação de um mecanismo de coordenação, avaliação e monitoramento.

A estratégia se baseia em quatro componentes: *i*) o combate ao crime tanto interno como transnacional; *ii*) a ação preventiva de todo tipo de violência, incluindo a prevenção de riscos derivados de catástrofes associadas com as mudanças climáticas; *iii*) as ações de reabilitação, reinserção e segurança penitenciária; e *iv*) o fortalecimento institucional do aparelho estatal responsável pelo desenvolvimento e aplicação da estratégia da segurança, desde o âmbito nacional ao local. O programa estabelece prioridades e um portfólio de projetos. A UE introduziu o apoio a esta estratégia na programação regional 2007-2013 e tem o compromisso de aumentar sua contribuição na programação seguinte. Por sua vez, vários países-membros da UE, como Espanha, Alemanha e, em menor medida, Itália, Finlândia, Países Baixos e Reino Unido, têm fornecido assistência técnica e apoio financeiro.

É possível notar, assim, que, durante a última década, foram forjadas na UE e na América Latina novas iniciativas no âmbito da segurança, baseadas em um diagnóstico sobre as novas ameaças como um problema multidimensional que requer uma abordagem integrada dirigida à origem das causas estruturais da violência. A agenda de segurança humana tem permeado as estratégias de segurança e as trouxe mais próximas às agendas de segurança interna e à agenda de desenvolvimento. Esta tendência coexiste com a progressiva elaboração de estratégias regionais que se propõem a fortalecer uma identidade própria como forma de contribuição à manutenção da paz e da segurança internacionais, dentro dos princípios da Carta das Nações Unidas.

Ambas as regiões, tradicionalmente, tiveram suas agendas de segurança regional vinculadas ao papel dos Estados Unidos, e procuram, agora, afirmar um espaço próprio que amplie a margem de autonomia sem entrar em confrontação com um aliado que continua estratégico por seu papel regional e global. Com a maior margem de ação oriunda da crescente multipolaridade da sociedade internacional do pós-Guerra Fria, o inter-regionalismo tem o papel de contribuir para fortalecer a identidade dos espaços regionais e identificar mecanismos de cooperação que abordem ameaças comuns.

#### **4 RUMO A UMA CARTA EURO-LATINO-AMERICANA PARA A PAZ E A SEGURANÇA**

Como destacado anteriormente, embora a segurança tenha estado presente em diversas áreas das relações entre a UE e a América Latina, especialmente em relação à América Central e à Zona Andina, o tema não foi objeto de atenção privilegiada no diálogo político. No entanto, ainda que para a UE a segurança na América Latina siga não sendo assunto de especial preocupação, tampouco é um tema que pode ser esquecido no contexto de uma relação que pretende ser estratégica. Isso implica buscar pontos de coincidência em valores, princípios e objetivos, mas também identificar as diferenças de forma a se buscar reduzi-las, ou, ao menos, evitar que impeçam o progresso nas áreas em que é possível fazê-lo.

A incorporação do diálogo prévio sobre o problema internacional das drogas à agenda dos diálogos birregionais do Plano de Madri, de 2010, reiterado no Plano de Santiago, de 2013, ampliou sua visibilidade, mas também destacou a necessidade de inserir a luta contra o crime internacional na agenda ampliada de segurança e incorporá-la plenamente à agenda de desenvolvimento. Nesta linha, deve se inserir uma iniciativa lançada há mais de uma década pelo Parlamento Europeu com vista à II Cúpula UE-ALC em Madri, em 2002, na qual foi proposta a elaboração de uma Carta Euro-Latino-Americana para a Paz e a Segurança. Os parlamentos regionais dos mecanismos de integração latino-americanos recuperaram a iniciativa por ocasião da preparação da Cúpula de Guadalajara, em 2004, por meio da elaboração de um decálogo no qual, além da carta, se propôs a criação de um Centro Birregional de Prevenção de Conflitos.

Com a criação da Assembleia EuroLat após a Cúpula de Viena, em 2006, foi este organismo que retomou a iniciativa de elaboração da Carta Euro-Latino-Americana, debatida e aprovada em 8 de abril de 2009 pela III Assembleia EuroLat, realizada em Madri. Tal como exposto em trabalhos prévios à redação de seus artigos (Grabendorff, 2008), a Carta pretendia contribuir para a coerência do conjunto de ações de cooperação em questões de segurança, incluindo aspectos relacionados com a segurança pública, a segurança do Estado e a segurança regional, tanto nos aspectos conceituais como nos materiais.

Nos aspectos conceituais, tratava-se fundamentalmente de moldar a agenda de segurança ampliada, identificando as principais ameaças e os níveis de atuação nos quais se deve fazer frente a elas. Partia-se da ideia de que, embora a magnitude dos desafios e as capacidades institucionais sejam diferentes para cada região, as fontes de insegurança são cada vez mais globais e interdependentes, e as lições aprendidas em diferentes contextos podem servir de elementos de análise para a elaboração de políticas adequadas a cada situação. Assim, embora os desafios da segurança cidadã em alguns países da América Latina possuam uma dimensão superior aos da Europa, isso não significa que alguns desenvolvimentos institucionais ou instrumentais experimentados em ambas as regiões não sejam suscetíveis de serem levados, com as necessárias adaptações, para outros contextos.

A Carta Euro-Latino-Americana aprovada ressalta que, apesar de sua natureza política e não normativa, ela é um documento passível de ser reconhecido como vinculante pelos países e instituições da Associação Estratégica Birregional. O título I, dedicado aos princípios e valores compartilhados, reproduz muitas das afirmações que têm sido reiteradas nas declarações finais das cúpulas birregionais. Assim, dedica uma seção à defesa da democracia e dos direitos humanos e liberdades civis como fator de estabilidade, e a necessidade de alcançar um desenvolvimento sustentável que resulte em inclusão social. O segundo capítulo do título I refere-se ao multilateralismo eficaz como base das relações e à contribuição para a revitalização da Organização das Nações Unidas (ONU). Reiteram-se os compromissos com o direito internacional e a defesa da igualdade soberana de todos os Estados, bem como o compromisso de resolver todo tipo de controvérsias por meios pacíficos. No título II, dedicado à segurança e defesa, abordam-se os aspectos mais tradicionais da agenda de segurança em favor da não proliferação, da redução e controle de armamentos e da prevenção de conflitos, reiterando o desejo de se criar um observatório birregional sobre este último tema.

O título III inclui áreas nas quais, dado o grande componente de transnacionalidade, requer-se uma ação conjunta. Entre estes, incluem-se: a luta contra o terrorismo em todas as suas manifestações; a luta contra o narcotráfico sob o princípio da responsabilidade compartilhada, fortalecendo os instrumentos já existentes; a prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas e do tráfico ilícito de migrantes; o combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas; a luta contra a corrupção e a lavagem de dinheiro; e a luta contra o crime organizado. Em todos eles, os esforços birregionais se situam no contexto mais amplo das iniciativas internacionais vigentes, uma vez que são ameaças globais.

No título IV, introduz-se a agenda ampliada de segurança humana, começando por um capítulo sobre o compromisso comum com a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e seguindo com a reivindicação da

cooperação para o desenvolvimento como instrumento fundamental para se evitar a ampliação de brechas entre os países das duas regiões. Neste capítulo também se faz menção à necessidade de eliminar as assimetrias tanto de caráter econômico como político, particularmente em relação ao sistema financeiro internacional. No restante do título, se faz referência à segurança alimentar, à segurança energética e, finalmente, há uma referência detalhada aos perigos derivados das consequências das mudanças climáticas e da poluição.

A carta, em sua forma atual, é um documento conciso que faz poucas inovações às atuais relações em segurança entre a ALC e a UE. Sua maior contribuição é dar visibilidade à relação birregional em um setor que teve pouca projeção na agenda. A deficiência mais acentuada é a ausência de referência às estratégias regionais de segurança existentes e a falta de qualquer tentativa de esclarecimento conceitual sobre essas estratégias ou sobre o alcance dos desafios globais. Também é surpreendente a falta de um maior desenvolvimento dos aspectos relacionados com a segurança cidadã, que constituem um dos principais desafios da região.

Finalmente, também não se faz referência aos instrumentos e instituições regionais e birregionais, nem aos mecanismos de participação cidadã, algo especialmente estranho por ser este um documento elaborado dentro de um órgão representativo, como é a EuroLat. Esta ausência é ainda mais paradoxal quando se compara esta carta com a resolução adotada pela EuroLat na reunião de Montevideu, em maio de 2011, sobre As relações entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe sobre Segurança e Defesa, onde se faz referência à necessidade de vincular instituições e organizações semelhantes dedicadas a questões de segurança em sentido amplo em ambas as regiões. Lá, recolheram-se algumas experiências no âmbito da cooperação ibero-americana e foi solicitado que a recém-criada Fundação União Europeia-América Latina e Caribe (EULAC), concebida para melhorar as relações entre as sociedades europeias e latino-americanas, incorporasse o âmbito da paz e da segurança entre suas atuações, como fez, a seu momento, o Irela.

Na mencionada declaração se destaca, novamente, a inexistência de um conceito integral de cooperação em matéria de segurança e defesa e que, apesar de existirem alguns instrumentos, esta dimensão ainda não foi plenamente incorporada à parceria estratégica bilateral. Os parlamentares defenderam um processo que, gradualmente, incorpore a segurança e seus múltiplos componentes políticos, econômicos e sociais. Na prática, a ampliação da abordagem tem o risco de diluir as prioridades em uma formulação demasiadamente genérica.

Na reunião da EuroLat realizada em Santiago do Chile, antes da primeira Cúpula UE-CELAC, em 2013, abordou-se particularmente o combate ao crime organizado e adotou-se, em 25 de janeiro, uma resolução na qual, além de se fazer recomendações sobre diferentes aspectos relacionados ao assunto, solicitou-se aos

governos que incluíssem “de forma permanente as questões e os temas de segurança nas agendas de cooperação bilaterais, birregionais e multilaterais”. O principal desafio da agenda birregional é, agora, dotá-la com conteúdo real e instrumentos capazes de se passar da retórica para a prática. Não é uma tarefa fácil em um contexto onde a linha que separa cooperação e intervenção é tênue, e onde, apesar da superação da dialética Leste-Oeste, persistem as reticências à reprodução de esquemas de relacionamento assimétricos em bases Norte-Sul.

## 5 DO DISCURSO À PRÁTICA: LIMITES E POTENCIALIDADES DOS INSTRUMENTOS

Dos diversos documentos analisados nas seções anteriores, percebe-se que os princípios e objetivos compartilhados em matéria de segurança entre a América Latina e a Europa são profundos. No entanto, as divergências sobre as políticas, os instrumentos e as prioridades também são grandes, sobretudo porque elas não existem apenas entre as duas regiões, mas dentro de cada uma delas. Este elemento, somado à precariedade das agendas regionais, ainda em processo de concretização, fez com que as ações de cooperação em matéria de segurança tenham optado mais pela via bilateral que pela inter-regional (Grabendorff, 2008), com as duas mais importantes exceções, já mencionadas, da Zona Andina e da América Central.

O combate ao narcotráfico e ao crime organizado, por sua natureza transnacional, foi e continua sendo o principal tema em que a cooperação inter-regional se faz imprescindível. O mecanismo de cooperação criado ainda em 1995 serviu para estabelecer princípios compartilhados na luta contra as drogas. No entanto, ainda não se logrou defender uma posição comum a nível mundial, contrabalançando assim o desequilíbrio que caracteriza a luta contra as drogas tradicionalmente centrada na redução da oferta, negligenciando a responsabilidade quanto à redução da demanda (Armenta, Jelsma e Metaal, 2006). Especificamente, tem-se insistido nos princípios de: responsabilidade compartilhada; abordagem integrada, equilibrada e participativa; desenvolvimento sustentável; e conformidade com o direito internacional, em particular com o pleno respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, bem como ao conjunto de direitos e liberdades fundamentais. A UE reconhece sua responsabilidade a nível mundial, não apenas como consumidora de todos os tipos de drogas, mas também como produtora e exportadora de drogas sintéticas, ao que deve ser adicionada sua responsabilidade em termos de lavagem de dinheiro.

Mas, apesar de uma evolução do discurso, a ênfase na redução da oferta como elemento principal na luta contra o narcotráfico tem sido, na prática, a abordagem dominante. O peso desta redução caiu principalmente sobre os países produtores, sem mecanismos de redistribuição de encargos em relação aos custos sociais e econômicos resultantes, e sem considerar, tampouco, o destino final dos benefícios

financeiros das organizações criminosas derivados do narcotráfico. Apesar da grande dimensão da economia do narcotráfico nos países produtores, os preços que a droga alcança nos países consumidores do norte são muito maiores. E, embora a lavagem de dinheiro ocorra em todos os países, as maiores quantidades terminam nos grandes mercados financeiros dos Estados Unidos e da Europa. Ao mesmo tempo, o dinheiro procedente da droga em países com institucionalidade débil corrói as estruturas do Estado, as instituições políticas e o aparato de segurança e justiça.

Em grande parte, essa abordagem deve-se ao fato de as políticas contra o narcotráfico serem baseadas no marco jurídico multilateral instituído pela ONU, que consagra o objetivo da progressiva erradicação da produção de coca.<sup>8</sup> Por isso, não se considera a possibilidade de liberalização do cultivo e da criação e desenvolvimento de um mercado lícito controlado das drogas de origem natural. A forte posição dos Estados Unidos e da China impôs um sistema judicial repressivo que não questiona a eficácia do modelo, embora o problema mundial das drogas não somente não diminuiu, mas alcançou volume e extensão globais durante as últimas décadas (Jelsma, 2011). A Declaração Política e o Plano de Ação Internacional a Favor de Uma Estratégia Integrada e Equilibrada para Combater o Problema Mundial da Droga, aprovada pela Comissão de Entorpecentes das Nações Unidas em março de 2009, incorporou o discurso em prol da adoção de uma estratégia com enfoque integrado e mais equilibrado e sob o princípio da responsabilidade compartilhada. Mas o Plano de Ação mantém uma abordagem proibitiva centrada na fiscalização da produção e do tráfico, sem que se abra nenhum espaço para a possibilidade de mercados legais e controlados de entorpecentes.

Em alguns países da Europa e da América Latina, há uma década já se começou a considerar a necessidade de encontrar alternativas para a proibição e a repressão do cultivo e do consumo pela via penal. Nesse sentido, a cooperação entre América Latina e Europa tem caminhado em várias linhas complementares. Por um lado, tem-se mantido a cooperação contra o crime organizado por meio da cooperação policial e judicial, mas complementado com o financiamento de programas de desenvolvimento alternativo. Por outro lado, em vários países europeus foram lançados programas de redução de danos e, de forma mais limitada, permitindo-se algumas formas legais de acesso a substâncias de menor conteúdo psicotrópico (Países Baixos, Espanha e Portugal). Esta via coincide com a defesa que alguns países andinos fazem da descriminalização dos usos tradicionais da folha de coca. Todos estes aspectos foram incorporados ao Mecanismo de Coordenação e Cooperação sobre Drogas, hoje já ligado às relações UE-CELAC.

---

8. Isso inclui: *i*) as convenções (Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988); e *ii*) os órgãos fiscalizadores (Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes – Jife; e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC).

No âmbito da luta contra o crime organizado, a principal novidade tem sido o lançamento do ambicioso Programa de Cooperação entre a América Latina e a União Europeia sobre Políticas de Luta contra a Droga (COPOLAD),<sup>9</sup> em 31 de janeiro de 2011, com o qual se pretende trazer coerência à cooperação em matéria de política de drogas com base em quatro componentes: *i*) a consolidação do mecanismo de coordenação já existente; *ii*) o fortalecimento dos observatórios nacionais sobre drogas na América Latina; e a criação de capacidades no campo da *iii*) redução da oferta; e *iv*) da redução da demanda.<sup>10</sup> Para o fortalecimento do mecanismo de coordenação, pretende-se desenvolver um método de avaliação de políticas que permita compartilhar experiências e desenvolver uma plataforma virtual. Com relação aos observatórios, trata-se de elaborar um conjunto de indicadores e identificar as fontes de informação e os grupos de investigação existentes para promover sinergias. No âmbito da redução da demanda, trata-se principalmente de fomentar o estabelecimento de serviços integrais para o atendimento de viciados em drogas, na linha dos programas de redução de danos. O fato de que alguns países da América Latina já não sejam somente produtores, havendo também a consolidação de um mercado de consumo local, torna pertinente a observação da trajetória europeia, alternativa ao enfoque penitenciário que inunda as prisões nos Estados Unidos e na América Central.

Na redução da oferta, também se está produzindo uma mudança de orientação na medida em que a UE reconhece ser, ela própria, a origem de grandes quantidades de drogas procedentes da *cannabis* e, sobretudo, de drogas sintéticas, além de ser a origem de grande parte dos precursores necessários para a fabricação de cocaína, posteriormente destinada ao mercado europeu. A partir disso, se está trabalhando para uma melhor fiscalização sobre o destino dos precursores, para o que é necessária a cooperação dos setores público e privado, visto que este é o principal produtor e exportador.<sup>11</sup> Para isso, foi criado em 2009 o Programa de Prevenção de Substâncias Precursoras de Drogas na América Latina e no Caribe (PRELAC), em colaboração com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que, a partir de 2012, passou a integrar o Programa da Rota da Cocaína.

O outro pilar da redução da oferta é a promoção do desenvolvimento alternativo, que tem sido um dos elementos diferenciadores que guiaram a política de cooperação comunitária neste âmbito. Entre os países doadores de cooperação para o desenvolvimento, a UE é quem mais claramente apostou neste enfoque,

9. Disponível em: <<http://www.copolad.eu/>>.

10. O consórcio, inicialmente liderado pela Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), da Espanha, conta com a participação de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Alemanha, Portugal e França. Como associadas estão agências de Costa Rica, Polônia, Romênia, Equador, México e outras organizações internacionais, como a CICAD, OPS, RIOD e OEDT. O programa está aberto à inclusão de todos os países da CELAC.

11. A UE já tem acordos bilaterais sobre precursores com Bolívia, Colômbia, México, Venezuela e Peru.

segundo o qual o problema de cultivos ilícitos é resolvido apenas por meio de uma estratégia abrangente, que inclua causas estruturais, ou seja, a pobreza e a marginalização rural. O desenvolvimento alternativo está intrinsecamente vinculado ao desenvolvimento rural em geral, com a particularidade de que este se aplica a áreas nas quais ocorrem cultivos de drogas ou há o risco de estes serem implantados.<sup>12</sup> Daí a ênfase em propiciar um desenvolvimento que possa ser uma alternativa real e, por isso, o COPOLAD se propõe a identificar boas práticas que possam ser replicadas em toda a região. A atuação no nível birregional é complementada por programas específicos destinados à CAN, entre os quais se destaca o Projeto Antidrogas Ilícitas na Comunidade Andina (PRADICAN),<sup>13</sup> que é a contribuição europeia ao Plano Andino de Cooperação para a Luta contra as Drogas Ilícitas e Crimes Conexos e ao Plano Andino de Desenvolvimento Alternativo.

O maior problema ao se avaliar a eficácia dos projetos de desenvolvimento alternativo da CAN vem da dificuldade de estabelecer uma estratégia regional sem uma verdadeira política regional e sem instrumentos orçamentários e normativos em acordo com os objetivos. A responsabilidade pelo cumprimento dos objetivos recai sobre os Estados, que dispõem de recursos muito limitados. Ademais, cria-se uma concorrência entre Estados-membros pela captação de recursos da cooperação internacional. No entanto, a experiência da cooperação entre a UE e a América Latina na área de desenvolvimento alternativo constitui uma das experiências mais avançadas.<sup>14</sup> Daí o interesse da Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Alternativo, patrocinada pelos governos da Tailândia e do Peru, e realizada em Lima, entre 14 e 16 de novembro de 2012, na qual participaram países de ambas as regiões. A Declaração de Lima sobre Desenvolvimento Alternativo reafirma que este é um instrumento essencial na luta contra o problema mundial das drogas, e foi entregue, junto aos princípios orientadores, ao Diretor Geral da UNODC, sendo uma contribuição à sessão plenária da Comissão de Narcóticos realizada em Viena, em 11 e 12 de março de 2013.

Com um âmbito que ultrapassa a relação birregional, cabe destacar a recente iniciativa do Programa Luta contra o Tráfico na Rota da Cocaína, a cargo do Instrumento de Estabilidade da UE. Por meio deste, pretende-se coordenar a atuação das instituições de segurança e dos órgãos judiciais de países situados na rota da cocaína que vai da América à Europa através dos países da África Ocidental. A ação incorpora o Programa de Comunicação de Aeroportos (AIRCOP), o Projeto de Cooperação em Portos Marítimos (SEACOP), o projeto Ameripol, para melhorar as

---

12. Com base no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Horizontal sobre Drogas. The EU Approach on Alternative Development, 9597/06, de 18 de maio de 2006.

13. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/pradican.htm>>.

14. Uma das propostas mais recentes é a criação de um selo mundial de desenvolvimento alternativo produtivo para certificar os produtos.

capacidades das autoridades, e o projeto Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFISUD).

Todos estes programas e projetos demonstram um crescente espaço de cooperação em matéria de segurança, mas não constituem uma estratégia global compartilhada que integre uma visão comum sobre questões de segurança. A cooperação em outras áreas é muito limitada e prejudicada por interesses e posicionamentos por vezes contraditórios. Um exemplo claro refere-se à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre a qual as divergências quanto à nova composição ocorrem tanto na esfera inter-regional como na intrarregional. Outro motivo de discórdia é a interpretação do alcance e aplicação do princípio da responsabilidade de proteger, na qual, frente a uma posição proativa da UE, se opõe uma posição restritiva por parte da América Latina, que faz uma interpretação muito mais rigorosa do princípio da não intervenção. Isso não impediu que fossem colocadas em prática experiências positivas de cooperação na MINUSTAH, a participação brasileira na operação militar da UE “Artemis”, no Congo, em 2003, e a participação da Argentina e do Chile na operação EUFOR-Althea, na Bósnia-Herzegovina, em 2005.

A criação do CDS e o reforço da PESH abrem as portas para uma cooperação que supere o esquema bilateral precedente e se institucionalize em um formato regional. A América Latina tem sido uma região com poucos conflitos armados interestatais durante as últimas décadas. Ademais, é uma zona que se autoproclamou reiteradamente como livre de armas nucleares e de destruição em massa<sup>15</sup> e estabeleceu medidas de fomento da confiança baseadas em mecanismos de transparência e controle. Isto não equivale à completa pacificação; no entanto, os potenciais conflitos vêm mais da debilidade de alguns Estados para controlar a ação de organizações criminosas do que de disputas bilaterais que, ainda persistindo, seguem os canais da solução pacífica de controvérsias. A UE está interessada em apoiar marcos regionais para a prevenção e resolução de conflitos em um período de incipiente rearmamento na região. Com relação aos aspectos mais tradicionais da segurança, a UE apoia os esforços do CDS, que busca implantar mecanismo de transparência sobre os gastos militares regionais. No entanto, é um fato que os países da UE competem entre si e com outros fornecedores na venda de armas para a região.

Um aspecto menos desenvolvido na prática, mas que está emergindo como prioridade, é a segurança cidadã e a luta contra a criminalidade violenta, que se tornou um dos principais desafios da região. Isto supõe a necessidade de incorporar temas de justiça e interior ao debate do Diálogo de Segurança. Uma vez mais a América Central fornece uma oportunidade para que a Europa se comprometa

---

15. Como exemplo, já em 1967, por meio do Tratado de Tlatelolco, a maioria dos Estados da região declarou a América Latina como zona livre de armas nucleares.

com uma estratégia regional que vise proporcionar estabilidade institucional aos países mais vulneráveis da região. Nesse sentido, a clarificação do papel das forças armadas e das relações civis-militares é uma das questões mais sensíveis em países com longa tradição de golpes. A Europa, que deu apoio à transição democrática, deveria adotar um papel estabilizador e vigilante diante do perigo de processos de involução autoritária, e apoiar iniciativas regionais latino-americanas.

No âmbito de segurança e justiça já existe uma experiência de diálogo institucionalizado com relação a imigrações, ao qual se incorporaram tanto aspectos relacionados com a gestão ordenada dos fluxos migratórios, como questões relacionadas com a luta contra a imigração ilegal e as redes de tráfico de pessoas, assim como a relação entre imigração e desenvolvimento. O diálogo, que começou informalmente em 2004, foi institucionalizado por iniciativa da EuroLat em 2009, e também foi incluído no Plano de Madri de 2010. Este diálogo birregional tem se desenvolvido em paralelo a iniciativas regionais latino-americanas, como a Conferência Sul-Americana sobre Imigrações e a Conferência Regional sobre Imigração, que data de 1996, também conhecida como o “Processo de Puebla”. Este assunto tem sido objeto de controvérsias entre as duas regiões, dado que a progressiva europeização das políticas de imigração tem ocorrido em detrimento do tratamento dado aos cidadãos latino-americanos na UE (Ayuso, 2010). O diálogo birregional tem sido um fator determinante para redirecionar as controvérsias, mas tropeça no viés unilateral da política de imigração europeia e nas debilidades das incipientes políticas regionais neste setor na América Latina.

A vulnerabilidade é também um fator determinante com relação à prevenção dos efeitos de desastres naturais em toda a América Latina, mas particularmente na América Central e Caribe. A proposta do Centro Birregional de Prevenção de Catástrofes, com a finalidade de elaborar medidas de alerta e estratégias de resposta aos desastres de todo tipo, é bastante apropriada. Este é um dos âmbitos que emergem como menos problemáticos para a cooperação e que está diretamente vinculado à agenda de segurança humana que se pretende ampliar, introduzindo-a na agenda da parceria estratégica bilateral. Todas estas iniciativas que têm surgido do diálogo político ainda são fragmentadas, mas têm contribuído para dinamizar o pilar político da parceria estratégica birregional entre a UE e a ALC.

## **6 CONCLUSÕES**

A parceria estratégica bilateral entre UE e ALC, lançada em 1999, foi apresentada como uma relação multidimensional em três vertentes: a política, a econômica e a da cooperação. No entanto, ela se desenvolveu de forma assimétrica e fragmentada. Inicialmente, o foco foi centrado na criação de uma rede de Acordos de Associação, incluindo o estabelecimento de uma área de livre comércio, mas estes progrediram

apenas parcialmente, com os acordos com o México, o Chile e a América Central e Caribe (Ayuso, 2009). No âmbito da cooperação, a UE tem sido o ator que mais tem reforçado o inter-regionalismo e contribuído para apoiar os processos de integração regionais, ainda que a abordagem bilateral siga dominante (Ayuso e Foglia, 2010), ademais de ser dominada por uma concepção unidirecional Norte-Sul. O diálogo político foi concebido como o principal instrumento para dotar de coerência as relações e contribuir para uma maior horizontalidade, mas este ocorreu em diversos níveis que se sobrepõem entre si: regionais, sub-regionais e bilaterais.

No documento da Comissão Europeia “A União Europeia e a América Latina: parceria entre atores globais”, de setembro de 2009, ressaltava-se a necessidade de reforçar o diálogo político em relação aos desafios globais e torná-lo mais operacional. As mudanças, tanto no contexto internacional como na ALC e na UE, têm contribuído para potencializar as capacidades de ação internacional, dotá-las de maior autonomia e reduzir as assimetrias. Este processo se acentuou com a crise, que enfraqueceu o peso internacional da UE e aumentou o dos países emergentes da América Latina.

O reforço do papel do diálogo de alto nível na formulação das políticas de cooperação inter-regionais deve se inserir também no contexto de fortalecimento da PESC na Europa e de revitalização do regionalismo latino-americano com um enfoque mais político e afirmativo em sua projeção exterior. Isto é particularmente evidente com a criação da Unasul e da CELAC. Esta última, que pela primeira vez integra todos os países da ALC, proporciona uma institucionalidade para se desenvolver um diálogo mais horizontal, que permita dotar de coerência o conjunto de ações diplomáticas e de cooperação desenvolvidas ao longo de várias décadas. Os diálogos estratégicos da UE com o Brasil e o México deveriam incorporar a dimensão regional e evitar o aumento das assimetrias regionais, possivelmente gerando tensões por disputas de liderança.

A Estratégia Europeia de Segurança e as iniciativas paralelas que se estão desenvolvendo na América Latina, particularmente o CDS e a Estratégia de Segurança Centro-Americana demonstram afinidade ao definirem uma nova agenda ampliada, que incorpora o conceito de segurança humana e coloca a proteção dos indivíduos no centro das políticas. Esta convergência nos discursos se transpõe ao diálogo inter-regional e foi reafirmada na Carta Euro-Latino-Americana para a Paz e a Segurança, aprovada pela EuroLat; na prática, contudo, há discrepâncias que impedem a concretização de uma agenda operacional de alcance estratégico, que se projete ao conjunto da relação e à agenda global nos fóruns internacionais correspondentes. Europa e América Latina nem sempre concordam em seus próprios interesses, ainda que compartilhem alguns princípios e uma visão multilateralista.

Uma visão multidimensional da segurança deve partir da impossibilidade de se encontrar respostas estritamente militares aos desafios globais atuais e da necessidade de se planejar estratégias de desenvolvimento que atuem sobre a origem dos conflitos. Especificamente no âmbito da luta contra o narcotráfico, América Latina e Europa já possuem uma identidade suficiente como países fornecedores e consumidores que lhes permite estabelecer parcerias a fim de superar um modelo fracassado (como é o atual) e mostrar que é possível uma abordagem distinta. Uma análise dos fatores complexos que desencadeiam o narcotráfico na região e das causas e mecanismos do “efeito balão” deveria, necessariamente, incluir a alta taxa de desigualdade social na região. Se os objetivos das estratégias antinarcóticos são planejadas em função das causas, e não apenas das consequências, deve-se dotar de coerência as agendas de segurança e de desenvolvimento.

Assim, a concertação e a consulta aparecem como um fator determinante no desenho das políticas, desde o nível local ao global, por meio dos níveis nacional e regional. Nesta abordagem, o desenho das políticas de cooperação inter-regional deveria ter seu centro de gravidade nas estratégias de desenvolvimento e nas políticas de coesão social, tanto no campo da oferta como no da demanda. Isso implica passar da abordagem repressiva para uma abordagem de políticas sociais que atenda as vítimas e gere a elas alternativas viáveis de saída. Na XIII Reunião de Alto Nível do Mecanismo de Coordenação sobre Drogas, realizada em Bogotá, em julho de 2011, reiterou-se a necessidade de conferir maior importância à cooperação para o desenvolvimento e incorporou-se uma referência à cooperação triangular como forma de propiciar uma nova relação entre os países doadores e os beneficiários.

Os problemas de segurança cidadã se converteram em um dos principais desafios na América Latina, enfrentando-se altas taxas de criminalidade e violência cidadã e, por isso, devem ser plenamente incorporados ao diálogo sobre segurança. Tratar dessas questões requer a cooperação e a coordenação com políticas públicas que combatam as causas dos conflitos sociais. A convergência de objetivos, no entanto, não deve levar a uma confusão dos instrumentos; as políticas de segurança não devem nem podem substituir as políticas de desenvolvimento: elas devem se coordenar, mas não se confundir. Um passo fundamental é conferir maior legitimidade às decisões, envolvendo o maior número de atores possível, ampliando o diálogo, tanto no desenho como na implementação e controle das políticas de segurança cidadã.

A agenda de segurança ampliada é uma oportunidade para reforçar a parceria birregional entre a UE e a ALC, mas não está isenta de riscos. Colocar a segurança humana no centro do diálogo e desenhar o conjunto de ações de cooperação em torno deste objetivo permite passar da retórica à prática. Estabelecendo consensos de mínimos irrenunciáveis e assegurando o cumprimento efetivo de compromissos

realizáveis com os meios disponíveis se pode avançar gradualmente. No entanto, a segurança é uma esfera de alta sensibilidade política e com o risco de geração de controvérsias, devido às diferentes visões que coexistem em ambas as regiões, e que são refletidas nos desentendimentos.

Isso se reflete no nível global, com as diferentes posições em assuntos de grande importância, como a reforma do Conselho de Segurança, a aplicação do princípio da responsabilidade de proteger, a interpretação da distribuição de peso da responsabilidade compartilhada na gestão dos riscos globais ou o controle da utilização de combustível nuclear. Essas divergências também se dão de forma direta na relação birregional, com relação ao controle dos fluxos de migração, o controle de fronteiras ou as respostas às crises político-institucionais em defesa da democracia. Estes pontos de atrito formam, necessariamente, parte do debate, mas não devem impedir o avanço naquelas áreas em que consensos superam as divergências. Devido à distância geográfica e à relativa estabilidade em comparação a outras regiões do mundo, o âmbito da segurança nas relações de cooperação entre a UE e a ALC tem seus limites, mas oferece mais oportunidades em termos de ganhos em eficácia e na afirmação de uma identidade própria do que os potenciais riscos.

## REFERÊNCIAS

ARENAL, C.; SANAHUJA, J. A. (Coords.). **América Latina y los bicentenarios: una agenda para futuro**. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2010.

ARMENTA, A.; JELSMA, M.; METAAL, P. Drogas ilegales: la búsqueda del equilibrio. *In*: FRERES, C.; SANAHUJA, J. A. **América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria**. Barcelona: Icaria, 2006.

ARTEAGA, F. La política Europea de Seguridad y Defensa. *In*: **La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa**. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos; Ministerio de Defensa, 2010. (Cuadernos de Estrategia n. 145).

AYUSO, A. **Estudio de viabilidad sobre “acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global” para el parlamento europeo**. mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe**. Bruxelas, jan. 2010.

AYUSO, A.; BELTRÁN, S. **Hacia una zona andina de paz: entre la cooperación y el conflicto. Narcotráfico, recursos hídricos compartidos e hidrocarburos**. Barcelona: Fundación Cidob, 2007. (Colección Interrogar la Actualidad).

AYUSO, A.; FOGLIA, M. Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC. **Revista aportes para la integración latinoamericana**, Universidad de La Plata (Argentina), ano XVI, n. 22, p. 43-84, 2010.

CHEN, L. C.; FUKUDA-PARR, S.; SEIDENSTICKER, E. (Eds.). **Human insecurity in a global world: studies in global equity**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

CHILLIER, G.; FREEMAN, L. **El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia**. Informe especial WPLO, jul. 2005.

EUROPEAN UNION. **A Secure Europe in a Better World**. Brussels, 2003. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

GRABENDORFF, W. **Hacia una carta euro-latinoamericana para la paz y la seguridad**. Dirección General de Políticas Exteriores. Bruxelas: nov. 2008.

GRATIUS, S. **La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina**. Documento de trabalho n. 98. Madrid: FRIDE, 2011.

GREVI, G. **The inter-polar world: a new scenario**. n. 70. Paris: Institute for Security Studies of the EU, 2009. (Occasional Paper)

HUMAN SECURITY CENTRE. **Human Security Report 2005: war and peace in the 21st century**. New York: Oxford University Press, 2005.

IRELA – INSTITUTE FOR EUROPEAN-LATIN AMERICAN RELATIONS. **III diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre temas de seguridad, documento de base**. Madrid, dez. 1997.

JELSMA, M. **El desarrollo de la fiscalización internacional de los estupefacientes: lecciones del pasado y desafíos estratégico para el futuro**. Amsterdam: Transnational Institute, 2011. (Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas n. 10).

KALDOR, M. *et al.* human security: a new strategic narrative for Europe. **International affairs**, v. 83, n. 2, p. 273-288, 2007.

MARTINEZ, R.; TULCHIN, J. (Eds.). **La seguridad en las dos Orillas: un debate entre Europa y América Latina**. Barcelona: CIDOB, 2006. (Colección Interrogar la Actualidad).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human security now**. Nova Iorque: ONU/ Comissão de Segurança Humana, United Nations Publications, 2003.

\_\_\_\_\_. **Human security report**. Nova Iorque: ONU/Centro de Segurança Humana, Oxford University Press, 2004.

SORIANO, J. P. Paz y seguridad en las relaciones UE-América Latina. *In*: FRERES, C.; SANAHUJA, J. A. (Coords.). **América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria**. Madrid: Icaria, 2006.

UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). **UNASUR/CJEG/DECISIÓN nº 14/2012**. Lima, 2012. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/b7/38/b738ebb857a7720d048c0b32a39b5f32/Decision-14-Creacion-Consejo-Seguridad-Ciudadana-Lima-30-noviembre.pdf>>

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1994: new dimensions of human security**. New York: Oxford University Press, 1994.

UNRIC – CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos**. Relatório do Grupo de Alto Nível do secretário-geral das Nações Unidas sobre ameaças, desafios e mudanças, dezembro de 2004.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVAREZ, C. **El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR: logros y desafíos 2012 – 2013**. International Drug Policy Consortium (IDPC), mar. 2013.

AYUSO, A. Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías. **Revista CIDOB afers internacionals**, n. 85-86, p. 185-209, maio, 2009.

BODEMER, K.; ROJAS ARAVENA, F. **La seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos**. Madrid: Iberoamericana. 2005.

FRERES, C. *et al.* (Eds.) ¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? Madrid: CEALCI, n. 15, 2007. (Documento de trabalho).

GOUCHA SOARES, A. União Europeia como potencia global? As alterações do tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **Revista brasileira de política internacional**, v. 5, n. 1, p. 87-104, 2011.

GREEN MACIAS, R. **Hacia una carta euro-latinoamericana para la paz y la seguridad**. Bruxelas: abr. 2008.

GUIZADO, A. C. (Ed.). **Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina**. Barcelona: OBREAL; Universitat de Barcelona, 2007.

KEYSER, V. **Documento de trabajo sobre una carta eurolatinoamericana para la paz y la seguridad**. Bruxelas: nov. 2008.

MAIHOLD, G. Mas allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América Latina. *In*: FRERES, C. *et al.* (Eds.). **¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?** CEALCI, Fundación Carolina, n. 15, 2007. (Documento de trabalho)

METAAL, P. América Latina y Europa y las políticas sobre drogas. **Revista debate agrario**, n. 39, p. 247-265, 2005.

MOLANO, G. El Diálogo entre la comunidad andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas. **Colombia internacional**, n. 65, p. 38-65, jan.-jun. 2007.

ROCHA, A. J. R. Segurança internacional e segurança humana. *In*: MATTAR NASSER, R. (Org.). **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: UNESP, 2010. (Coleção Estudos Internacionais).

ROY, J.; DOMINGUEZ, R. (Eds.). **After Vienna: dimensions of relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean region**. Miami: University of Miami, 2007.



## **Seção 2**

# **Crime e Combate ao Crime na América do Sul**



## TENDÊNCIAS E DESAFIOS DO CRIME ORGANIZADO NA AMÉRICA LATINA\*

Marcelo Fabián Sain\*\*  
Nicolás Rodríguez Games\*\*\*

*O crime organizado pode ser mais bem entendido como a continuação do comércio por meios ilegais, com organizações criminosas transnacionais como contrapartes ilícitas das corporações multinacionais.*

P. Williams (2001, p. 106)

### 1 INTRODUÇÃO

A economia da América Latina teve um inusitado crescimento durante a primeira década do século XXI. Este resultou, sobretudo, do desenvolvimento de certos enclaves produtivos, comerciais e de serviços, valendo-se da existência de mercados legais e ilegais. Alguns deles têm sido dedicados à produção, comercialização e consumo de drogas ilegais, armas, autopeças de veículos roubados ou mercadorias em trânsito, bem como à provisão e utilização de serviços sexuais ou de mão de obra a ser explorada.

Atualmente, na região latino-americana, o narcotráfico, o tráfico ilegal de armas, o roubo de veículos e mercadorias, o contrabando, o tráfico de pessoas para exploração sexual, laboral ou de qualquer outra natureza, são atividades criminosas que constituem negócios econômicos em ampla expansão e de elevada rentabilidade. Os grupos e redes criminosas que se dedicam a este trabalho se diversificaram e adquiriram alta complexidade e dinamismo.

Nos países da região, poucas atividades econômicas cresceram e se desenvolveram tanto quanto as conduzidas pelo crime organizado. Isto constitui um desafio considerável à governabilidade democrática na região, visto que, entre outras consequências, o “poder desintegrativo” destes negócios diminui – ou até mesmo destrói – a capacidade regulatória dos Estados, mina as capacidades dos governos democráticos e afeta o desenvolvimento das economias locais.

---

\* Texto traduzido a partir do espanhol por Marcelo Colus Sumi.

\*\* Diretor do Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Sociedad (NEGyS), Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Buenos Aires, Argentina.

\*\*\* Subdiretor do NEGyS/UMET, Buenos Aires, Argentina.

Todos esses fatores levantam novas questões e desafios para a região em termos de segurança pública. A complexidade do problema da criminalidade organizada impõe a necessidade de se desenvolver algumas notas conceituais sobre o fenômeno, abordar sua diversidade e explicar os desafios que ele representa para a região.

## 2 O QUE É CRIME ORGANIZADO?

O “poder desintegrativo” utilizado, entre outros, pelo crime organizado, se manifesta em uma capacidade relativamente difusa, mas efetiva, de erodir e derrubar as instituições sociais, econômicas e políticas estabelecidas, mediante um conjunto de ações desafiadoras e violentas que põem em evidência as deficiências e injustiças do Estado de direito. Assim, por meio do poder exercido pelo crime organizado, se agravam, sobrepõem e retroalimentam múltiplas expressões da não conformidade e da rejeição ao regime no poder, sem uma ideologia aparente e precisa, nem um projeto hegemônico claro. O crime organizado não pretende transformar o sistema, mas adaptá-lo às exigências de uma classe plebeia em ascensão (Tokatlian, 2000, p. 34).<sup>1</sup>

A questão formulada remete a discussões conceituais suscitadas a partir de tentativas de definir o fenômeno.<sup>2</sup> Algumas definições enumeram características, outras descrevem condições necessárias, e o problema acaba tornando-se paradoxal, visto que “como outros termos das ciências sociais, a noção de crime organizado pode ser um tanto vaga e, por vezes, esquiva” (Tokatlian, 2000, p. 60-61). Por sua vez, a maioria das definições é tautológica: ao definir este tipo de delito, fazem alusão ao “objetivo de praticar um delito” (Garzón, 2008).

Com relação à característica “organizada” do crime, ela lhe confere características próprias que, no entanto, são muito difíceis de observar: um assassinato poderia se tratar de um acidente, um fato em situação de roubo, um crime passional ou um acerto de contas ordenado por um grupo criminoso. A classificação de um delito como “crime organizado” é o produto de um “saber”, requerendo conhecimento, não uma observação concreta (Brodeur, 2002). Como argumenta Castle (1997, p. 8-9), o exercício de tentar definir o crime organizado abre uma caixa de Pandora de variáveis e lacunas que dificultam o conhecimento sobre a natureza das organizações criminosas.

### 2.1 Características

Entende-se que o crime organizado consiste em um negócio econômico protagonizado por grupos criminosos com várias pessoas, que se organizam e funcionam de forma estruturada durante certo tempo, atuando de maneira coordenada para

---

1. Salvo quando mencionado em contrário, as traduções das citações foram feitas pelo tradutor do texto, Marcelo Colus Sumi.

2. Para uma história do conceito de crime organizado, ver Lampe (2001).

“obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício de ordem material” (Nações Unidas, 2000, Artigo 2.a).

Em geral, este tipo de atividade criminosa se produz por meio de uma ampla dispersão territorial e um significativo grau de complexidade organizacional, compartimentação funcional, profissionalização e coordenação operacional entre os diferentes grupos e subgrupos que compõem a organização. A Declaração Política e o Plano de Ação Mundial de Nápoles contra o Crime Organizado Transnacional das Nações Unidas, de 1994, sem pretender elaborar uma definição taxativa, enumera as seguintes características:

- a formação de grupos para dedicar-se ao crime;
- os vínculos hierárquicos ou as relações pessoais que permitem o controle do grupo por seus chefes;
- o uso da violência, intimidação ou corrupção para obter benefícios ou exercer controle de algum território ou mercado;
- a lavagem de dinheiro de procedência ilícita para fins de alguma atividade criminosa ou para infiltração em alguma atividade econômica legítima;
- o potencial de introduzir-se em alguma nova atividade ou de estender-se para além das fronteiras nacionais; e
- a cooperação com outros grupos organizados de crimes transnacionais.

Talvez o elemento mais importante para a compreensão do fenômeno está em concebê-lo como “uma continuação dos negócios por meios criminosos” (Williams, 2005, p. 110) e interpretar que o fator definidor é a existência de bens e serviços – proibidos ou declarados ilegais – demandados pelo público. Enquanto a demanda por estes produtos exista, “sempre existirão os incentivos, as oportunidades e as condições para que prosperem modalidades de crime” (Tokatlian, 2000, p. 58-59).

Isso ocorre particularmente nos casos que envolvem a criação de mercados ilegais – de drogas, de veículos roubados, de pessoas etc. –, visto que a estruturação de tal mercado tem como condição de funcionamento a formação de redes clandestinas encarregadas da produção, do tráfico, do armazenamento, da distribuição e da comercialização dos produtos ou mercadorias em questão, ou de algumas das etapas do negócio. Os atores envolvidos nestas redes articulam suas atividades ilegais na tentativa de desenvolver o negócio mediante a fuga, a influência ou o controle das ações dos órgãos de segurança do Estado.

Ainda assim, o crime organizado, enquanto atividade orientada para a obtenção de benefícios econômicos ou materiais, procura controlar sempre, direta ou indiretamente, setores-chave da atividade econômica e do sistema político governamental no campo em que atua, especialmente as agências responsáveis pela

prevenção, controle e repressão da criminalidade. E o fazem por meio de práticas ilegais como o suborno e a corrupção pública e privada.<sup>3</sup> Só fazem uso da intimidação, da extorsão ou da violência quando a atividade de outras organizações criminosas ou do governo e suas agências põe em risco as atividades do grupo, em detrimento da visibilidade pública que isto concede a seus negócios ilegais. É por isso que a criminalidade organizada tende a criar uma situação de estabilidade político-social e econômica em seu âmbito de atuação (Castle, 1997).

## 2.2 Fases

Em geral, o desenvolvimento e a expansão do crime organizado passam por diferentes fases, determinadas pela ampliação ou diversificação das atividades ilegais, a reconfiguração das estruturas dos grupos que a conduzem e as relações com grupos aliados ou concorrentes, assim como os órgãos estatais e a sociedade em cujo contexto eles atuam. Peter Lupsha (1997, p. 27-29), baseado em um trabalho de Edwin Stier e Peter Richards, ressalta que, em seu início, os grupos criminosos passam por uma “fase predatória”, caracterizada pela busca de domínio exclusivo sobre determinada área considerada fundamental para o desenvolvimento de suas atividades ou a expansão das mesmas. Garantem e fortalecem seu controle mediante o uso da força ou da violência “defensiva”, com o propósito de “manter o domínio sobre um território, para eliminar inimigos ou para criar um monopólio sob o uso ilegal da força” (*op. cit.*), procurando sempre obter “recompensa e satisfação imediatas” mais do que “planos ou metas de longo prazo”. Nessa fase, o grupo criminoso só pode manter uma relação de subordinação em relação aos agentes políticos e econômicos, fornecendo-lhes fundos ou servindo para eliminar ou extorquir grupos dissidentes, adversários, concorrentes ou inimigos deles. Nesse sentido, ainda segundo Lupsha (*op. cit.*), “a gangue criminosa é um servo dos setores político e econômico, e pode ser facilmente disciplinada por eles ou por suas agências de lei e ordem”.

Em seguida, os grupos criminosos que conseguiram consolidar-se em determinada área e ampliar suas atividades e negócios começam a estabelecer relações de paridade com atores políticos e econômicos, por meio da combinação de dois fatores. Por um lado, a crescente capacidade de intermediação econômica voltada para atender a demanda por bens e serviços ilícitos existente no âmbito social de atuação. Por outro lado, uma grande capacidade corruptiva sobre tais atores, mediante ações sistemáticas de suborno e de investimento em atividades econômicas lícitas e em financiamento da política. Trata-se de uma “etapa parasitária” na qual o grupo criminoso desenvolve uma “interação corruptiva com os setores do poder”. Desse modo, ainda de acordo com o autor, “a corrupção

---

3. Para um estudo sobre a relação entre crime organizado e corrupção pública, ver Buscaglia e Dijk (2003).

política que acompanha o fornecimento de bens e serviços ilícitos proporciona o cimento necessário para unir os setores legítimos da comunidade e as organizações criminosas do submundo”, permitindo que estas adquiram influência significativa sobre a economia, a política e as instituições locais, quebrando a posição de subordinação que mantinham com os atores econômicos e políticos e, em particular, com a polícia e a justiça.

Finalmente, a consolidação do grupo criminoso e, em particular, o aumento significativo de sua capacidade econômica, política e institucional, permite a ele estabelecer uma relação de “mutualidade” – e até de subordinação – com os setores econômicos e políticos, em um contexto marcado pelo controle das estruturas governamentais e, em particular, das instituições policiais e judiciais do Estado. “O anfitrião, os setores políticos e econômicos legítimos, tornam-se agora dependentes do parasita, dos monopólios e das redes de crime organizado para sustentar a si mesmo”, dando, assim, lugar a uma “etapa simbiótica”. Nessa fase, a penetração do crime organizado nas estruturas sociais, econômicas, políticas e governamentais é dominante, e “os meios tradicionais do Estado para fazer cumprir a lei já não funcionam, uma vez que o crime organizado tornou-se parte do Estado; um Estado dentro do Estado” (Lupsha, 1997, p. 27-29).

Com relação ao componente espacial e/ou geográfico, nos últimos anos, e a partir do denominado “processo de globalização”, o crime organizado têm características intrinsecamente internacionais, em função de que as ações criminosas são cometidas em mais de um Estado. No entanto, vale lembrar que *nem toda manifestação do crime organizado tem caráter transnacional*. Na América Latina, somente algumas das atividades criminosas supõem o desenvolvimento de atividades que atravessam as fronteiras e cruzam regiões e continentes, conduzidas por redes que têm uma capacidade de dispersão e profissionalização de grande envergadura organizativa ou territorial. Pelo contrário, muitas organizações criminosas desenvolvem atividades criminosas complexas, mas de natureza local, ainda que em condições e com capacidade de manter interações fluidas com redes e organizações de maior alcance e até mesmo de projeção internacional.

### 2.3 Crime organizado e lavagem de ativos

Outro aspecto importante deste fenômeno é dado pelo destino e tratamento dos ganhos econômicos obtidos na atividade criminal. Quando a envergadura do negócio é grande e a rentabilidade significativamente superior às necessidades de financiamento da organização – suas operações, estrutura logística e investimentos diretos de curto prazo ou indiretos em setores criminosos –, geralmente se recorre

à lavagem de dinheiro.<sup>4</sup> Estes ganhos devem ser branqueados para ocultar sua origem ilícita e, posteriormente, devem se reciclar, se legitimar e se integrar na economia formal, utilizando-se, para tanto, de economias de escala e sistemas financeiros, produtivos, de serviços e comerciais altamente globalizados e desregulados. Dessa forma, busca-se encobrir todo tipo de pistas sobre crimes anteriores, neutralizar as atividades administrativas e judiciais destinadas a investigá-los e reprimi-los, bem como financiar indiretamente o conjunto de atividades criminosas ou outras não relacionadas a elas. Assim, independentemente dos métodos ou mecanismos utilizados para se lavar dinheiro, este é um processo dinâmico, que supõe distanciar os fundos ilicitamente produzidos das atividades criminosas que os geraram, eliminar qualquer vestígio delas e devolvê-los aos autores daqueles crimes após sua origem ter sido ocultada.<sup>5</sup>

#### 2.4 Crime organizado e terrorismo

Dada a tendência latino-americana – sob a influência norte-americana – ser propensa a assimilar o crime organizado ao terrorismo, sem distinções ou *nuances* que o diferenciem, é importante destacar que se tratam de fenômenos substancialmente diferentes. Embora, por vezes, algumas organizações criminosas façam uso de métodos terroristas ou certas organizações terroristas financiem parte de suas atividades com as receitas de negócios criminosos complexos, o crime organizado e o terrorismo são fenômenos distintos.

Como afirmou Fernando Reinares, o terrorismo constitui uma modalidade específica de “ação política violenta” (Reinares, 1998, p. 16), que implica o uso ou ameaça de uso da violência para infundir o medo, causando a morte ou ferimentos graves a uma pessoa ou grupo de pessoas que não está diretamente envolvido nas hostilidades em situação de conflito armado, ou causar danos materiais em coisas ou bens. Tudo isso com o propósito, decorrente da natureza das ações ou do contexto em que foram cometidas, de intimidar a população ou compelir um governo ou uma organização internacional a realizar determinado ato ou se abster de fazê-lo. As atividades terroristas têm um componente físico essencial, dado pelas lesões

---

4. Para um estudo da questão da lavagem de dinheiro, ver Cordero (1997; 2007), Caparrós (1998; 2007), e Pastor e Palacios (1998).

5. As finanças ilegais e, em particular, a lavagem de dinheiro gerada por meio de atividades criminosas diversas, passaram a constituir uma questão prioritária na agenda de segurança internacional quando poderosas organizações criminosas de caráter transnacional passaram a controlar porções importantes do sistema financeiro e econômico internacional e, em especial, quando os sistemas financeiros dos países centrais começaram a ser utilizados de forma sistemática e maciça por estas organizações para lavar fundos ilegais. O crime organizado com capacidade para gerar grandes lucros existe desde tempos remotos e sua transnacionalização antecede em muitas décadas a entrada em vigor dos primeiros acordos e mecanismos internacionais destinados a prevenir e controlar a lavagem de dinheiro. No entanto, foi somente nos últimos anos que o crime organizado adquiriu uma atuação transnacional de envergadura e passou a ser uma atividade geradora de alta rentabilidade no nível global. A partir dos anos 1970, a acumulação de capitais de origem ilícita passou a contribuir para a formação de esferas “autônomas” do sistema financeiro internacional e a influenciar áreas sensíveis que conseguiram escapar do controle direto e indireto dos governos e dos organismos de regulação interestatal, tanto dos países centrais como das economias emergentes e do resto da comunidade internacional.

ou danos tangíveis produzidos sobre pessoas e coisas, e um impacto psicológico concomitante que, em geral, é extraordinário, tanto no individual como no coletivo. Portanto, o terrorismo procura “suscitar reações emocionais, tais como ansiedade, incerteza ou amedrontamento entre um determinado conjunto da população, de maneira que se torne factível influenciar suas atitudes e direcionar seu comportamento em determinada direção.” (Reinares, 1998). Consequentemente, ao contrário do crime organizado, que constitui uma atividade essencialmente de natureza econômica, o terrorismo é uma atividade fundamentalmente política e violenta.

### 3 O CRIME ORGANIZADO E OS MERCADOS ILEGAIS NA AMÉRICA LATINA

Grande parte do marcante desenvolvimento do crime organizado na região é determinada pela conformação – dentro e fora da região – de grandes mercados ilegais<sup>6</sup> em que se comercializam bens e serviços como drogas, mercadorias, veículos, autopeças, sexo, armas, medicamentos ou pessoas. Parte considerável da população de todos os países latino-americanos, sem exceção, usa este conjunto de bens e serviços e aceita manifestamente seu fornecimento mediante dispositivos e meios ilegais. A demanda social por bens e serviços, lícitos ou ilícitos, fornecidos ou obtidos em mercados ilegais determinou sua expansão e, com isso, tem incentivado o desenvolvimento de empresas criminosas dedicadas a formar e regular tais mercados. Considere-se o exemplo do narcotráfico<sup>7</sup> em geral, e do tráfico de cocaína na Argentina, em particular. Este empreendimento econômico ilegal gera altíssima rentabilidade, dificilmente igualável em qualquer setor ou atividade da economia legal. Além de a atividade poder estar destinada a atender o crescente mercado de consumo doméstico argentino,<sup>8</sup> vale a pena considerar os custos e os lucros comparados que uma substância como a cocaína gera: um quilo de cocaína de alta pureza, antes de sua comercialização, pode ser obtido em Buenos Aires por um preço em torno de US\$ 5 mil. Este mesmo quilo *colocado* na Espanha para comercialização<sup>9</sup> tem o valor de US\$ 30 mil, nos Países Baixos de US\$ 50 mil e no Reino Unido de US\$ 60 mil.

6. “Os mercados são ilegais quando o próprio produto, o intercâmbio do mesmo ou a forma em que se produz ou vende viola disposições legais” (Beckert e Wehinger, 2011, p. 3).

7. O narcotráfico compreende o conjunto das ações criminosas cometidas por um grupo organizado com a finalidade de: produzir, armazenar, transportar, distribuir, comercializar, destinar ou entregar narcóticos de maneira ilegal; introduzir no – ou tirar do – país narcóticos em qualquer etapa de sua fabricação ou matérias-primas destinadas à sua produção; organizar ou financiar algumas das atividades mencionadas ou converter, transferir, administrar ou vender o dinheiro ou outra classe de bens provenientes destas ações; tudo isso com o propósito de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou material.

8. De acordo com os estudos e relatórios internacionais sobre narcotráfico – particularmente os da Organização das Nações Unidas (ONU) e os dos Estados Unidos – a Argentina é considerada historicamente como um país de trânsito, geograficamente próxima aos países produtores de cocaína.

9. Segundo Kruit (2011, p. 14), o preço da cocaína é determinado segundo três fatores: o processo de transformação local da folha de coca à pasta base e, em seguida, à cocaína; a pureza da cocaína; e o circuito de transbordo e transporte.

Por isso, e para explicar a existência de mercados ilegais, deve-se considerar sua lógica comercial em conjunto com a cultura da legalidade/ilegalidade de seus usuários. Nos argumentos de Souza (2004), a própria lógica do crime organizado, baseada na existência de mercados ilegais, deve ser considerada em conjunto com o *ethos* do grupo social que está sendo analisado. É aí que se observa uma combinação de fatores que tem como resultado uma equação favorável ao florescimento de economias ilegais nos países latino-americanos. Com algumas variações, os países têm escassos e frágeis instrumentos para fazer cumprir a lei. A isto, deve-se acrescentar uma cultura de ilegalidade, estendida de tal forma que o limiar de cumprimento é muito baixo em dois sentidos: por um lado, o Estado, por meio das agências de aplicação da lei, não está em condições de aplicar a lei de maneira efetiva. Por outro lado, os atores dominantes nas transações ilegais realizam um cálculo racional que lhes permite estimar que não correrão muitos riscos se empreenderem estas atividades (ilegais). Para cometer um crime e envolver-se em comportamentos ilegais, tanto fornecedores como compradores realizam uma avaliação de custos, benefícios, riscos, restrições e atitudes sociais frente ao crime, e também sobre a força ou fraqueza dos controles.

Neste contexto, na América Latina, assim como em outros lugares do mundo globalizado, os negócios ilícitos e a conformação de mercados ilegais implicaram o aumento significativo da importância do tráfico ilegal de bens e serviços lícitos e ilícitos, cuja produção, transporte, distribuição e comercialização constituem as principais atividades do crime organizado. Deste modo, a centralidade do tráfico ilegal no negócio da criminalidade de alta rentabilidade econômica converteu, em atores estratégicos do mesmo, os grupos de traficantes dedicados ao trânsito, intermediação, distribuição e colocação dos bens e serviços comercializados em mercados ilegais. Este conjunto de “trabalhos” teve um enorme desenvolvimento na região, nos níveis internacional, sub-regional e local. Por exemplo, a importância adquirida por grupos de narcotraficantes mexicanos no negócio mundial de drogas ilegais deriva do controle quase monopolista que estes têm do tráfico e da distribuição de algumas destas substâncias – cocaína e drogas sintéticas, especialmente – nos maiores mercados consumidores do mundo, quais sejam as principais cidades dos Estados Unidos.<sup>10</sup>

Finalmente, deve-se destacar que existem outras modalidades de crime organizado na região que, no marco de um espaço sem governo, não se estruturam em torno da criação de mercados ilegais de bens. Pelo contrário, a partir da provisão de serviços e atividades violentas muito rentáveis, como o sequestro

---

10. Para uma análise da importância mundial e regional das diferentes modalidades de comércio e tráfico ilegais no mundo globalizado e, particularmente, as novas manifestações da criminalidade complexa, ver Naím (2006). Para analisar as principais tendências do narcotráfico no século XXI, ver Bagley (2012).

de pessoas, a proteção ou o desenvolvimento de diferentes manifestações de extorsão e os assassinatos sob encomenda, são fornecidas as condições necessárias à formação de organizações criminosas complexas, especializadas nestes tipos de atos criminosos, as quais são muito eficazes (tanto para prover os serviços como para se impor a outros) e permitem que as economias ilegais prosperem (Felbab-Brown, 2010).<sup>11</sup>

#### 4 O CRIME ORGANIZADO E A GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA

Uma das principais características da expansão do crime organizado na América Latina é que grande parte dos negócios criminosos está interligada com certos setores centrais das estruturas econômicas e políticas dos países. Conforme destaca Naím (2006, p. 272), estes negócios “nunca teriam alcançado seu estado atual sem a cumplicidade ativa dos governos, ou sem uma sólida infraestrutura comercial, que inclui, frequentemente, as empresas legais, grandes e visíveis”. Além disso, muitos destes negócios ilegais se expandiram como resultado da interação – formal ou informal – com as instituições estatais de controle e fiscalização, bem como com atores e atividades econômicas e financeiras legais. Sob o amparo da ignorância ou da cumplicidade de governos e grupos empresariais, numerosas organizações criminosas, muito complexas, desenvolveram atividades inseridas na vida econômica e político-institucional dos países. Chegam mesmo a exercer controle sobre alguns aspectos importantes da mesma, adquirindo uma influência e relevância econômica, financeira e política incomum e, em certos casos, impossível de ser desarticulada sem causar danos significativos a certos ciclos produtivos ou financeiros legais.

Em tudo isto, foi determinante o alto nível de corrupção existente nos setores público e privado na América Latina, tanto nos órgãos de controle e fiscalização econômica, fiscal e financeira, e nas instituições de segurança e judiciais dedicadas a identificar, impedir e reprimir a criminalidade, como em setores empresariais, bancos e entidades financeiras do setor privado. Frente a estes atores, o suborno por parte dos grupos criminosos organizados se generalizou como forma eficiente de inserção, influência e controle sobre parte da economia legal, bem como sobre os órgãos governamentais e o sistema político, o que constitui uma condição fundamental para o desenvolvimento do crime organizado na região. Apenas quando isso não foi possível a atividade criminosa se orientou com o objetivo de danificar ou destruir tais instâncias por meio da coação ou de ações violentas.

---

11. Para um estudo de caso da máfia siciliana, ver Gambetta (2007).

Tudo isso dá conta de que, na verdade, a expansão das diferentes modalidades de crime organizado significa um embate considerável à governança democrática na região. Isto levanta novas questões e desafios para a região em termos de segurança pública.

## 5 ALGUMAS VISÕES HOMOGENEIZANTES DO CRIME ORGANIZADO NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina existe uma propensão generalizada de se manter uma visão homogênea sobre o crime organizado na região, embora a problemática seja complexa e multifacetada, com diversas manifestações, tipos de atividade, níveis de envergadura e fatores determinantes em cada um dos países e sub-regiões. Em geral, a tendência homogeneizante tendeu a interpretar o crime organizado como um fenômeno único e semelhante, ignorando as realidades nacionais, geográficas, econômicas, políticas e sociais, diluindo assim a especificidade que caracteriza o fenômeno em cada país.

Este ponto de vista é o resultado de dois fatos. Primeiro, em nossos países, as autoridades governamentais responsáveis pela segurança pública não são, geralmente, as encarregadas pela formulação das políticas de segurança e nem, neste marco, pela conceituação da dimensão e das particularidades dos problemas criminais ocorridos em suas jurisdições e do estabelecimento de prioridades e modalidades de intervenção sobre elas. Estas tarefas de governo são delegadas sistematicamente às cúpulas militares e policiais, que tendem a *securitizar* o crime organizado, tomando como marco de referência suas manifestações mais significativas. Este exagero procura justificar a reivindicação por maiores recursos financeiros, humanos e operacionais, regulações normativas ou procedimentais com maior grau de discricionariedade, controles mais relaxados e poderes mais amplos. Isso ocorre, inclusive, nos países nos quais este problema é significativamente menor e menos lesivo que naqueles onde os negócios criminosos dominam parte da vida política, social e econômica do Estado. Desse modo, a agenda de segurança de muitos países latino-americanos é determinada por esta característica exacerbada e, por vezes, desmedida e fatalista.

Em segundo lugar, a maior parte das lideranças políticas, das autoridades militares e policiais, bem como dos meios de comunicação de massa da região, aceita acriticamente e assume, como próprias, as visões sobre estes problemas formuladas nos países centrais, especialmente nos Estados Unidos. Durante os últimos anos, o governo norte-americano tem desenvolvido um tratamento que considera o crime organizado – em particular o narcotráfico – e o terrorismo como um único fenômeno ou como questões análogas, cuja envergadura e natureza são similares. Esta posição

pode ser observada em documentos oficiais recentes dos Estados Unidos.<sup>12</sup> Em tal abordagem, diluem-se as diferenças existentes entre estes negócios ilegais e perdem-se de vista as disparidades significativas nas manifestações que têm estes problemas nos diversos cenários sub-regionais e domésticos. Isto decorre do vínculo direto estabelecido pelos Estados Unidos entre terrorismo e narcotráfico, que os considera como facetas de um único problema de segurança.

## 6 AS TENDÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA

Em contraste com tais abordagens homogeneizantes, o crime organizado na América Latina é um fenômeno complexo, diversificado e multifacetado. O narcotráfico se destaca como a manifestação mais desenvolvida do crime organizado na região.<sup>13</sup> O tráfico de pessoas para exploração sexual, trabalhos ou serviços forçados, escravidão ou servidão, e mesmo o tráfico para a remoção de órgãos, tiveram uma expansão significativa nas últimas décadas, e atualmente constitui outra das modalidades mais difundidas de crime organizado na América Latina.<sup>14</sup> O mesmo acontece com o tráfico ilícito de armas de fogo,<sup>15</sup> assim como com outras manifestações nacionais da delinquência complexa que se repetem em quase todos os países da região, tais como o sequestro e a extorsão, os roubos de mercadorias em trânsito ou de veículos, o roubo de gado em grande escala, entre outros.

A maior parte destas atividades do crime organizado se desenvolveu sob o amparo do principal negócio ilegal na região: o narcotráfico. De acordo com estudo realizado pelo United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2011a),<sup>16</sup> metade das receitas da atividade do crime organizado provém do tráfico de drogas, e este é o setor mais rentável das atividades criminosas. Também se destaca que a cocaína é a droga mais rentável para os grupos criminosos (US\$ 84 bilhões em 2009), e que a maioria destes fundos é lavada nos sistemas financeiros da América do Norte e da Europa.

---

12. Na *Estratégia para combater o crime organizado transnacional*, da Casa Branca, um dos elementos utilizados para definir o crime organizado transnacional como um “crescente risco à segurança nacional e internacional” é o “nexo crime-terror-insurgência”: “os terroristas e insurgentes estão recorrendo cada vez mais ao crime organizado transnacional para gerar fundos e adquirir o apoio logístico para conduzir seus atos violentos. O Departamento de Justiça informou que 29 das 63 organizações incluídas em sua lista consolidada de Objetivos-Organizações Prioritárias para o ano fiscal de 2010, que inclui as mais importantes organizações internacionais de tráfico de drogas que ameaçam os Estados Unidos, se associaram com grupos terroristas. A participação no comércio da droga pelo Talibã e pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) é fundamental para a capacidade destes grupos de financiar atividades terroristas. (...) Embora o nexo entre o crime e o terror ainda seja, sobretudo, oportunista, este nexo é essencial” (United States White House, 2011, p. 6). Por sua vez, no Relatório da Estratégia Internacional de Controle de Narcóticos do Departamento de Estado dos Estados Unidos, de março de 2013, também se fez referência ao vínculo: “a redução da demanda de drogas é um instrumento-chave de política exterior para fazer frente às ameaças interconectadas das drogas, do crime e do terrorismo” (United States Department of State, 2013, p. 19, tradução nossa).

13. Para um quadro da situação aproximada da produção, tráfico e consumo de drogas ilegais no mundo e na América Latina, ver United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2011c; 2012), Kruijt (2011) e Bagley (2012).

14. Sobre o tráfico de pessoas no mundo e na América Latina, ver: UNODC (2009; 2010b).

15. Ver: UNODC (2010b, p. 129-146).

16. O mencionado estudo realizado acerca dos fluxos financeiros derivados dos lucros do narcotráfico e outros delitos estabeleceu que, em 2009, os lucros criminais elevaram-se para US\$ 2,1 trilhões (equivalente a 3,6% do PIB em 2009) (UNODC, 2011a).

Por sua vez, e em larga medida, isso impulsionou um conjunto de crimes associados, como o tráfico de armas, a lavagem de dinheiro e o comércio ilegal de precursores químicos. Foi decisivo, também, para a expansão de outras atividades relacionadas. Os vínculos entre estas manifestações específicas e o narcotráfico são diretos ou indiretos, e seu desenvolvimento recente parece estar relacionado com a transformação do negócio do narcotráfico. Ademais, o enfraquecimento dos Estados e as deficiências dos governos têm favorecido a expansão deste conjunto de atividades criminosas (Serrano e Toro, 2005).

No entanto, o alcance e a estruturação de cada uma dessas manifestações do crime organizado, assim como o impacto sobre a vida social, política, econômica e cultural são muito diferentes em cada país e sub-região. O desenvolvimento das atividades e grupos do crime organizado na Colômbia, México e alguns países da América Central chegaram a níveis sem precedentes, atingindo a fase simbiótica descrita por Lupsha. Em contraste, o crime organizado constitui um fenômeno bem menor nos países do Cone Sul – Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai –, enquanto o Brasil está em um nível intermediário entre as categorias, embora, no país, o narcotráfico, o tráfico de pessoas, o contrabando de armas e outras atividades mencionadas adquirem propriedades semelhantes às observadas nos países de alta criminalidade organizada.

Neste contexto, é importante analisar o fenômeno do crime organizado na América Latina, destacando as regularidades nas condições estruturais que favorecem esses negócios, bem como as respostas estatais aos desafios que eles impõem a suas sociedades, com a intenção de identificar diferenças e semelhanças entre grupos de países nesta esfera.

## **7 AS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA**

Uma leitura geral do desenvolvimento social e institucional da América Latina nos últimos trinta anos permite a observação da dimensão significativa que adquiriram certas atividades do crime organizado, entre as quais se destaca o narcotráfico.

No entanto, apenas em países como México, Colômbia e, em menor medida, Brasil, o crime organizado, particularmente o vinculado ao tráfico de drogas, alcançou notoriedade e transcendência política, econômica e social. Nestes casos, além das diferenças nacionais e sub-regionais, a expansão dos negócios criminosos foi favorecida por um conjunto de condições estruturais convergentes que os tornaram empreendimentos de grande magnitude e um grave problema político e institucional. Vale a pena rever estas condições rapidamente.

Em primeiro lugar, existiu nesses países um altíssimo nível de informalidade e marginalidade econômica e financeira, em grande parte estruturada pelo sistema econômico e bancário formal. Grande parte da produção e do comércio de bens

e serviços destes países, assim como as suas finanças, se desenvolvem na denominada “economia paralela”, ou seja, à margem das normas e controles estatais. Por certo, a maior parte desta economia não se formou historicamente para servir às empresas criminosas, mas para permitir a evasão fiscal, mediante o ocultamento ao fisco de grande parte das atividades econômicas reais. No entanto, os mecanismos e procedimentos necessários para mascarar e utilizar fundos evadidos são os mesmos que se podem utilizar – e que se utilizam – como dispositivos para a lavagem de dinheiro proveniente dos negócios criminosos de alta rentabilidade. Consequentemente, isto tornou possível o estabelecimento de negócios empresariais favoráveis ou funcionais ao crime organizado, sem suspeitas, e permitindo a lavagem de dinheiro – ou o uso direto de fundos provenientes do crime – para financiar o próprio crime.

Desse modo, a debilidade fiscal e a fragilidade dos mecanismos de regulação e controle estatais das finanças e da economia real desses países – seja por omissão seja por cumplicidade –, assim como a inviabilidade e ineficiência dos parâmetros e procedimentos recomendados por organizações internacionais para prevenir e reprimir a lavagem de dinheiro, permitem que grande parte destas economias sejam usadas – e até mesmo controladas – pelo crime organizado.

Em segundo lugar, e retomando a abordagem proposta por Silva de Souza (2004), as sociedades destes países, assim como a maioria das sociedades latino-americanas, são permeadas por amplas práticas ilegais e por uma forte legitimação social das mesmas. Estas práticas, culturais, políticas ou econômicas, levaram à reprodução cotidiana e generalizada de um amplo espectro de comportamentos transgressores e violadores da legislação vigente, tais como: a ocupação ilegal de espaço público; o descumprimento habitual e consciente de regras sociais básicas de convivência e de normas legais amplamente conhecidas; a legitimação da violência – mesmo a violência letal – como mecanismo eficiente e válido para a resolução de conflitos e diferenças entre indivíduos e grupos sociais, étnicos ou políticos; a forte rejeição aos controles e regulamentações estatais e legais; e a ampla validação das práticas evasivas ou de violação de tais controles. Esses fatores colaboraram para se criar um clima de privatização factual e violenta do público.

Este conjunto de práticas e simbologias recorrentes se reproduz entre os diferentes estratos dessas sociedades, em um contexto marcado por um estatismo exacerbado. Este se expressa na crença generalizada de que os comportamentos e as práticas sociais pouco apegadas às regras ou claramente ilegais, assim como qualquer evento de desordem pública, incluindo aqueles que resultam de tais ações de violação, são consequência direta da incompetência dos órgãos estatais de controle – entre eles a polícia – no exercício de suas funções preventivas e regulatórias. Assim, as condutas que violam as normas são consideradas manifestações inevitáveis e legítimas da ausência de um Estado vigilante e eficiente ou da presença

de autoridades públicas que controlam pouco e mal, e que estão permeadas pela corrupção. A crença de que cometer infrações ou ocupar o espaço público é válido ou admissível se as instâncias de controle institucional não intimidam ou ameaçam, com certa credibilidade, os infratores está muito disseminada em nossas sociedades, criando condições favoráveis para a formação de espaços e relações ilícitas e, neste quadro, de atividades econômicas e políticas clandestinas.

Esse processo foi reforçado, por um lado, pela vigência de notável proibição penal sobre um amplo conjunto de atividades sociais e econômicas, mas em um contexto de deslegitimação social da autoridade estatal e dos poderes públicos encarregados de regular e aplicar efetivamente o espectro de proibições formais. E, por outro lado, pelo fracasso sistemático destas instâncias em tais obrigações, seja pela extensão e validade social das práticas ilegais, seja pela incompetência e corrupção dos agentes do Estado.

Em suma, este conjunto de práticas sociais e de desenvolvimentos institucionais contribuiu para a formação de economias clandestinas e mercados ilegais que resultaram funcionais para a expansão das diferentes manifestações do crime organizado.

Em terceiro lugar, nestes países foram-se formando amplos espaços territoriais e setores sociais sem regulamentações estatais efetivas vinculadas à aplicação da lei, dando forma a uma espécie de espaços sem Estado e sem lei pública, segregados e marginalizados dos núcleos centrais altamente desenvolvidos nos domínios econômico, social e político – em que se mantém uma presença estatal reguladora com algum grau de efetividade.

Nas últimas décadas, a formação destas zonas socialmente excluídas teve uma dinâmica muito acelerada nas grandes cidades, servindo de cenário a novas formas de marginalidade urbana, derivadas: do desemprego massivo e persistente; da precarização social da população; da falta de investimento nos bairros mais pobres e destituídos de quaisquer tipos de recursos públicos e privados; e da crescente estigmatização negativa destes espaços como refúgio das classes perigosas e dos criminosos.

Nestes espaços, dois atores se projetaram como instâncias dominantes. Por um lado, as organizações criminosas, que cresceram ao amparo da ausência de controles e regulações, e da crise econômica crônica. E, por outro, as forças policiais que se desenvolveram pela combinação de abusos e violências ilegais com a proteção ou a regulação das atividades criminosas levadas a cabo nesses locais. Assim, o cumprimento das normas que, de fato, regulam as relações sociais é imposto e garantido por setores privados de caráter patrimonialista ou por grupos criminosos que controlam o local, assim como pela polícia brutal e corrupta que gravita sobre estes espaços.

Em quarto lugar, nesses países há instituições policiais profundamente deficientes e anacrônicas para empreender ações preventivas eficazes contra as complexas atividades do crime organizado. As anomalias destas polícias se derivam de uma série de fatores, tais como: o alto nível de corrupção e os abusos institucionais ligados à proteção e regulação de atividades criminosas de alta rentabilidade, entre elas o negócio das drogas ilícitas e outras atividades ilegais conexas; a situação de privação material e financeira, bem como o atraso em infraestrutura por que passam, somados aos salários indignos da grande maioria de seus integrantes; o anacronismo e a desatualização organizacional, operacional e doutrinária de suas instituições, assim como a ausência de um sistema de formação e capacitação policial atualizado; e a falta de um dispositivo policial com uma estrutura de inteligência criminal, dispersão operacional e desenvolvimento logístico integrado e especializado no combate aos grupos que desenvolvem atividades criminosas complexas.

Sem dúvida, a incompetência dos sistemas policiais locais para desenvolver estratégias eficientes de controle das atividades do crime organizado foi um fator determinante para a expansão deste. A incapacidade geral das forças policiais desses países para combater o crescimento do crime organizado e para prevenir e reprimir com sucesso suas diversas manifestações, bem como para neutralizar a intervenção de alguns de seus núcleos institucionais na proteção e gerenciamento dos negócios criminosos de alta rentabilidade, seja por omissão, cumplicidade ou participação direta em seu desenvolvimento, favoreceram significativamente o fortalecimento e a consolidação do crime organizado.

Todas estas condições estruturais, que na Colômbia e no México têm uma profundidade e complexidade maiores e incomparáveis com as do resto da América Latina, também estão presentes nos países do Cone Sul, ou seja, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, bem como em alguns da região andina, do Caribe ou da América Central, incluindo Equador, Peru, Bolívia, Venezuela, Panamá, Costa Rica e Nicarágua, mas só aparecem como tendências. Além disso, no Brasil e em países centro-americanos como El Salvador, Honduras e Guatemala, estas condições se desenvolvem de maneira semelhante, análoga aos casos da Colômbia e do México, embora com uma importância menor. Por certo, estas características têm desenvolvimentos e manifestações diferentes nestes três grupos de países. Em alguns, se dão de maneira atenuada, embora incipiente, enquanto que em outros têm um maior grau de desenvolvimento e em alguns são, sem dúvida, mais pronunciadas.

Finalmente, além das quatro condições descritas na América Latina, deve se manter em mente o processo global que marcou a ascensão do fenômeno do crime organizado nos anos 1980 e 1990, quando o próprio capitalismo favoreceu, estimulou e criou uma nova cultura – tanto para fornecedores como para consumidores de produtos tanto legais quanto ilegais, com a rapidez das conexões

internacionais (Zaluar, 2008, p. 145). Segundo Williams (2001, p. 109-112), este processo se caracterizou pelo surgimento de “novas dimensões para velhos problemas”, conforme resumido a seguir.

- 1) A globalização do comércio, da tecnologia, do transporte, das comunicações, dos sistemas financeiros e da informação, que permite que as organizações criminosas atuem além das fronteiras.
- 2) Os movimentos e a migração populacional, que facilitam a criação de redes para operações criminosas, as quais oferecem melhores oportunidades para recrutamento, maior cobertura, mais lealdade e apoio.
- 3) Um sistema financeiro baseado no dinheiro virtual/digital, que facilita a movimentação rápida e fácil de fundos (logo após o colapso dos acordos de Bretton Woods), assim como o crescimento dos paraísos fiscais para que as organizações criminosas ocultem seus rendimentos.
- 4) Lucros diferenciados para as organizações criminosas, onde os preços de venda final e os lucros são elevados e o custo de produção é baixo.
- 5) Diferenças entre as legislações dos países estimulam o crime organizado: as organizações tendem a preferir operar naqueles países onde a legislação é frouxa ou suas instituições têm escassa efetividade na sua aplicação (sempre que a atividade seja rentável).
- 6) Capacidades diferenciadas dos Estados para impor riscos/custos para as operações destas organizações criminosas.

## 8 OS MATIZES NO CONE SUL

Guardados estes matizes, as diferenças nas características fenomenológicas dos negócios do crime organizado nos países do Cone Sul em relação ao resto da América Latina, e especialmente ao Brasil, país com alta criminalidade organizada, embora com instituições públicas menos débeis que as da Colômbia e do México, são significativas em alguns aspectos, conforme descritos a seguir.

- 1) O tamanho e a diversificação dos negócios criminosos e ilegais são incipientes e limitados do ponto de vista de sua densidade econômica e financeira, bem como com respeito à sua interação ou influência junto a setores e atividades da economia e das finanças legais.
- 2) As atividades do narcotráfico e de outras manifestações do crime organizado são desenvolvidas por redes e grupos criminosos de pequena estruturação, que não contam com uma estrutura complexa e diversificada e, portanto, não possuem autonomia organizacional e operacional com respeito ao

Estado e, em particular, às agências policiais e às forças de segurança de tais países, que os protegem, favorecem, moldam e estimulam.

- 3) Esses grupos criminosos não possuem força econômica e financeira que lhes permita sustentar uma capacidade ao menos embrionária de captação ou controle, direto ou indireto, de pelo menos parte do sistema penal – fiscais, juízes e policiais – ou das estruturas governamentais responsáveis pela segurança pública, mediante a combinação de estratégias corruptivas baseadas em ações de suborno e de estratégias de contestação armada contra o Estado.

O processo de formação de mercados ilegais de substâncias, veículos, armas e até mesmo de pessoas que se desenvolveu nos países do Cone Sul durante a última década e, em particular, a estruturação crescente do mercado ilegal de drogas, foi a expressão mais significativa das características fenomenológicas mencionadas.

De fato, durante os últimos anos, o crescimento sustentado do consumo de drogas ilegais nas grandes cidades de Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai favoreceu a formação gradual de um mercado varejista em crescimento, expandido, diversificado e altamente rentável. Este mercado se estruturou, basicamente, em torno da comercialização no varejo de drogas ilícitas, sobretudo cocaína e maconha, entre as camadas sociais médias e altas da sociedade urbana. Uma década antes, as drogas comercializadas e consumidas nestes mercados incipientes provinham do pagamento em substâncias do tráfico internacional que atravessava os territórios destes países, ou derivavam do “microtráfico” irregular protagonizado por grupos pequenos ou não estruturados. Ademais, com a exceção do Paraguai, que é o principal produtor e exportador de maconha do Cone Sul, estes países tampouco produzem as drogas mais comercializadas em seus mercados de varejo: estas provêm de países vizinhos ou da sub-região e são introduzidas por via terrestre, fluvial e aérea por meio de fronteiras porosas e mal controladas.

Atualmente, o armazenamento, corte e preparação das drogas ilegais para sua comercialização no varejo é conduzido em áreas controladas direta ou indiretamente pelas incipientes redes e grupos criminosos de narcotraficantes que foram se constituindo em bairros extremamente pobres e marginalizados das grandes cidades. Entretanto, a distribuição e a venda de varejo dessas drogas se desenvolvem, em geral, em círculos das classes média e alta nestas mesmas cidades.

A montagem de semelhante negócio, bastante diversificado e difundido, supôs um trabalho de planejamento e implementação de médio e longo prazo que, além disso, inclui uma territorialidade ampla e intrincada, o que lhe concede uma visibilidade social e política relativa. E isso, em suas origens, só é possível se se conta com a proteção, a regulação e o controle das instituições policiais da jurisdição, que, ainda que com deficiências e anacronismos, mantêm e reproduzem com eficácia o

controle e a vigilância efetiva destes territórios. Ou seja, o que se observou nestes países é que a tutela policial aos embrionários grupos narcotraficantes estabeleceu a condição necessária para a expansão e a estabilização do mercado ilegal de drogas, visto que permitiu e garantiu a dispersão e o domínio territorial imprescindíveis para alcançá-la.

Nesse contexto, e já desenvolvida a estruturação do mercado varejista de drogas, desenvolveu-se uma concorrência significativa entre grupos ou facções criminosas pelo controle territorial vinculado ao negócio do narcotráfico. Trata-se, certamente, de uma disputa comercial pelo domínio dos ciclos de armazenamento, distribuição e comercialização varejista de drogas ilegais. E, em numerosas ocasiões, essa disputa se manifestou em enfrentamentos armados entre estes atores criminais, nos quais se produziram numerosos assassinatos por meio do uso de assassinos ou atentados em áreas públicas.

No entanto, nesse contexto, estes grupos narcotraficantes não tiveram autonomia operacional em relação à regulação ilegal do próprio Estado. Em grande medida, isto se deve ao fato de que a escala dos mercados de drogas e dos negócios ilegais ainda é pequena, o que não favorece a formação de grupos criminosos com ampla solidez econômica. Eles não têm capacidade para penetrar e controlar determinados circuitos estatais por meio de suborno, e para formar aparatos armados que lhes permitam manter um confronto violento com o Estado com o objetivo de conquistar independência e proteger o crescimento dos negócios criminosos.

Isso ocorreu no Brasil, que – como destacado na seção anterior – conta com o mercado consumidor de cocaína e maconha mais importante da região, e onde, diferentemente dos países do Cone Sul, se criaram grandes grupos e redes narcotraficantes que mantêm uma ampla capacidade financeira e de resposta e constrangimento armado contra o Estado, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, sustentados por uma ampla trama de tráfico ilegal de armas, controlada também por narcotraficantes e expandida sob o amparo da enorme corrupção policial existente no país.

## **9 VAZIOS INSTITUCIONAIS E DESAFIOS**

Com a exceção dos países de alta criminalidade organizada, como Colômbia e México, nos quais o Estado e a economia se encontram muito condicionados pelos negócios criminosos complexos e pela ação discricionária dos Estados Unidos, no restante da América Latina o tratamento institucional do problema do crime organizado esteve marcado por notáveis insuficiências e desajustes profundos, consequência de dois fatos fundamentais:

- o profundo desconhecimento e ignorância das autoridades governamentais sobre a dimensão, a diversidade e a complexidade que adquiriram as diferentes manifestações do crime organizado, assim como as tendências de seus negócios ilegais e o impacto deles na vida social, política e econômica destes países; e
- das visões homogeneizantes decorre a tendência de abordar estas complexas questões com orientações e dispositivos institucionais pouco ajustados à realidade de cada país, desatualizados, anacrônicos e, portanto, incapazes de alcançar avanços em matéria de prevenção e investigação destas questões, particularmente frente a um fenômeno como o do crime organizado, que a cada dia assume novas formas.

Essas características se expressaram em duas lacunas institucionais notáveis, conforme descritas abaixo.

- 1) Os governos latino-americanos não contam com um quadro atualizado e completo do crime organizado em seus países que permita dar conta, no nível estratégico, das expressões fenomenológicas de suas diferentes modalidades e manifestações, em função da má formulação de políticas estatais de controle destas, e, no nível tático, das atividades e ações concretas dos grupos criminosos organizados, em função de uma resposta da polícia.

As autoridades governamentais tendem a negar ou ocultar o problema a partir da perspectiva de que o reconhecimento público de sua existência e de sua expansão coloca os governantes na posição de responsáveis diretos por tal situação. Exceto no Brasil, a justificação mais recorrente é a típica afirmação de que o narcotráfico e o crime organizado nestes países estão muito longe de se parecerem ou terem o grau de desenvolvimento alcançado na Colômbia ou no México.

No entanto, a ausência de um diagnóstico apropriado do crime organizado tem duas consequências importantes. Por um lado, favorece a magnificação irreal do problema por parte de dirigentes e partidos de direita que buscam obter algum benefício político ou demandar, sem o devido cuidado, a montagem de um estado de segurança altamente militarizado. Nesta magnificação, tendem a incorrer também os porta-vozes e chefes das forças policiais e de segurança, para solicitar ao poder político o aumento indiscriminado e massivo de recursos financeiros e humanos, ou ocultar as grandes deficiências de suas instituições e os extensos bolsões de corrupção que operam sob seu comando. Por outro lado, a falta de um diagnóstico preciso da realidade constitui um impedimento para que os problemas do crime organizado se incorporem à agenda governamental de segurança pública como um assunto

prioritário. Isto favorece os órgãos de segurança dos Estados Unidos a construir e imporem um quadro da situação e um conjunto de estratégias contra o crime organizado conforme seus próprios interesses e perspectivas, nem sempre convergentes com as políticas e a situação real dos países latino-americanos. Certamente, nada disso ocorreria se os governos locais não fossem tão indiferentes frente aos assuntos de segurança pública, tão permissivos para estabelecer relações interinstitucionais não assentadas na necessária reciprocidade, e se as instituições policiais locais ou algumas de suas seções não fossem tão propensas a estabelecer uma relação de dependência e subordinação às agências norte-americanas, tudo isso incentivado pela ajuda econômica, prometida ou efetivamente entregue.

- 2) Os países tampouco contam com uma instância superior do governo que concentre, por um lado, as responsabilidades de formulação das políticas e estratégias de controle do crime organizado e, por outro, as tarefas de condução das instituições responsáveis pela implementação de tais políticas, especialmente em matéria de segurança pública e intervenção policial. Como qualquer outro aspecto da segurança pública, as estratégias de controle do crime organizado não constituem um domínio exclusivo da polícia, mas configuram uma questão política que deve ser definida e integralmente dirigida pelas autoridades governamentais. No entanto, os países da sub-região não possuem uma agência especializada que sirva de instância de condução das diversas instituições responsáveis por este conjunto de tarefas. Ademais, também não formaram um dispositivo policial unificado e especializado no controle do crime organizado, o que, entre outras coisas, deu lugar a uma grande fragmentação institucional, que se reflete na tendência histórica pela qual cada força policial ou cada setor de uma mesma instituição policial formula e desenvolve suas estratégias e ações para combater o crime organizado.

Estes vazios institucionais se inscrevem no âmbito de um processo mais amplo. De fato, durante as últimas décadas, na maior parte dos países da região, a marca característica da estrutura institucional nesta questão tem sido a má gestão política recorrente sobre temas de segurança pública, em cujo contexto as sucessivas autoridades governamentais delegaram às agências policiais o monopólio da direção e administração da segurança. Ou seja, isto configurou uma esfera institucional exclusivamente controlada e gerenciada pelas forças policiais, com base em critérios e orientações definidos de maneira autônoma, e aplicados sem intervenção determinante de outros órgãos públicos não policiais. Consequentemente, a direção, a administração e o controle integral dos assuntos de segurança pública e, entre

eles, o crime organizado, assim como a organização e o funcionamento do sistema policial, ficaram nas mãos das agências policiais, gerando assim uma espécie de “policialização” da segurança pública, combinada com políticas de mão firme.

No Brasil, no Paraguai e, em menor medida, no Uruguai, este processo envolveu, também, forte tendência de incorporar as Forças Armadas no chamado “combate ao crime organizado”, tudo isso incentivado pelas deficiências do sistema policial em enfrentar estes problemas, bem como pelo impulso do Comando Sul (United States Southern Command – USSOUTHCOM) e seus representantes nas aditâncias militares das embaixadas daquele país.

Os desafios que se impõem em nossos países não passam, certamente, pela branda postulação da necessidade de empreender uma “guerra contra as drogas” ou de levar a cabo uma batalha gloriosa contra o crime organizado, nem por iniciativas isoladas, mas por estabelecer as bases institucionais necessárias para enfrentar um problema que faz parte das sociedades capitalistas e que encontra seu impulso, fundamentalmente, na crescente demanda por bens, substâncias e serviços ilegais por uma porção de nossas sociedades. Como destacado por Felbab-Brown (2011, p. 5-6), há dois desafios inter-relacionados: o restabelecimento da presença estatal, por um lado, e a reapropriação dos vínculos da população com o Estado, em detrimento das relações com as organizações criminosas, por outro.

Estas bases institucionais necessárias supõem o desenvolvimento de um processo de atualização normativa, de reforma institucional e de formação de quadros de gestão especializados neste conjunto de temáticas. Trata-se de uma espécie de apropriação política de um problema tradicionalmente subsumido nas agências policiais e de segurança em nossos países, as quais, sem dúvida, fazem parte do problema. Os problemas do crime organizado não interessam à política, basicamente, por duas razões. Primeiro, a gestão das polícias tem sido viável e eficiente, no sentido de que não gera cataclismos políticos, conseguindo tornar invisível o fenômeno da criminalidade complexa, servindo ainda para financiar os déficits orçamentários e de recursos do sistema policial. Segundo, não se nota um interesse de se colocar o foco na desarticulação das fortes imbricações existentes entre a política, a economia, a sociedade e a criminalidade complexa, especialmente em três aspectos: *i*) o financiamento da política e de alguns governos; *ii*) a economia marginal ou paralela ao sistema econômico legal; e *iii*) o conluio “microsocial” entre agentes do clientelismo político, atores criminosos e policiais.

## REFERÊNCIAS

- BAGLEY, B. **Drug trafficking and organized crime in the Americas**: major trends in the twenty-first century. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, aug. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Ryb1o8>>.
- BECKERT, J.; WEHINGER, F. **In the shadow**: illegal markets and economic sociology. Köln: MPIfG, v. 11, n. 9, 2011. Disponível em: <[http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp11-9.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-9.pdf)>. (Discussion Paper)
- BRODEUR, J.-P. Le crime organisé. *In*: MUCCHIELLI, L.; PHILIPPE, R. (Eds.). **Crime et sécurité**: l'état des savoirs. Paris: Les éditions la découverte, 2002.
- BUSCAGLIA, E.; DIJK, J. V. Controlling organized crime y corruption in the public sector. **Forum on crime and society**, v. 3, n. 1-2, p. 3-34, 2003.
- CAPARRÓS, E. F. **El delito de blanqueo de capitales**. Madrid: Editorial Colex, 1998.
- \_\_\_\_\_. Tipologías y lógica del lavado de dinero. *In*: BLANCO CORDERO, I.; CAPARRÓS, E. F.; AGUADO ZARAGOZA, J. A. (Eds.). **Combate del lavado de activos desde el sistema judicial**. Lima: OEA/CICAD, 2007.
- CASTLE, A. **Transnational organized crime and international security**. Institute of International Relations. The University of British Columbia, 1997.
- CORDERO, I. B. **El delito de blanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1997. (Colección monografías aranzadi).
- \_\_\_\_\_. Penalización de lavado de dinero: aspectos sustantivos. Principios y recomendaciones internacionales. *In*: BLANCO CORDERO, I.; CAPARRÓS, E. F.; AGUADO ZARAGOZA, J. A. (Eds.). **Combate del lavado de activos desde el sistema judicial**. Lima: OEA/CICAD, 2007.
- FELBAB-BROWN, V. Rules and regulations in ungoverned spaces: illicit economies, criminals and belligerents. *In*: CLUNAN, A. L.; TRINKUNAS, H. A. **Ungoverned spaces**: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty. Stanford, California: Stanford University Press, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Bringing the State to the slum**: confronting organized crime and urban violence in Latin America. Washington, D.C.: Latin America Initiative, dec. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/V7clu>>.
- GAMBETTA, D. **La mafia siciliana**: el negocio de la protección privada (sociología). México DF: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- GARZÓN, J. C. **Mafia and co.**: la red criminal en México, Brasil y Colombia. 1. ed. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/RIV9kJ>>.

KRUIJT, D. **Drogas, democracia y seguridad**: el impacto del crimen organizado en el sistema político de América Latina. Haia: Instituto Holandês de Democracia Multipartidarista (NIMD), 2011.

LAMPE, K. V. Not a process of enlightenment: the conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America. **Forum on crime and society**, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.

LUPSHA, P. El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado. **Revista occidental**. Tijuana, Instituto de investigaciones culturales latino-americanas, ano 14, n. 1, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. **Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional**. Palermo, 2000.

NAÍM, M. **Ilícito**: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo. Madrid: Debate, 2006.

PASTOR, D. A.; PALACIOS, F. E. **La prevención del blanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1998.

REINARES, F. **Terrorismo y antiterrorismo**. Barcelona: Paidós estado y sociedad, 1a ed., 1998.

SERRANO, M.; TORO, M. C. Del narcotráfico al crimen organizado transnacional en América Latina. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Eds.). **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional**: cambio y continuidad. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SOUZA, R. S. Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. **Revista Mexicana de Sociología**, ano 66, n. 1, p. 141-191, 2004.

TOKATLIAN, J. C. Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia. *In*: **Globalización, narcotráfico y violencia**: siete ensayos sobre Colombia. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2000.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE; BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. **International narcotics control strategy report**, v. 1. mar., 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Xopcir>>.

UNITED STATES WHITE HOUSE. **Strategy to combat transnational organized crime**. jul., 2011.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global report on trafficking in persons**. Vienna: UNODC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crime and instability: case studies of transnational threats.** Vienna: UNODC, 2010a.

\_\_\_\_\_. **The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment.** Vienna: UNODC, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes.** Vienna: UNODC, 2011a. (Research Report).

\_\_\_\_\_. **The transatlantic cocaine market.** United Nations. 2011b. (Research paper.)

\_\_\_\_\_. **World drug report 2011.** Vienna: United Nations Publications, 2011c.

\_\_\_\_\_. **World drug report 2012.** New York: United Nations Publications, 2012.

WILLIAMS, P. Crime, illicit markets, and money laundering. *In*: SIMMONS, P. J.; JONGE OUDRAAT, C. **Managing global issues: lessons learned.** Washington, D.C.: Carnegie endowment for international peace, 2001.

\_\_\_\_\_. Cooperación entre organizaciones criminales. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Eds.). **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad.** México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2005.

ZALUAR, A. Paradojas del crimen-negocio global en Brasil. *In*: FLEURY, S.; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. **Respuestas locales a inseguridades globales.** Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARIAS, E. D. **Drugs & democracy in Rio de Janeiro: trafficking, social networks, and public security.** Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2006.

DUNCAN, G. **Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia.** Bogotá: Planeta, 2006.

GARZÓN, J. C. **La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican.** Washington, D.C.: Woodrow Wilson center update on the Americas, mar., 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Oficina contra la droga y el delito: la amenaza del narcotráfico en América.** Edição de Antonio Costa. 2008.

PERLMAN, J. E. **Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro.** Oxford; New York: Oxford University Press, 2010.

PROCÓPIO, A. **O Brasil no mundo das drogas.** Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SABAINI, J. C. G. *et al.* Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. *In*: JIMÉNEZ, J. P.; SABAINI, J. C. G.; PODESTÁ, A. **Evasión y equidad en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

SAIN, M. F. **La reforma policial en América Latina**: una mirada crítica desde el progresismo. 2009.

VIAPIANA, L. T. **Brasil acossado pelo crime**. Porto Alegre: Diálogo Editorial, 2002.

VIRGOLINI, J. E. S. **Crímenes excelentes**: delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1. ed., 2004. (Colección Tesis Doctoral).

WACQUANT, L. **Los condenados de la ciudad**: gueto, periferias y Estado. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2007.

ZALUAR, A. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. Brazilian drug worlds and the fate of democracy. **Interventions: the international journal of postcolonial studies**, v. 7, n. 3, p. 338-341, 2005.



## OS ESTADOS UNIDOS E O CRIME TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS\*

Reginaldo Mattar Nasser\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

De acordo com o *Strategy to combat transnational organized crime*, documento elaborado pelo governo dos Estados Unidos (The National Security Council – NSC), em julho de 2011, o crime transnacional<sup>1</sup> é uma ameaça significativa e crescente para a segurança nacional e internacional dos países, com implicações para a segurança pública, a saúde, as instituições democráticas e a estabilidade econômica ao redor do mundo (United States, 2011, p. 5). Uma das regiões mais relevantes para os Estados Unidos nesta temática é a América do Sul, que, apesar de ser considerada pacífica por muitos políticos e acadêmicos, dado o baixo número de conflitos interestatais, detém um longo histórico de violência relacionado a atividades ilícitas transnacionais. As principais delas são o tráfico de armas, o contrabando e o tráfico de pessoas, além de ser a maior região produtora e exportadora mundial de cocaína – com destaque para a Colômbia e o Peru (UNODC, 2010, p. 86).

O tráfico de cocaína tornou-se uma importante ameaça a ser enfrentada pela potência mundial, tanto por seu efeito direto sobre os cidadãos norte-americanos, que representam o maior mercado consumidor mundial da droga, quanto por ser avaliado como financiador de grupos guerrilheiros e paramilitares presentes na região. A *Guerra às drogas*, proposta pelo presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, na década de 1970, deve ser avaliada como um importante momento destas preocupações, ainda que a década de 1990 e o governo Clinton sejam emblemáticos deste processo. Nas últimas duas décadas, a ação norte-americana na América do Sul tornou-se sistemática e estruturada em torno de propostas de solução militarizadas para o problema do crime transnacional das drogas. Desta

---

\* O autor agradece ao apoio de Paulo Pereira na preparação deste capítulo.

\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

1. Grupos criminosos transnacionais podem ser definidos, de forma geral, como associações de indivíduos que operam de maneira transnacional com o fim de obter ganhos monetários, comerciais ou poder de influência, por meios ilegais em um ou mais estados nos quais atuam. A Organização das Nações Unidas (ONU) oficializou, em 1994, deztoito categorias de crimes transnacionais, sendo as mais rentáveis atualmente, respectivamente, o tráfico de drogas, o de armas e o de pessoas (Pereira, 2011, p. 22).

maneira é que tais atividades ilícitas passaram a ocupar um lugar de destaque na agenda de segurança do governo dos Estados Unidos, ao serem avaliadas pelos decisores políticos do país como uma ameaça de importante proporção à estabilidade regional e, principalmente, à segurança da sociedade e economia do país.

O Plano Colômbia, lançado em 2000 pelo governo Clinton, com o propósito de ajudar o combate às drogas nos países andinos, é a maior expressão desse processo. A ele somou-se o aumento de recursos para a Iniciativa Andina, promovida por George W. Bush. Tal programa transferiu, até 2008, mais de US\$ 6 bilhões dos Estados Unidos para a Colômbia, em sua imensa maioria destinado a ações de assistência militar (United States, 2008, p. 2).

Em 2007, foi criado o programa intitulado Iniciativa Mérida, destinado a ações de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado no México. Atualmente, o presidente norte-americano Barack Obama tem dado continuidade ao combate à criminalidade transnacional na região em moldes tradicionais, investindo na expansão de recentes programas implantados no México para o sul do continente. A novidade das ações do atual governo está em sua maior preocupação com as gangues presentes em vários países da América Central, além dos cartéis mexicanos e colombianos, bem como no discurso que estabelece corresponsabilidade norte-americana pelo fortalecimento da criminalidade e da violência no continente americano. Tal discurso teve, no entanto, somente tímidas e esparsas ações práticas.

Esse movimento, que tornou o crime transnacional das drogas um assunto de segurança nacional, está relacionado com o fim da Guerra Fria e com o processo de redefinição de prioridades estratégicas relacionadas à segurança nacional dos Estados Unidos. As políticas de combate à criminalidade transnacional na América do Sul pautaram-se no reforço à aplicação da lei nos países da região, utilizando a cooperação nas áreas militar, policial e de inteligência. A orientação dos esforços iniciados na década de 1990 permanece sem grandes alterações até os dias atuais, ainda que os resultados em termos de coibição da criminalidade transnacional, principalmente a referente à produção e ao tráfico de drogas, tenham sido pouco expressivos.

Para a compreensão desse processo, o capítulo está dividido em três partes. A primeira destaca a importância das atividades ilícitas transnacionais na América do Sul, especialmente em relação à violência que elas engendram. A segunda parte destaca o histórico de preocupações norte-americanas com a região relacionadas ao crime transnacional desde a década de 1990, especialmente o tráfico de drogas. A terceira parte revela as características das políticas de combate às atividades ilícitas, implementadas pelos Estados Unidos na América do Sul durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, momento em que se estabelece o paradigma que orienta as ações atuais.

## 2 AMÉRICA DO SUL PARA ALÉM DO PACIFISMO INTERESTATAL

A identificação da América do Sul como uma região pacífica, dado o seu baixo número de conflitos interestatais, tem sido recorrente. O Uppsala Conflict Data Program<sup>2</sup> a identificou como a segunda mais pacífica do mundo desde o fim da Guerra Fria, tendo em conta um único conflito interestatal no período, entre Peru e Equador, em 1995. Além disso, uma bibliografia crescente tem afirmado esta “vocação” sul-americana   paz. Os textos de Arie Kacowicz, *Zones of peace in the third world: South America and West Africa in comparative perspective*, de 1998; e de Benjamin Miller, *When and how regions become peaceful: potential theoretical pathways to peace*, de 2005, são expressões deste tipo de avalia o. O contexto desta percep o   facilmente apreensível, pois “no que diz respeito às questões de segurança tradicionais – *i.e.*, conflitos interestatais, disputas territoriais, prolifera o de armas de destrui o – o nível de conflito   baixo” (Herz, 2005, p. 50). Caracteriza es correlatas a estas trabalham com a no o de “cultura diplomática” e de comunidade de segurança (Hurrell, 1998), destacando a importância conferida pelos países sul-americanos ao multilateralismo e às institui es internacionais como forma de prote o às suas soberanias e aos seus interesses em rela o às grandes potências. A par disto, os próprios agentes governamentais, ministros e presidentes têm afirmado regularmente este pacifismo da região por meio de documentos intergovernamentais, tais como a declara o de reconhecimento da Zona Sul-Americana de Paz e Coopera o, derivada do II Encontro de Presidentes da América do Sul, em 2002, e adotada pela Assembleia Geral das Na es Unidas (AGNU) no ano seguinte.

Apesar de a América do Sul ser avaliada como uma zona de paz, livre de conflitos interestatais, a região   uma das mais violentas do mundo. De acordo com o *Global burden of armed violence* de 2011, relatório desenvolvido pela The Geneva Declaration on Armed Violence and Development, nove entre dez mortes violentas no mundo ocorrem em situa es de paz formal, fora de conflitos armados declarados. Das 526 mil mortes violentas que ocorrem no mundo anualmente, 396 mil são frutos de homicídios intencionais. O relatório revela ainda que as regiões que exibem os maiores níveis de violência letal são o sudeste e o centro da África, a América Central e o Caribe, bem como a América do Sul (Krause, 2011, p. 60).

Na tabela 1,   possível observar a tendência, entre 1980 e 2006, dos índices de homicídios na América Latina, no Brasil, nos países andinos e no Cone Sul. Para a Organiza o Mundial da Saúde (OMS), taxas de homicídio acima de dez por 100 mil habitantes são consideradas epid micas, como   o caso de tr s das quatro referências da tabela 1.

---

2. Disponível em: <<http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php>>.

TABELA 1  
**Evolução da taxa de homicídios para a América Latina (1980, 1991 e 2006)**  
 (A cada 100 mil habitantes)

País/região	1980	1991	2006
América Latina e Caribe	12,5	21,3	25,1
Brasil	11,5	19,0	31,0
Países andinos	12,1	39,5	45,4
Cone Sul	3,5	4,2	7,4

Fonte: Kliksberg (2007, p. 5).  
 Elaboração do autor.

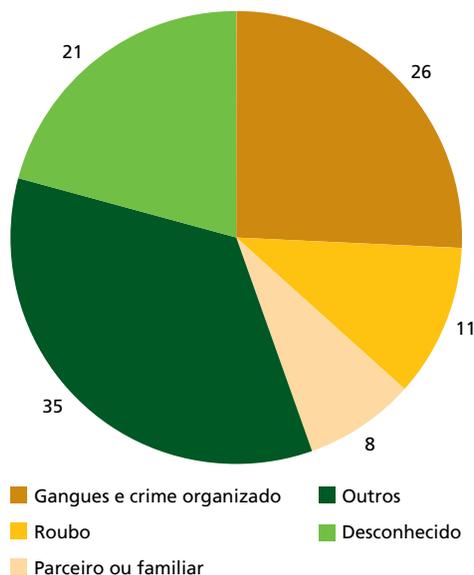
Os índices da América do Sul são, portanto, expressivos de uma conjuntura problemática e que merece uma atenção especial. Esta violência, em parte interpessoal, em parte organizada, tem como uma das suas mais importantes causas a criminalidade vinculada ao tráfico de drogas e armas, atividades com relevantes aspectos transfronteiriços (UNODC, 2011, p. 39).

Durante a década de 1990, grupos criminosos latino-americanos estabeleceram redes de relacionamento e passaram a se movimentar com mais desenvoltura pelas fronteiras nacionais com o objetivo de oferecer bens e serviços ilícitos. Para isto, contribuíram transformações tecnológicas e políticas impulsionadas pela globalização (Williams, 1998, p. 250), tais como a disseminação da telefonia celular, do dinheiro eletrônico e da Internet. Estas transformações favoreceram a comunicação, o transporte, a distribuição e, especialmente, o anonimato dos grupos criminosos. Na área política, destacaram-se as alterações promovidas pelas reformas econômicas de alcance global, que liberalizaram mercados e diminuíram o poder regulatório dos governos, dificultando o controle fronteiriço e financeiro. Neste contexto, teriam crescido as chamadas “estruturas de oportunidade” para quem se interessasse em participar dos mercados criminalizados, não só nos países periféricos, mas também nos países centrais e desenvolvidos (Taylor, 2005, p. 186).

No caso da América do Sul, de acordo com Dreyfus (2009, p. 176), essas transformações se somam aos “vazios legais”, à falta de capacidade estatal e à existência de um grande setor econômico informal, que causam brechas na coesão social e das quais se aproveita o crime organizado. Neste contexto, segundo Tokatlian (2010a), o crime, particularmente na sua forma de delinquência vinculada ao negócio do narcotráfico, tornou-se uma das maiores fontes de violência, corrupção e insegurança do continente. Tal avanço descontrolado de poderosas organizações criminosas relacionadas às drogas implica, por sua vez, uma ameaça direta aos direitos humanos e à paz na região.

O gráfico 1 expõe dados desagregados da violência na América Latina, destacando a importância da violência das gangues e do crime organizado, que, com o roubo, respondem por quase 40% dos homicídios intencionais na região.

GRÁFICO 1  
Dados desagregados de homicídios intencionais na América Latina  
(Em %)



Fonte: Krause (2011, p. 125).

A violência local dessa criminalidade transnacionalizada refere-se especialmente à atividade ilícita do tráfico de drogas, ainda que também cumpra um papel importante o tráfico de armas – sempre em relação muito estreita com o comércio ilegal das drogas (UNODC, 2011, p. 39-40). Além disso, deve-se considerar que a relação de tais grupos com o Estado é um fator fundamental para a compreensão de seu potencial de violência e da sua importância na região. É possível, neste aspecto, estabelecer a relação em três fases: predatória, parasitária e simbiótica (Serrano, 2005, p. 42-43).

Na fase predatória, a relação do crime com o sistema político e econômico mais amplo é caracterizado pela fragilidade dos grupos criminosos frente ao aparato de aplicação forçosa da lei por parte do Estado. Aqui a violência criminal é, em sua maior parte, defensiva. Na fase parasitária, decorrente da evolução da primeira, as atividades criminais são difundidas por toda a sociedade, infiltrando-se no interior do sistema político e econômico formais. O oferecimento de bens e serviços ilícitos ou escassos é predominante nesta fase, e o Estado perde a capacidade de se impor.

Por fim, quando isto ocorre no contexto de Estados com instituições frágeis, há a possibilidade de se desenvolver uma relação considerada simbiótica entre crime e governo, caracterizada por uma dependência mútua. Em alguns casos, o envolvimento da criminalidade no setor político pela corrupção poderia ser tão corrosivo a ponto de o país tornar-se uma “cleptocracia”, ou seja, um Estado congenitamente débil, em que a falta do controle sobre os recursos, sejam eles coercitivos, econômicos ou políticos, acaba por incentivar os governantes a negociar com outros portadores de recursos econômicos, políticos e coercitivos para conseguir viabilizar um aparato mínimo que o capacite à ação (Serrano, 2005, p. 42-43).

Os países sul-americanos podem ser classificados entre as duas primeiras fases de desenvolvimento dessa relação – predatória e parasitária. Isto significa que eles ainda mantêm, em graus variados, a capacidade de assegurar o Estado de direito na maior parte do seu território, promover a aplicação da lei em alguma medida e proteger razoavelmente as suas instituições democráticas. Ainda assim não deve ser descartada a possibilidade de uma evolução da relação entre crime e Estado a ponto de se tornar simbiótica.<sup>3</sup> De fato, os Estados sul-americanos sofrem, neste contexto, de fragilidades institucionais dos mais variados aspectos, que vão da perda da soberania territorial em certos espaços, passando pela incapacidade de controlar a violência urbana, até o apoio e a prática de atividades criminosas pelos seus próprios agentes públicos.

Em termos mundiais, o terceiro maior mercado consumidor de cocaína é a América do Sul, que abriga 2,4 milhões de usuários. A maioria deles está concentrada no Cone Sul. Entre estes, o maior número se concentra no Brasil, próximo a 1 milhão de pessoas. O problema, no entanto, é mais intenso na Argentina, onde há uma estimativa de que 2,6% da população adulta usou tal droga em 2006, o mesmo número que nos Estados Unidos. Tal porcentagem subiu marcadamente desde 1999, quando o número de usuários era 1,9%. Por sua vez, a demanda por cocaína está diminuindo na América do Norte, enquanto o fornecimento continua constante. Isto pode indicar, no médio prazo, um aumento expressivo do consumo nos países em desenvolvimento, especialmente naqueles que se encontram próximos aos países produtores da América do Sul. Tal tema é particularmente preocupante para países como o Brasil, uma vez que a capacidade de mobilização de recursos para o combate aos efeitos negativos da cocaína para a saúde e o aumento dos crimes violentos no país é pequena se comparada à dos países desenvolvidos (UNODC, 2010, p. 83). Além deste aspecto, o Brasil é avaliado, desde 2008, como o principal país de trânsito para a cocaína vinda da Bolívia e do Peru com destino à Europa (*op. cit.*, p. 98).

---

3. A Colômbia foi avaliada dessa forma durante a década de 1990.

Em relação ao tráfico de armas, vale a pena destacar o relatório realizado pela organização não governamental (ONG) Viva Rio, em parceria com a Subcomissão de Armas do Congresso Nacional Brasileiro, lançado em 2010. Os dados revelam que quase metade das armas que circulam no Brasil é ilegal – 7,6 milhões de um total de 16 milhões de armas. Compondo esta informação, o relatório destaca ainda que o Brasil é o país com o maior número absoluto de mortes por arma de fogo no mundo – 34,3 mil homicídios por ano. E, se é verdade que, de cada dez armas apreendidas no país, oito são de fabricação nacional, desmistificando a ideia de que a maioria das armas é estrangeira, deve-se levar em conta que muitas armas brasileiras vendidas para o exterior voltam ao Brasil – e este é um dado de difícil identificação. As investigações compiladas na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre armas, ocorrida em 2006, apontam a fronteira do Paraguai como a principal rota do tráfico que abastece o mercado ilegal de armas e militariza o crime organizado e o narcotráfico no Brasil (Jungmann, 2006, p. 62). Cidades como Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero, o Lago de Itaipu e a Ponte da Amizade são rotas fundamentais dos mais variados armamentos de pequeno porte direcionados ao Brasil. Estas armas provenientes do Paraguai são, em sua maioria, de fabricação brasileira (Jungmann, 2006, p. 62). Entre as armas que chegam de países estrangeiros, 59,2% vêm dos Estados Unidos, 16,7% da Argentina, 6,9% da Espanha, 6,4% da Alemanha e 4,1% vêm da Bélgica.

Em relação ao tráfico de pessoas, o Brasil lançou em 2008 um plano nacional para o seu enfrentamento. Os dados globais e nacionais contidos no documento retratam um cenário alarmante. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quase 1 milhão de pessoas são traficadas anualmente com a finalidade de exploração sexual, sendo 98% mulheres, movimentando a soma aproximada de US\$ 32 bilhões. O Brasil recebe anualmente um grande contingente de estrangeiros ilegais, cooptados nos seus países de origem para trabalharem em situações análogas à de escravidão. A imensa maioria é de bolivianos e paraguaios, cujos destinos são as fábricas têxteis em São Paulo, e, em menor quantidade, para exploração sexual (United States, 2012, p. 94).

Para os Estados Unidos, a América do Sul é uma região estratégica no que se refere à criminalidade transnacional, dadas as conexões estabelecidas há longa data entre grupos criminosos que operam em trânsito do norte ao sul do continente (Williams, 2010, p. 190).

Os grupos criminosos transnacionais que operam nessa região pautam a sua ação em uma atividade extremamente rentável e avaliada como ameaça fundamental no continente: o tráfico de drogas, especialmente de cocaína. A vinculação com os Estados Unidos se estabelece por ser este o maior e mais acessível mercado consumidor de narcóticos no mundo. O país contém 5,3 milhões de usuários

anuais de cocaína, o que representa 30,8% da população global de usuários. Assim, pode-se dizer que a demanda da sociedade norte-americana é o mais relevante fator exógeno que conduz ao desenvolvimento do crime transnacional na América do Sul. Praticamente 90% da cocaína que entra nos Estados Unidos tem a Colômbia como origem. O Peru é um fornecedor menor, e a Bolívia parece ter perdido boa parte do seu contato com o mercado norte-americano (UNODC, 2010, p. 86).

Houve muitas variações ao longo do tempo nas rotas de transporte pelas quais circula a cocaína da América do Sul para os Estados Unidos, tanto por conta dos esforços de fiscalização quanto devido às transformações dos grupos que realizam o tráfico. Nos últimos anos, esta droga tem sido traficada primeiramente para o México ou para países da América Central, por via marítima – geralmente por colombianos; depois, por via terrestre, para dentro dos Estados Unidos, geralmente por mexicanos. De acordo com estimativas dos Estados Unidos, cerca de 70% da cocaína sai da Colômbia através do Pacífico; 20%, através do Atlântico; e 10%, pela Venezuela e pelo Caribe. As autoridades do país estimam que cerca de 90% da cocaína que entra no país cruza a fronteira Estados Unidos-México pelo Texas e, em menor grau, pela Califórnia e pelo Arizona (*op. cit.*, p. 87).

Por fim, o tráfico de armas é também um elemento fundamental desse ciclo de criminalidade transnacional no continente. Os Estados Unidos, neste caso, cumpre a função inversa, de *fonte* de produtos que serão traficados para os países do sul do continente americano, especialmente o México, mas também para municiar outros grupos criminosos e paramilitares com armamentos, um fator importante para a manutenção da violência e da insegurança nos países da América do Sul.

Cerca de 10 mil armas de diversos tipos deixam anualmente os Estados Unidos rumo aos países das Américas Central e do Sul, um mercado estimado em US\$ 20 milhões. As mesmas rotas estabelecidas na fronteira sul norte-americana para o tráfico de drogas e pessoas serve para o tráfico de armas. Nas principais cidades fronteiriças, há 6,7 mil vendedores de armas, respondendo por 12% dos 55 mil comerciantes registrados nos Estados Unidos. Estima-se que 70% das armas apreendidas no México entre 2004 e 2008 vieram de apenas três estados: Texas (40%), Califórnia (20%) e Arizona (10%) (*op. cit.*, p. 134).

Esse panorama complexo e diversificado indica que a criminalidade transnacional que se move dos Estados Unidos para a América do Sul e vice-versa, tendo a América Central como ponto de apoio fundamental, é um tema atual e deverá permanecer na agenda continental ainda por muito tempo. No entanto, a identificação feita pelos Estados Unidos de que tais atividades criminosas deveriam ser encaradas como uma ameaça não estatal de grandes proporções remonta ao fim da Guerra Fria e à década de 1990.

### 3 ESTADOS UNIDOS, CRIME TRANSNACIONAL E AMÉRICA DO SUL: A IDENTIFICAÇÃO DE UMA AMEAÇA

Uma importante redefinição das orientações da política de segurança dos Estados Unidos ocorreu no momento posterior à Guerra Fria, caracterizado pela ausência de um antagonista relevante, como havia sido a União Soviética. A preocupação com as atividades ilícitas transfronteiriças ganhou importância em um contexto no qual a oposição entre capitalismo e socialismo dava lugar a outro binômio: ordem e desordem (Freedman, 1992, p. 27). Os governos norte-americanos pós-Guerra Fria tentaram definir estratégias que respondessem a estas novas ameaças identificadas no ambiente internacional. Entre tais iniciativas destaca-se o plano de expansão e engajamento internacional proposto pelo presidente Clinton, responsável por colocar o crime transnacional, especialmente aquele em expansão na América do Sul, no centro das atenções das agências governamentais de segurança do país. Segundo o documento,

cada vez mais interligados, os fenômenos transnacionais, tais como o terrorismo, o tráfico de drogas e o crime organizado, têm implicações de segurança tanto para o presente quanto para a política americana de longo prazo: as forças destrutivas que enfrentamos dentro de nossas fronteiras muitas vezes têm suas origens no exterior, em nações párias que geram e abrigam terroristas, em países onde as drogas são produzidas e em cartéis internacionais do crime organizado, que têm sua principal sede fora de nossas fronteiras (United States, 1996b, tradução nossa).

São parâmetros da ação política desse momento: a importância do combate à ameaça criminal, em sua modalidade transnacional, como uma estratégia de longo prazo da política norte-americana; e a noção de ameaça estrangeira, originária de países que não eram capazes, ou não tinham interesse, de coibir tais grupos criminosos (Pereira, 2011, p. 23). Entre tais países, destacam-se os latino-americanos e, especialmente, alguns dos sul-americanos. A preocupação norte-americana com a América do Sul durante a década de 1990 pautou-se principalmente no desenvolvimento do crime transnacional das drogas. O crescimento desta atividade ilícita, expressiva desde a década de 1970, alcançou proporções inéditas após a Guerra Fria. Como impulsionadores deste avanço, encontravam-se importantes grupos criminosos, como o Cartel de Cali, que se constituiu como foco relevante da atenção dos Estados Unidos. Além disso, era avaliação do governo norte-americano que o combate às drogas tinha como função enfraquecer grupos paramilitares e movimentos insurgentes presentes na região sul-americana, tais como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), pois muitos deles teriam passado a utilizar o tráfico de drogas como uma fonte alternativa de recursos para a sua manutenção (United States, 2000b, p. 10). Tal configuração fez com que a região fosse particularmente afetada pelo processo de alocação do crime transnacional na agenda de segurança nacional dos Estados Unidos.

A reformulação da política externa direcionada aos países latino-americanos, orientada historicamente para a exclusão de rivais extraterritoriais do continente (Schoultz, 1994, p. 33), tornou-se um imperativo com o fim da Guerra Fria, mesmo que a região não fosse espaço de atuação prioritária para os Estados Unidos (Bulmer-Thomas e Dunkerley, 1999, p. 317). Avaliava-se a necessidade de uma política que destacasse a América Latina, seus problemas e suas oportunidades.

O anticomunismo, que havia sido o parâmetro da ação norte-americana na região latino-americana durante os anos da Guerra Fria, deveria dar lugar a outra orientação (Castañeda, 1994, p. 31). Isto significava, para alguns, que a unipolaridade, instaurada com o fim do conflito bipolar e a hegemonia dos Estados Unidos, levaria à diminuição das possibilidades de intervenção dos Estados Unidos na América Latina (Ullman, 1994, p. 19). Havia, assim, certo otimismo sobre a orientação que nortearia o relacionamento continental neste novo momento.

A herança da política externa dos governos de Richard Nixon e Ronald Reagan para os países latino-americanos era muito mal avaliada. Para alterar esta percepção deixada pelas frequentes intervenções norte-americanas e pelo apoio aos regimes ditatoriais durante as décadas de 1970 e 1980, as primeiras administrações após o final da Guerra Fria acenavam com um comportamento diferente e mais harmônico (Pereira, 2011, p. 175-176). O interesse em estreitar laços econômicos foi exposto na Iniciativa para as Américas (1990), no Acordo de Livre Comércio da América do Norte – Nafta (1992) e no início da negociação para a criação de um Tratado de Livre Comércio para as Américas (1994). Estas propostas indicavam, em princípio, um esforço do país em pautar-se pelo comércio, pela cooperação e por mais investimentos, dada a importância do mercado consumidor latino-americano (Herz, 2002, p. 85).

Diferentemente do controle coercitivo que foi exercido pelos Estados Unidos no continente durante as últimas duas décadas da Guerra Fria, o início da década de 1990 poderia indicar uma retomada do projeto hegemônico, que vigorara no continente entre 1950 e 1960. Os Estados Unidos haviam readquirido a capacidade para administrar investimentos, ideologias e armas, bem como para produzir cooperação internacional e ditar os termos nos quais a ordem regional sob sua liderança deveria se estruturar (Varas, 1994, p. 13).

Em tal trilha, os progressos políticos e econômicos dos países latino-americanos foram reconhecidos e exaltados pelos Estados Unidos. Para Kissinger (2002, p. 83), a América Latina já era reconhecida, no início da década de 1990, como uma região pacífica e propensa à incorporação das diretrizes da nova ordem mundial, pautada na democracia e no livre mercado. Brasil, Argentina e México haviam passado pela redemocratização das suas instituições políticas e suas economias iniciavam, após a crise dos anos 1980, um processo de retração da inflação, crescente apoio

à iniciativa privada e aumento da competitividade comercial (Kissinger, 2002, p. 84-85). Incentivava tais avaliações a atenção dada por muitos países da região ao Consenso de Washington e seu receituário de abertura comercial e financeira, redução dos gastos públicos e privatização.

Por sua vez, as fragilidades democráticas, o alto nível de desigualdade econômica e social e o alto grau de violência urbana, além do retorno de movimentos guerrilheiros, coexistiam com esse próspero mundo econômico latino-americano (Kissinger, 2002, p. 83-84). Segundo muitos decisores norte-americanos, vários países da região ainda precisavam lidar com temas relacionados à corrupção e à segurança jurídica. Além disso, o México e outros países da América Central continuavam sendo centros de escoamento de narcóticos para os Estados Unidos, e a Colômbia, maior produtora de cocaína do mundo já naquele momento, havia perdido, no final da década de 1990, um extenso território para grupos guerrilheiros.<sup>4</sup> Por fim, Peru e Equador mostravam-se incapazes de exercer soberania nacional em muitos pontos do seu território.

Considerando tais instabilidades, os Estados Unidos definiram um amplo entendimento sobre “novos” temas de segurança que deveriam complementar a agenda continental tradicional, tais como: instabilidade política e ameaças às democracias; tráfico e produção de drogas; desastres naturais; meio ambiente; terrorismo; migração; proteção de fronteiras; crime organizado; corrupção; e lavagem de dinheiro (Villa, 2009b, p. 24). Destacavam-se entre estas ameaças algumas características comuns: nenhuma era estatal e todas tinham importantes características transnacionais. Com isso, questões de cunho intraestatal se integraram de maneira definitiva à agenda de segurança do continente (Messari, 2004, p. 142).

Desde o início da década de 1990, manteve-se fora de cogitação para os Estados Unidos qualquer tipo de conflito político-ideológico na América Latina. Os problemas com a ameaça comunista, que remontavam à década de 1950, bem como outras propostas alternativas à administração do sistema interamericano, não se vislumbravam como possíveis em um horizonte próximo. Na percepção norte-americana, as contribuições dos países latino-americanos à desordem do sistema emergente, após a Guerra Fria, não seriam derivadas de ativismo político ou ideológico, mas resultado de incapacidades institucionais que levavam a fragilidades estatais e dificuldades na manutenção de um estado de direito efetivo. As situações de ingovernabilidade provinham quase que exclusivamente do interior dos Estados (Ayerbe, 2003, p. 49). Mantinha-se, assim, a premissa norte-americana da incapacidade crônica dos governos latino-americanos para tratar dos seus problemas

---

4. O presidente Andrés Pastrana, eleito em 1998 na Colômbia, realizou grande esforço para viabilizar negociações de paz tanto com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) quanto com o Exército de Libertação Nacional (ELN). Tais negociações previram a disponibilização de extensos territórios a elas – 42 mil km<sup>2</sup> (Pardo, 2000, p. 70-71).

domésticos, indicando a eventual necessidade de relativização da soberania destes países para a promoção de correções políticas e econômicas.<sup>5</sup>

Os Estados Unidos traziam à tona o seu unilateralismo histórico para tratar de temas de segurança, colocando-o ao lado de um multilateralismo comercial emergente. A maior expressão deste unilateralismo pôde ser vista na invasão norte-americana do Panamá em 1989 para aprisionar Manuel Noriega, então presidente do país, para que fosse julgado por tráfico de drogas no estado da Flórida (Ullman, 1994, p. 20).<sup>6</sup> Segundo Villa (2009b, p. 23), neste momento, inaugurou-se uma nova fase no continente, na qual, em vez do comunismo internacional, o que se usará como base de justificação para intervenções em países latino-americanos é o combate ao tráfico de drogas ilícitas. O caso Noriega expressava tanto a limitação da soberania dos países latino-americanos quanto o interesse na extensão extraterritorial da aplicação da lei e justiça dos Estados Unidos quando a ameaça requeresse. O combate à produção e ao comércio ilícito de drogas deve ser visto, assim, como um dos mais importantes objetivos estratégicos da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina com o fim da Guerra Fria (Bulmer-Thomas e Dunkerley, 1999, p. 317).

Essa crescente atenção ao tráfico de drogas na América do Sul pode ser visualizada na posição de representantes em diversas esferas governamentais da potência continental. Thomas Constantine, administrador da Drug Enforcement Administration (DEA) durante o governo Clinton, demonstrava preocupação com a região perante o Senado ao qualificar que “a situação da criminalidade nos Estados Unidos está diretamente relacionada com as ações dos sindicatos internacionais do tráfico de drogas em operação na Colômbia” (United States, 1996a, tradução nossa). Esta afirmação consolidava a posição segundo a qual, além dos grupos criminosos, os paramilitares de direita, como as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), e os grupos insurgentes de esquerda, como as FARC e o ELN, se envolviam com o tráfico de drogas. Todos eles estariam fornecendo serviços de segurança a traficantes e cobrando taxas para a movimentação de cocaína e suas matérias-primas pela região que controlavam (United States, 1998). Além disso, deve-se considerar que tanto as FARC quanto o ELN eram definidos pelo governo norte-americano como organizações terroristas, repercutindo daí a percepção de que os grupos criminosos transnacionais estavam se alinhando e alimentando atividades do terrorismo (United States, 2000a).

---

5. Para uma discussão sobre a tese da soberania condicionada, ver Nasser (2010).

6. Noriega foi treinado na Central Intelligence Agency (CIA) – da qual se tornou agente – para combater o comunismo durante a Guerra Fria. No seu ocaso, entretanto, em 1988, um tribunal na Flórida o acusou de participar de operações de tráfico de drogas para os Estados Unidos com grupos criminosos colombianos. A isto se somaram as acusações do governo do país norte-americano sobre violação de direitos humanos e fraude eleitoral, culminando, em 1989, em uma invasão que resultou na morte de aproximadamente 4 mil civis panamenhos e no aprisionamento de Noriega, condenado posteriormente a trinta anos de prisão nos Estados Unidos.

No continente americano, ainda que emergissem várias e importantes atividades ilícitas transnacionais, tais como o tráfico de pessoas e armas, a fraude financeira e o roubo de carros (Farer, 1999, p. 252-253), o tráfico de drogas continuava sendo a atividade ilícita mais importante nas relações interamericanas (Farer, 1999, p. 15). Esta preocupação estava relacionada ao fato de que a produção e o tráfico de drogas criavam uma dinâmica integrada entre fragilidade institucional, perda da soberania territorial para grupos armados autônomos, violência social e política, bem como aumento da migração ilegal para o norte do continente.

O prelúdio da importância do tema das drogas para os Estados Unidos remonta à presidência de Richard Nixon, na década de 1970, que a identificou como um “inimigo público” contra o qual era necessário empreender uma guerra. Para tanto, estabeleceu um plano nacional antidrogas que integrava as esferas estaduais e federais, criando a DEA para coordenar tais esforços. Neste momento, de acordo com a própria DEA, os grupos colombianos e mexicanos de crime transnacional ainda não tinham assumido seu lugar no palco mundial como preeminentes fornecedores de drogas (Seelke, Wylar e Beittel, 2010, p. 2).<sup>7</sup>

Desde 1975, com o Massacre de Medellín, no qual quarenta pessoas foram mortas após uma apreensão de drogas pela polícia colombiana, renunciavam-se os problemas que ganhariam expressão no sul do continente. Mesmo assim, ainda houve espaço em 1976 para a campanha de descriminalização da maconha, conduzida como plataforma do então candidato à presidência Jimmy Carter, o que significou um freio na postura belicista e uma proposta mais tolerante em relação às drogas (Tokatlian, 2010b, p. 46).

No início da década de 1980, no entanto, com o aumento do poder do cartel de Medellín e o apoio que lhe foi conferido por Noriega no Panamá, o combate internacional às drogas começou a ganhar mais dimensão. A administração Reagan tornou-se, assim, um importante momento de aprofundamento das preocupações com o tráfico de drogas. Logo no seu início, em 1981, um tratado bilateral de extradição com a Colômbia foi ratificado – um ano depois, Pablo Escobar era eleito para o Congresso colombiano; em 1984, Nancy Reagan iniciou a campanha moralista antidrogas intitulada *Just Say No*; e, em 1985, após o início das extradições de colombianos para os Estados Unidos, descobriu-se que vários cidadãos norte-americanos faziam parte de uma lista de alvos do tráfico colombiano e deveriam ser assassinados. Em 1986, por imposição de Reagan, as Forças Armadas, mesmo que de maneira relutante, começaram a ter uma participação, ainda indireta, no combate às drogas. Marca este envolvimento inicial a Operação Blast Furnace,

---

7. Uma indicação dessa pouca importância atribuída aos traficantes de drogas sul-americanos advém das políticas de substituição de cultivo, que foram todas direcionadas, no início da década de 1970, ao governo turco. A redefinição de tais ações para países como Bolívia e Peru é feita somente durante a administração Reagan e Bush (Bullington, 1993, p. 32).

desencadeada pelas Forças Armadas norte-americanas na Bolívia, com o objetivo de localizar e destruir centros de produção de cocaína (Tokatlian, 2010b, p. 47).

O governo Bush, por sua vez, iniciou dois movimentos significativos de combate às drogas, com efeitos diretos na América Latina. O primeiro se refere ao uso recorrente da certificação unilateral de países que seriam comprometidos com o combate à produção e ao tráfico de drogas.<sup>8</sup> Durante os anos 1990, este dispositivo foi extensamente utilizado para legitimar a disponibilização ou restrição de recursos para o combate ao crime transnacional de drogas na América Latina. O segundo é o processo de aprofundamento do papel dos militares nesta temática de segurança. O secretário de Defesa de Bush, Richard Cheney, determinou, em 1989, que o Pentágono assumisse a luta contra as drogas como sua ação prioritária, e assim, com o apoio da DEA e do Departamento de Estado, as Forças Armadas assumiram a liderança em atividades relacionadas à detecção e ao monitoramento do tráfico de drogas direcionado aos Estados Unidos (Tokatlian, 2010b, p. 48). Como resultado deste aumento de importância do crime transnacional de drogas e da ampliação dos mecanismos de ação e intervenção, meses depois ocorreu a invasão do Panamá para prender Noriega.

Dado esse contexto histórico, Villa (2009a, p. 191) afirma que, desde a administração Reagan, os Estados Unidos “securitizaram precocemente a agenda das drogas ao definirem o narcotráfico como um ‘problema de segurança nacional’”. No entanto, tais administrações não conseguiram explicitar a ameaça nacional que estava relacionada diretamente a tais atividades ilícitas (Villa, 2009b, p. 42). Assim, mesmo que a “guerra” às drogas tenha entrado no discurso governamental norte-americano muito antes do presidente Clinton – o que indica a necessidade de uma avaliação mais detida sobre a militarização do seu tratamento durante o governo Reagan –, a sua incorporação como um tema de segurança pelos Estados Unidos, resultando em ações cada vez mais expressivas e militarizadas, estruturou-se durante a década de 1990.

#### 4 O COMBATE AO CRIME TRANSNACIONAL DE DROGAS NA AMÉRICA DO SUL

A prolongada “guerra” empreendida pelo governo norte-americano às drogas na América do Sul significou uma grande ampliação dos esforços de aplicação da lei em outros países, especialmente durante a década de 1990 (Pereira, 2011, p. 191). Expandiu-se o uso de mecanismos militares; foram firmados, ainda, muitos tratados de extradição e acordos de assistência mútua; estimularam-se as convenções internacionais para criminalização de condutas, com o decorrente aumento

---

8. O *Foreign Assistance Act* de 1961 exige que o presidente apresente anualmente ao Congresso um relatório com a identificação dos maiores países produtores ou de trânsito para drogas ilícitas. Com base neste relatório, reavaliam-se os recursos destinados a tais países, ressaltando-se que uma avaliação negativa geralmente repercute na diminuição destes recursos.

da expectativa de cooperação em assuntos criminais; houve profundo impacto nas formas de investigação criminal em muitos países da América do Sul; e, finalmente, criou-se uma justificativa para os Estados Unidos exercerem pressão constante sobre os governos da região que fossem resistentes à incorporação de normas de proibição a certos tipos de criminalidade transfronteiriça. De acordo com Andreas e Nadelmann (2006, p. 155, tradução nossa), “se não fosse pela guerra às drogas, a internacionalização da *aplicação da Lei* criminal dos Estados Unidos estaria dramaticamente menos desenvolvida no início da década de 1990”.

De maneira geral, foi durante a Guerra Fria que várias agências federais norte-americanas passaram a ter um papel cada vez mais pronunciado no controle do crime no âmbito estrangeiro. E quando também as agências de inteligência para espionagem e contraespionagem passaram a ter um papel mais pronunciado, solicitando, de maneira cada vez mais enfática, “jurisdição extraterritorial”, um ganho que foi apropriado aos poucos pelas atividades de combate à criminalidade no estrangeiro – e que vieram a ter papel fundamental nas ações levadas a cabo pelos Estados Unidos na Colômbia, bem como na Bolívia e no Peru (Andreas e Nadelmann, 2006, p. 125).

A criação da DEA, na década de 1970, para centralizar as operações, o pessoal especializado e os recursos de várias outras agências federais – Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs; a seção de repressão às drogas da alfândega; Office of National Narcotics Intelligence; Office on Drug Abuse Law Enforcement – é a maior expressão do progresso da aplicação da lei no estrangeiro pelos Estados Unidos. No fim da década de 1980, corpos policiais em vários países da América do Sul já conviviam com agentes da DEA, que repassavam seu conjunto de técnicas investigativas e motivavam a criação de setores especializados em tráfico de drogas nas instituições policiais e de justiça (*op. cit.*, p. 130-131). Estas novas formas de investigação, dada a lei civil em países da América Latina e Europa, eram vistas até então como desnecessárias, inaceitáveis e geralmente ilegais. Por isso o seu uso teve de passar por uma progressiva alteração de aspectos culturais e legais, viabilizando um processo que pode ser caracterizado como “americanização” da repressão internacional às drogas nos países da região (*op. cit.*, p. 131).

O Federal Bureau of Investigation (FBI), por sua vez, aumentou suas atividades no exterior a partir da década de 1980. Forneceu técnicas investigativas e conduziu investigações internacionais e programas de treinamento em vários países da América do Sul, especialmente naqueles que tinham uma presença importante de grupos de tráfico internacional de drogas, como a Colômbia (*op. cit.*, p. 132).

As prioridades e preocupações com o policiamento no estrangeiro alcançaram um patamar único durante a década de 1990 e nos anos recentes, uma vez que a importância dos conflitos geopolíticos de grandes proporções não se expressava

de maneira tão imediata e relevante quanto nos anos da Guerra Fria. Isto possibilitou a redefinição de papéis das agências de aplicação da lei para a sua atuação internacional. A Central Intelligence Agency (CIA) é um exemplo expressivo deste processo. Tanto a aplicação das suas prerrogativas de investigação e obtenção de provas no estrangeiro quanto a realocação de seus recursos para programas antidrogas promoveram a sua aproximação em relação a outras agências, como o FBI (Broome, 2000, p. 5). Ao mesmo tempo, houve uma revitalização de agências que se encontravam em segundo plano para dar-lhes destaque no enfrentamento ao tráfico de drogas. Este é o caso do Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs, que foi redefinido como International Narcotics and Law Enforcement Affairs, e sofreu uma grande expansão do seu mandato para incluir tráfico de pessoas, veículos roubados, lavagem de dinheiro e outras formas de crime transnacional, atividades direcionadas em boa parte aos países da América do Sul (Andreas e Nadelmann, 2006, p. 171).

Nesse contexto, as agências de aplicação da lei e de inteligência, historicamente tão distintas pelos seus papéis respectivos de atenção aos assuntos domésticos e preocupação com rivalidades estratégicas, estabeleceram uma relação muito mais próxima ao longo da década de 1990. Tradicionalmente, havia uma distinção significativa entre tais estruturas, dado que as agências de aplicação da lei deveriam promover a investigação, apreensão e repressão dos indivíduos que violavam as leis norte-americanas, enquanto a comunidade de inteligência tinha como responsabilidade prover informações oportunas e relevantes de inteligência e contra-inteligência estrangeira para os formuladores de políticas em todo o Poder Executivo (United States, 1997, p. 62). Na década de 1990, no entanto, tais agências passaram a trabalhar sobre a temática da criminalidade transnacional, especialmente do tráfico de drogas.

O incentivo a esse relacionamento mais próximo veio do Intelligence-Law Enforcement Policy Board, criado em 1995, como um conselho geral de integração entre as duas comunidades, o Joint Intelligence-Law Enforcement (Jicle), Working Group e o Special Task Force on Law Enforcement/Intelligence Coordination Overseas, entre outros. Centros de cooperação técnica foram também criados, tais como o Crime and Narcotics Center (CNC) e o Counter-Terrorism Center (CTC), ambos sob o comando da CIA, mas com a presença expressiva de agentes do FBI e da DEA (United States, 1997, p. 63).

Outro importante aspecto dessa transformação diz respeito à integração da aplicação da lei com as estruturas militares norte-americanas, o que valorizou o seu papel no âmbito das atividades internas e externas de controle internacional do crime, bem como incentivou o uso de equipamentos e tecnologias inicialmente projetados para conflitos bélicos, adaptados, a partir de então, para atuarem na

coibição da criminalidade através das fronteiras. É exemplo destas reformulações o uso da tecnologia de raios-X, inicialmente desenvolvida pelo Departamento de Defesa para detectar mísseis soviéticos em caminhões, mas que passou a ser adaptada para o uso do United States Customs com o objetivo de encontrar contrabando em caminhões de carga. Da mesma forma, o North American Aerospace Defense Command, que havia sido projetado para rastrear mísseis e bombardeiros soviéticos, teve redefinido seu foco para rastrear traficantes de drogas. De acordo com Andreas e Nadelmann (2006, p. 158, tradução nossa), estas novas concepções e atividades geraram uma crescente “indefinição das fronteiras entre missões de aplicação da lei e de segurança”.

É verdade que a atuação militar em assuntos criminais já vinha se desenvolvendo desde as ações de combate às drogas da década de 1980. No entanto, o pós-Guerra Fria elevou este movimento a outro patamar, fazendo com que soldados do Exército, fuzileiros navais e integrantes da Guarda Nacional norte-americana conduzissem mais de 3 mil missões de controle de drogas e imigração ilegal no México e na Colômbia durante a década de 1990. Nestes anos, desenvolve-se a categoria Military Operations Other Than War (MOOTW) no governo dos Estados Unidos, relacionada ao apoio ao reassentamento de refugiados, missões de imposição da paz, assistência humanitária em caso de desastres naturais, controle de distúrbios, intervenções ambientais e, destacadamente, operações de aplicação da lei como parte de uma força conjunta de combate às drogas. De acordo com Andreas e Price (2001, p. 46), desde 1988, o fundo destinado às MOOTW, à época com menos de US\$ 100 milhões, aumentou uma década depois para quase US\$ 4 bilhões.

Os recursos norte-americanos destinados a programas de combate ao tráfico de drogas na América Latina também expressam a ênfase conferida ao tema desde os anos 1990. Entre 1980 e 2008, este montante alcançou a soma de US\$ 13,1 bilhões, advindos tanto do Departamento de Estado quanto da United States Agency for International Development (USAID) e do Departamento de Defesa (Seelke, Wyler e Beittel, 2010, p. 9).<sup>9</sup> Entre 1980 e 1996, há certa constância na destinação destes recursos, uma vez que em nenhum dos anos o montante ultrapassou US\$ 50 milhões. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, o aumento anual destes recursos é extremamente expressivo, alcançando mais de US\$ 500 milhões em 1999 e superando US\$ 1,5 bilhão em 2000. Após uma queda em 2001, há um novo aumento dos recursos, a partir de 2002, e um novo pico, em 2006, que ultrapassa US\$ 2 bilhões (Seelke, Wyler e Beittel, 2010, p. 10).

Tais informações demonstram de maneira ainda mais enfática a importância do combate às drogas durante a década de 1990, inclusive com recursos do

---

9. Os valores que aparecem nesse parágrafo estão expressos em dólares constantes de 2008.

Departamento de Defesa destinados exclusivamente ao combate às drogas na América Latina. Fica clara a crescente aplicação de recursos por parte dos Estados Unidos durante a segunda metade da década de 1990, com destaque para o ápice deste processo, relacionado aos recursos destinados ao Plano Colômbia via Iniciativa Andina.

Essas políticas de combate às drogas implementadas em finais da década de 1990, principalmente na América do Sul, favoreceram programas de substituição ou erradicação de cultivos, acordos de extradição, atividades de suporte policial e militar, pressão econômica sobre nações produtoras de drogas e leis de congelamento e penhora de propriedades (Bullington, 1993, p. 37).

Entre 2000 e 2008, os Departamentos de Estado e de Defesa dos Estados Unidos forneceram cerca de US\$ 5,5 bilhões para a Polícia Nacional e as Forças Armadas da Colômbia.<sup>10</sup> Foram financiados helicópteros e fornecidos assessores, equipamentos, treinamento e assistência de inteligência ao país. Tais esforços viabilizaram a erradicação de centenas de milhares de hectares de plantas de coca e a apreensão de toneladas de cocaína. Ainda assim, o primeiro dos objetivos do Plano Colômbia – reduzir em 50% o processamento e a distribuição de narcóticos ilegais em seis anos – não foi alcançado. No caminho inverso dos prognósticos, o cultivo de folha de coca e a produção de cocaína aumentaram 15% e 4%, respectivamente (United States, 2008).

O segundo objetivo do Plano Colômbia, no entanto, foi razoavelmente alcançado: retomar o controle de áreas dominadas por grupos armados insurgentes que passaram a financiar suas atividades pelo envolvimento com o tráfico de drogas (*op. cit.*, 2008). Por meio de ações militares e estratégias de desmobilização e deserção, houve uma diminuição expressiva da capacidade operacional da principal força insurgente no país, as FARC, bem como de outros grupos armados ilegais. Estima-se que estas perderam cerca de 50% de seus efetivos desde o início das ações do Plano Colômbia (*op. cit.*, 2008). Houve queda tanto do número de sequestros no país quanto do número de assassinatos e ataques a oleodutos. Expressão deste enfraquecimento foi a disposição do comando das FARC, em 2012, para negociar um cessar-fogo e iniciar um processo de pacificação via desmobilização do grupo.

As ações norte-americanas de auxílio militar e policial ao governo colombiano incluíram, desde 2000, o fornecimento de equipamentos e treinamento para unidades do Exército dedicadas ao combate ao narcotráfico e às operações de contrainsurgência. Na área policial, houve suporte aos programas de erradicação de drogas por via aérea, financiamento para uma unidade de comando da polícia

---

10. Os valores originais estavam expressos em dólares correntes. Estes foram corrigidos pelo Consumer Price Index – All Urban Consumers (CPI-U), dos Estados Unidos, sendo apresentados em valores constantes de 2008. O montante contrasta com o destinado a programas sociais, econômicos e de justiça: cerca de US\$ 1,42 bilhão (em dólares de 2008).

dedicada ao combate ao narcotráfico e ao terrorismo, programas de interdição em aeroportos e criação de esquadras policiais rurais (United States, 2008).

Essas ações vinculadas ao Plano Colômbia e a tantas outras nos mesmos moldes, realizadas de maneira descentralizada em muitos países da América do Sul e da América Central, promoveram, segundo Andreas e Price (2001, p. 31), uma fusão entre as instituições, as tecnologias e as estratégias das missões de aplicação da lei e de segurança nacional, resultando em uma “militarização da polícia e domesticação do soldado”. Esta mescla foi um reflexo das percepções sobre a ameaça do crime transnacional do tráfico de drogas, que também promoveram o “embaralhamento” das divisões tradicionais entre segurança doméstica e internacional, uma redefinição de percepção que se espalhava entre o Executivo, o Legislativo, os especialistas e o público norte-americano.

## 5 CONCLUSÃO

Ao se avaliar a política de segurança norte-americana para a América Latina após a Guerra Fria, verifica-se que, mesmo adquirindo alguns traços cooperativos na área econômica, ela manteve sua característica histórica unilateral quando se referia a aspectos relacionados à segurança do país. As ameaças extracontinentais, que historicamente balizaram as preocupações dos Estados Unidos na região, foram substituídas neste novo momento pelas ameaças transnacionais, das quais o destaque foi o tráfico de drogas, dada a importância que havia adquirido em décadas anteriores.

É possível avaliar, ainda, que a definição das drogas como um tema de segurança nacional foi impactada pela alocação do crime transnacional na agenda de segurança dos Estados Unidos na década de 1990, uma situação potencializada pela aproximação entre grupos criminosos e grupos insurgentes latino-americanos, como as FARC, que teriam passado a buscar recursos relacionados ao comércio de cocaína. Como resultado, houve um expressivo aumento de recursos destinado ao combate ao crime transnacional de drogas pela via de novos e antigos programas de cooperação bilateral nas áreas técnica e militar com os países latino-americanos. Além disso, o processo de militarização do combate às drogas e internacionalização das atividades de aplicação da lei norte-americanas, que haviam se desenvolvido na década de 1980, foram fortemente aprofundadas na década de 1990. O Plano Colômbia, implementado a partir de 2000, é a expressão mais acabada de todas as transformações que ocorriam neste contexto.

## REFERÊNCIAS

- ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the globe**: criminalization and crime control in international relations. Oxford, England: Oxford University Press, 2006.
- ANDREAS, P.; PRICE, R. From war fighting to crime fighting: transforming the American National Security State. **International studies review**, v. 3, n. 3, p. 31-52, Fall 2001.
- AYERBE, L. F. **O Ocidente e o “resto”**: a América Latina e o Caribe na cultura do Império. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- BROOME, J. Transnational crime in the twenty-first century. *In*: TRANSNATIONAL CRIME CONFERENCE, 2000, Canberra, Australia. **Annals...** Canberra: Australian Institute of Criminology, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/GRXAa5>>.
- BULLINGTON, B. All about Eve: the many faces of United States Drug Policy. *In*: PEARCE, F.; WOODWISS, M. (Eds.). **Global crime connections**: dynamics and control. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- BULMER-THOMAS, V.; DUNKERLEY, J. (Eds.). **The United States and Latin America**: the new agenda. London: University of London, 1999.
- CASTAÑEDA, J. Latin America and the end of the Cold War: an essay in frustration. *In*: LOWENTHAL, A. F.; TREVERTON, G. F. (Eds.). **Latin America in a new world**: an inter-American dialogue book. Boulder: Westview Press, 1994.
- DREYFUS, P. Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primeira década del siglo XXI y más allá. *In*: MATHIEU, H.; ARREDONDO, P. R. (Eds.). **Anuário 2009 de la seguridad regional em America Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/dqo1Wi>>.
- FARER, T. **Transnational crime in the Americas**: an inter-American dialogue book. London: Routledge, 1999.
- FREEDMAN, L. Order and disorder in the new world. **Foreign affairs**, v. 71, n. 1, p. 20-37, 1992.
- HERZ, M. A política de segurança norte-americana para a América Latina após a Guerra Fria. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, set.-dez. 2002.
- \_\_\_\_\_. Latin American Security System. **Puente@Europa**, ano 3, n. 2, jun. 2005.
- HURREL, A. Security in Latin America. **International affairs**, v. 74, n. 3, p. 529-546, 1998.

JUNGMANN, R. **Comissão Parlamentar de Inquérito sobre organizações criminosas do tráfico de armas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 27 nov. 2006. (Relatório). Disponível em: <<http://goo.gl/rJvjox>>.

KISSINGER, H. **Does America need a foreign policy?** New York: Touchstone, 2002.

KLIKSBERG, B. **Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina**. Madrid: FIIAP, 2007.

KRAUSE, K. *et al.* (Eds.). **Global burden of armed violence 2011: lethal encounters**. Geneva: The Geneva Declaration, 2011.

MESSARI, N. Existe um novo cenário de segurança internacional? *In*: GÓMEZ, J. M. (Org.). **América Latina y el (des)orden neoliberal** – Hegemonia, contra-hegemonia, perspectivas. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

NASSER, R. M. **Os arquitetos da política externa norte-americana**. São Paulo: EDUC, 2010.

PARDO, R. Colombia's two-front war. **Foreign affairs**, p. 64-73, jul.-ago. 2000.

PEREIRA, P. J. R. **Securitização do crime organizado transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

SCHOULTZ, L. U. S. Values and approaches to hemispheric security issues. *In*: SCHOULTZ, L.; SMITH, W. C.; VARAS, A. (Eds.). **Security, democracy and development in U.S.-Latin American relations**. University of Miami: North-South Center Press, 1994.

SEELKE, C. R.; WYLER, L. S.; BEITTEL, J. S. **Latin America and the Caribbean: illicit drug trafficking and U.S.** Washington: CRS, 30 Apr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/pUuGf0>>.

SERRANO, M. Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y Continuidad. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Comps.). **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad**. Ciudad de México: FCE, 2005.

TAYLOR, I. Los mercados liberales y la Republica de Europa: contextualización del crecimiento de crimen transnacional organizado. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad**. Ciudad de México: FCE, 2005.

TOKATLIÁN, J. G. **Organised crime, illicit drugs and state vulnerability**. Oslo, 4 Oct. 2010a. (Conference report, NOREF-UTDT).

\_\_\_\_\_. La “guerra antidrogas” y el Comando Sur: una combinación delicada. **Foreign affairs Latino América**, v. 10, n. 1, jan-mar. 2010b.

ULLMAN, R. The United States, Latin America and the world after the Cold War. *In*: LOWENTHAL, A. F.; TREVERTON, G. F. (Eds.). **Latin America in a new world: an inter-American dialogue book**. Boulder: Westview Press, 1994.

UNITED STATES. The White House. **The national drug control strategy**: 1996. Washington: The White House, 1996a. Disponível em: <<http://goo.gl/duvSje>>.

\_\_\_\_\_. The White House. **National security strategy of engagement and enlargement**. Washington: The White House, 1996b. Disponível em: <<http://goo.gl/nPbjbm>>.

\_\_\_\_\_. U.S. Congress. Committee on Intelligence. **Renewal and reform: U.S. Intelligence in a changing world**. Washington, 1997.

\_\_\_\_\_. U.S. Congress. Senate Foreign Relations Committee. **International organized crime syndicates and their impact on the United States**. Washington, 1998.

\_\_\_\_\_. U.S. Congress. Hearing Before The Subcommittee On Crime. House Of Representatives **Threat posed by the convergence of organized crime, drug trafficking, and terrorism**. Washington, 2000a.

\_\_\_\_\_. The White House. U.S. Government Agency Working Group. **International crime threat assessment**. Washington, 2000b.

\_\_\_\_\_. Government Accountability Office. **Plan Colombia: drug reduction goals were not fully met, but security has improved**. Washington, 2008.

\_\_\_\_\_. National Security Council. **Strategy to combat transnational organized crime**. Washington, 2011.

\_\_\_\_\_. State Department. **Trafficking in persons report**. Washington, 2012.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **The globalization of crime – A transnational organized crime threat assessment**. 2010.

\_\_\_\_\_. **Global study on homicide**. 2011.

VARAS, A. Post-Cold War security interests and perceptions of threat in the western hemisphere. *In*: SCHOULTZ, L.; SMITH, W. C.; VARAS, A. (Eds.). **Security democracy and development in U.S.-Latin American relations**. Miami: North-South Center Press, 1994.

VILLA, R. D. A securitização, o *overlapping* das guerras às drogas e ao terror na agenda de segurança dos Estados Unidos: caso Colômbia. *In*: NASSER, R. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009a.

\_\_\_\_\_. Los vinculos del crimen organizado entre Latinoamérica y Estados Unidos. *In*: MATHIEU, H.; ARREDONDO, P. R. (Eds.). **Anuário 2009 de la seguridad regional en America Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2009b.

\_\_\_\_\_. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. *In*: CEPIK, M. (Ed.). **Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

WILLIAMS, P. Transnational Criminal Organization and International Security. *In*: KLARE, M.; CHANDRANI, Y. **World security: challenges for a new century**. New York: St. Martin's Press, 1998.



## COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE À CRIMINALIDADE: O CASO BRASILEIRO

Almir de Oliveira Junior\*  
Edison Benedito da Silva Filho\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Em que pese o progresso recente do Brasil no que tange aos processos econômicos e democráticos, nas últimas décadas verificou-se uma considerável deterioração da capacidade do poder público em controlar a criminalidade.

Elementos como o tráfico de drogas e o comércio ilegal de armas se mostram cada vez mais determinantes para a explicação do recrudescimento da criminalidade no Brasil no período recente (Santos e Kassouf, 2007; 2008; Araujo, 2010; Cerqueira, 2011). No bojo das lutas entre facções criminosas que se organizavam em torno do comércio de entorpecentes, as demandas por drogas e armas de fogo, alimentadas pelo tráfico internacional – por meio de diversas rotas nas regiões de fronteira do país –, desempenharam um papel fundamental para explicar a escalada da violência a partir da metade da década de 1980.<sup>1</sup> Mesmo após diversas iniciativas de promoção da segurança pública, com novas abordagens que visam aproximar as forças policiais da sociedade e fortalecer a presença do Estado em regiões antes desassistidas, ainda não se logrou eliminar a influência do crime organizado, sobretudo nas grandes cidades (Beato Filho, 2002; Oliveira Junior e Silva Filho, 2010a; 2010b). A eficácia do combate às ações de grupos criminosos também depende, pois, de iniciativas em regiões de fronteira que restrinjam a entrada de armas e drogas no país, onde se evidencia a necessidade crescente de cooperação com os países vizinhos ao Brasil.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.  
1. Segundo Cerqueira (2011, p. 38), “Entre 1986 e 1989 há um significativo crescimento de 34,9% nas mortes (...) ocasionadas pela ingestão de drogas ilícitas, o que revela um acentuado crescimento da demanda e, portanto do tráfico de drogas no Brasil. Justamente no período entre 1986 e 1990 há um aumento concomitante de 23,4% na demanda por armas de fogo. É possível que o aumento na demanda por armas esteja associado ao crescimento do mercado de drogas, tendo em vista a natureza dos mercados ilícitos, em que os criminosos necessitam utilizar da violência para estabelecer mercados, garantir os contratos e granjear credibilidade”.

Durante a Feira Internacional de Segurança Pública e Corporativa – LAAD Security, realizada em abril de 2012, no Rio de Janeiro, o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, reafirmou a importância do monitoramento e controle das fronteiras do país como um dos eixos da política nacional de segurança pública.<sup>2</sup> As operações Sentinela e Ágata, no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), constituem algumas das principais iniciativas do governo brasileiro para o combate aos ilícitos na faixa de fronteira e aglutinam esforços de diversas organizações militares e civis, coordenadas pelos ministérios da Defesa e da Justiça. Realizada no período entre junho de 2011 e novembro de 2012, a Operação Sentinela apresentou resultados expressivos: foram apreendidas 350 toneladas de cocaína e maconha e 2.235 armas de fogo, além de R\$ 10,7 milhões oriundos de atividades criminosas. Além disso, houve a prisão em flagrante de aproximadamente 20 mil pessoas envolvidas em ilícitos e a apreensão de 7,5 mil veículos, bem como de 1,89 milhão de medicamentos contrabandeados ilegalmente para o país (Brasil, 2012).

Embora as apreensões realizadas por órgãos de segurança e defesa do Brasil tenham se elevado significativamente nos últimos anos,<sup>3</sup> elas ainda constituem uma pequena parcela dos fluxos de drogas e armas que transitam no território nacional. No caso específico da cocaína,<sup>4</sup> pelo Brasil passam anualmente cerca de 80 toneladas da droga, que movimentam um mercado de cerca de US\$ 5 bilhões (UNODC, 2010). Aproximadamente metade deste volume é consumido no próprio país, o que equivale a 6,5% do consumo mundial de cocaína – estimado em aproximadamente 480 toneladas em 2008 – e coloca o Brasil como um mercado relevante e em rápida expansão, a exemplo de outros países emergentes (UNODC, 2010; 2012).

---

2. Além de reconhecer o êxito das políticas recentes de combate ao crime organizado, ao tráfico de drogas e armas e ao contrabando nas regiões fronteiriças, o ministro ressaltou a necessidade de incrementar essas iniciativas por meio da ampliação dos efetivos policiais, da promoção da cooperação entre as instituições civis e militares, e do investimento em novas tecnologias de monitoramento. Segundo o ministro, “Hoje, uma das grandes questões que se coloca é a segurança nas fronteiras, impedir a entrada de armas e drogas. (...) Temos a absoluta convicção de que é preciso estar integrado e atento às novas tecnologias. O crime organizado utiliza instrumentos tecnológicos” (Ministro da Justiça..., 2012).

3. O crescimento no volume de apreensões de entorpecentes no país ao longo da última década demonstra, a princípio, a eficácia da estratégia da PF de focalizar ações nas regiões de fronteira, bem como de intensificar a cooperação com órgãos estaduais de segurança pública. Contudo, também sinaliza o risco de o território brasileiro estar se tornando um corredor cada vez mais importante no tráfico internacional de drogas, o que torna ainda mais urgentes as iniciativas governamentais nesta questão (UNODC, 2010; 2012).

4. Estimativas do mercado mundial de cocaína usualmente incluem como unidade de mensuração a tonelada da droga com nível médio de pureza, com base nas apreensões realizadas em cada país ou região, a partir do qual é estabelecido um coeficiente de ajuste para permitir a comparação de preços com outras regiões e, assim, mensurar o tamanho de cada mercado. É importante distinguir, contudo, o mercado da cocaína do de outras drogas produzidas a partir dos mesmos insumos. Como exemplo, o *crack*, embora também obtido a partir da folha de coca, é produzido por meio de técnicas inferiores de refino e com significativa adição de outros produtos e impurezas, consistindo em uma droga completamente diversa da cocaína, com características e mercados distintos. Mais especificamente, o preço do *crack* é bem menor que o da cocaína, mesmo a de níveis inferiores de pureza, o que torna o consumo daquela droga particularmente disseminado entre as camadas mais pobres da população mundial. Isto também configura um risco adicional ao Brasil na medida em que o governo intensifica o combate ao tráfico de cocaína, pois esta repressão encarece o preço da droga e faz com que as quadrilhas passem a preferir operar com outros entorpecentes mais baratos, a exemplo do *crack*.

Colômbia, Peru e Bolívia respondem por praticamente a totalidade da produção mundial de cocaína, que, em 2008, correspondia a cerca de 500 toneladas (UNODC, 2010). Estimativas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) apontam que a Colômbia responde por metade deste montante, seguida do Peru, com um terço do total, e da Bolívia, responsável pela oferta restante. Os principais mercados são a América do Norte e a Europa, que, respectivamente, absorveram 196 e 124 toneladas de cocaína em 2008. Em termos econômicos, o mercado mundial da cocaína alcançou um volume de US\$ 88 bilhões em 2008 – cifra superior ao produto interno bruto (PIB) de mais de 120 países naquele ano (UNODC, 2010, p. 69).

Segundo o UNODC, o território brasileiro tem sido cada vez mais utilizado como rota pelas quadrilhas internacionais que traficam cocaína para o continente europeu, tanto pelas rotas diretas quanto por meio do trânsito pelo continente africano. Estimativas do UNODC apontam que 10% da cocaína apreendida em carregamentos marítimos para o mercado europeu tinha origem no Brasil (UNODC, 2008; 2010, p. 84); contudo, esta porcentagem pode ser ainda maior, considerando que cerca de 11% destas apreensões apontavam como origem da droga países africanos, que são abastecidos em larga medida pelo Brasil.<sup>5</sup>

Há evidências de que o aumento da repressão ao plantio e ao tráfico de coca na Colômbia ao longo da última década está deslocando a atividade dos grupos criminosos para países vizinhos, como Peru e Bolívia, o que torna a fronteira norte do Brasil uma região cada vez mais sensível à ação destes grupos (UNODC, 2010). As apreensões de entorpecentes se elevaram rapidamente em termos de volume no Brasil e em outros países sul-americanos na década de 2000, reflexo não apenas da maior efetividade das ações de repressão ao tráfico, mas também do deslocamento dos grupos criminosos para novas rotas de transporte (UNODC, 2012). As quadrilhas buscam contornar o território colombiano para suprir as rotas do tráfico de drogas no Caribe em direção aos Estados Unidos, bem como para assegurar o abastecimento de armas e outros recursos necessários às suas atividades. Esta perspectiva de transbordamento das rotas sul-americanas de contrabando de armas e entorpecentes torna o território brasileiro cada vez mais estratégico no cenário de combate à criminalidade transnacional.

Para uma maior efetividade das políticas de combate a esses ilícitos, se fazem imprescindíveis o intercâmbio de dados e o desenvolvimento de estratégias comuns de ação entre os órgãos de defesa, segurança e inteligência dos países da região.

---

5. Alguns dados adicionais sustentam a hipótese de que uma porcentagem ainda maior da cocaína consumida na Europa transita pelo Brasil: pelo rastreamento de cargas verificou-se que, em 2008, 40% das apreensões da droga realizadas na França se deram em carregamentos originados do Brasil (UNODC, 2010, p. 85); além disso, há um crescente fluxo de drogas transportadas em pequenas aeronaves cruzando o Atlântico Sul na direção dos países da costa oeste da África (UNODC, 2010, p. 84).

Somente por meio do compartilhamento de informações e estratégias entre as nações vizinhas é possível realizar o mapeamento das rotas de tráfico, a identificação de pessoas envolvidas em atividades criminosas e o aperfeiçoamento das estratégias de prevenção e repressão a crimes. Uma vez que o crime organizado também está continuamente modificando seu *modus operandi* com vistas a evitar a ação das forças nacionais de segurança (Brito, 2007), a cooperação internacional também está, pois, no cerne da efetividade das políticas nacionais de segurança pública.

Em maio de 2012, os ministros das Relações Exteriores, Defesa, Justiça, Interior e Segurança dos países-membros da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) se reuniram na cidade de Cartagena, na Colômbia, com o propósito de elaborar um documento conjunto para nortear as ações de cooperação regional em suas respectivas áreas de atuação. A Declaração de Cartagena apontou como principais diretrizes das políticas comuns no campo de segurança pública as seguintes iniciativas:

- fortalecer as ações de cooperação contra o crime organizado transnacional em todas as suas dimensões de atuação, bem como nas novas formas de criminalidade; e
- propor a criação de um conselho regional com o objetivo de fomentar a cooperação no campo da “segurança cidadã”<sup>6</sup> e das instituições judiciárias, e também de coordenar as ações específicas contra o crime organizado transnacional.

A ênfase atribuída pelos ministros de Estado sul-americanos para a necessidade de repressão aos grupos criminosos que atuam para além das fronteiras nacionais evidencia o aumento do poder destes grupos e a percepção quanto aos riscos de transbordamento da criminalidade para os países vizinhos. Mas, para além da priorização destas ameaças por parte dos governos, a Declaração de Cartagena também se destaca por salientar a crescente importância da cooperação regional para a promoção de políticas públicas efetivas no campo da segurança pública. O recrudescimento do crime organizado transnacional evidencia cada vez mais a insuficiência das iniciativas individuais dos Estados na área da segurança, tornando a cooperação um instrumento essencial para o provimento deste bem público em nível regional (Buzan e Wæver, 2003). Este estudo se propõe, pois, a apresentar

---

6. A chamada “segurança cidadã” pode ser compreendida como um novo modelo de política de segurança pública, que tem por finalidade fomentar a participação e articulação de todas as camadas da sociedade e instâncias governamentais envolvidas no combate à criminalidade, zelando pela proteção aos direitos humanos, pela efetivação de direitos ora negados a grupos sociais marginalizados e pela busca da solução pacífica de conflitos. Para mais informações, ver Oliveira Júnior e Silva Filho (2010a).

alguns dos principais desafios e possíveis soluções para a questão da cooperação brasileira com os países do seu entorno no combate a ilícitos que transbordam as fronteiras nacionais.

Este texto se divide em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta uma proposta de referencial teórico sobre o tema da cooperação internacional para promoção de políticas públicas, destacando a especificidade do problema da segurança. Na terceira seção, são elencados os acordos bilaterais celebrados pelo Brasil com os países vizinhos no campo da segurança pública, destacando as divergências institucionais que podem afetar a efetividade destes compromissos. A quarta seção discute especificamente o investimento em cooperação técnica da Polícia Federal (PF) do Brasil com entidades congêneres de outros países no período de 2006 a 2010, descrevendo a trajetória de crescimento destes gastos e buscando identificar suas prioridades em termos alocativos. A quinta seção apresenta um debate acerca dos principais desafios à cooperação regional e à efetividade das políticas de segurança nas regiões de fronteira do país, na visão de gestores brasileiros. Finalmente, na última seção, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

## 2 SEGURANÇA COMO BEM PÚBLICO GLOBAL E OBJETO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Do ponto de vista econômico, a segurança dos cidadãos de uma determinada sociedade é tratada como um serviço de natureza distinta daquela observada nas atividades privadas: a segurança é um *bem público*, assim como a justiça e a defesa nacional. Estes serviços devem ser prestados pelo Estado e constituem, para muitos, a própria razão de ser deste, visto que, na ausência do Estado como fornecedor destes bens, a sociedade jamais alcançaria um nível de provisão suficiente, dadas as especificidades que dificultam sua produção pelo setor privado.<sup>7</sup>

Embora o conceito de bens públicos seja bem definido em termos teóricos, na prática são muito mais comuns os chamados bens *semipúblicos* ou *mistos*, os quais apresentam apenas uma das características dos bens públicos “puros”. Nesse sentido, a segurança, assim como a saúde e a educação, são exemplos de bens

---

7. Um bem público é definido a partir de duas características básicas: a não exclusividade e a não rivalidade. Por ser não exclusivo, um bem público não pode excluir outros agentes de sua utilização; e, por ser não rival, seu consumo por um indivíduo não reduz a quantidade disponível para a utilização de outros agentes. A impossibilidade de exclusão inviabiliza o fornecimento privado destes bens, dado que uma vez ofertados poderiam ser obtidos a custo zero por qualquer agente individual, que assim poderia agir como “carona” (*free rider*). Por sua vez, a ausência de rivalidade possibilita que uma terceira parte – notadamente o Estado – forneça estes bens de forma eficiente, dado que o custo marginal de sua produção também é nulo. Contudo, as definições anteriores se referem ao conceito clássico de bem público; é problemática sua diferenciação em relação a outros bens que, a princípio, não seriam públicos, mas que têm como característica a presença de grandes externalidades – tais como a cultura, os espaços coletivos e o conhecimento humano. Por isso, estes outros bens também são frequentemente incluídos na literatura como exemplos de bens públicos globais (Cepal, 2002, p. 100).

semipúblicos: embora possuam a característica da não rivalidade, seu fornecimento ainda pode ser restringido a um conjunto definido de indivíduos,<sup>8</sup> o que possibilita seu suprimento pelo setor privado em conjunto com o Estado (Nordhaus, 2005). É importante também notar que as características que definem um bem público podem ser alteradas no tempo, em virtude tanto do progresso tecnológico quanto da própria vontade política dos agentes em um determinado momento histórico.<sup>9</sup>

Ameaças como o tráfico de drogas e armas, redes internacionais de crime organizado e terrorismo possuem uma lógica específica, não se limitando a uma mera agregação das atividades criminosas no âmbito de cada país (Buzan e Wæver, 2003; Dehon e Schleicher, 2006). Ao remeter a questões que necessariamente transcendem a agenda da segurança interna de cada país, a segurança internacional deve ser vista como uma modalidade específica de bem público, qual seja a categoria comumente denominada pela literatura por *bem público global*.

O conceito de bem público global foi introduzido por Charles Kindleberger em meados da década de 1970 como instrumento para descrever a experiência de cooperação internacional no bojo da crise dos anos 1930. O emprego deste conceito ganhou força na literatura das relações internacionais a partir do fortalecimento das instituições multilaterais na década de 1980, marcada pelo fim da Guerra Fria e pelo início do processo acelerado de integração econômica e homogeneização institucional dos países, comumente denominado de globalização (Kaul, Grunberg e Stern, 1999; Arce e Sandler, 2002). Os principais fatores que determinaram a emergência dos bens públicos globais são descritos a seguir:

- 1) O consenso de que o fornecimento insuficiente de bens públicos em um país pode ameaçar também a provisão destes mesmos bens públicos em outros países, em razão do transbordamento de impactos, possibilitado pela integração (*spillovers*), e dos custos crescentes impostos aos demais países para suprir esta carência por seus próprios meios, em geral inadequados para este objetivo.

---

8. As dimensões política e tecnológica se tornam fundamentais para a definição da natureza do bem público porque a infraestrutura de fornecimento destes bens ainda é composta de bens privados. Por exemplo, a segurança pública é provida por delegacias, viaturas, armamentos, entre outros recursos, e pelo trabalho dos policiais, sendo que todos estes elementos constituem fatores de produção remunerados, ou seja, com direitos de propriedade definidos e, portanto, passíveis de regulação pelo mercado. Esta mesma infraestrutura também pode ser empregada para a produção de segurança privada, uma vez que é possível garantir a exclusividade do consumidor deste serviço graças à tecnologia atualmente empregada em seu fornecimento. O que define a natureza pública do bem "segurança" não é, pois, a infraestrutura utilizada em sua produção, mas seu caráter não exclusivo atribuído por um consenso político da sociedade em torno da necessidade de um sistema coletivo de proteção de seus cidadãos. Portanto, a segurança da população de um país constitui claramente um bem público, ainda que misto (Kaul, Grunberg e Stern, 1999; Nordhaus, 2005).

9. Nesse sentido, o "cercamento dos campos" na Inglaterra do século XVIII, quando as terras de uso comunal foram progressivamente transformadas em propriedades privadas, constituiu um exemplo de mudança de bem público para um bem privado por uma iniciativa política que eliminou o caráter não exclusivo do uso destas terras. Igualmente, grande parte do progresso tecnológico recente empregado na produção de conteúdo de mídia eletrônica visa explicitamente restringir sua reprodução não autorizada, aumentando assim sua exclusividade.

- 2) A percepção de que, não obstante a globalização esteja no cerne desse processo de diluição das fronteiras nacionais, ela também abre a possibilidade de criação de novos meios para o fornecimento de bens públicos em nível supranacional, mediante a padronização de políticas e instituições e a cooperação efetiva dos Estados.

Em função da ampla e crescente interdependência entre as nações no mundo contemporâneo, a cooperação internacional adquire especial importância na medida em que, por meio dela, se torna possível assegurar um provimento efetivo de certos bens públicos – ou semipúblicos – que, por sua própria natureza, em muito transcendem os limites geográficos e políticos dos países, tais como: a proteção aos direitos humanos; a estabilidade econômica; a sustentabilidade ambiental; e a segurança internacional. Embora os interesses percebidos pelos países para cada um destes bens públicos sejam distintos em termos de alcance e prioridade, e suas estratégias para fornecê-los não raro conflitantes, a coordenação de esforços por meio da ação coletiva ainda figura como única solução possível para que não apenas seu suprimento seja satisfatório à demanda de suas respectivas populações, mas também o problema do “carona” seja eficazmente contornado. Igualmente, uma vez que se lida com um problema de ação coletiva no contexto de sociedades democráticas, a opinião pública desempenha um papel fundamental no sentido de pressionar os governos a buscarem consensos entre si, homogeneizando e racionalizando suas políticas para a consecução dos objetivos mutuamente compartilhados (Kaul, Grunberg e Stern, 1999; Arce e Sandler, 2001; Nordhaus, 2005).

A característica essencial que difere o bem público global de outros bens públicos é o seu método de produção. Enquanto no caso de um bem público convencional cada Estado pode desenvolver uma infraestrutura específica para garantir seu fornecimento, o bem público global exige por definição a participação de mais de um Estado. Esta condição implica não apenas um problema clássico de ação coletiva, mas também outro muito mais complexo de agência: como assegurar que as instituições governamentais operem de forma eficiente. Não raro, um bem público global é provido de forma ineficiente não por que haja carência de recursos dos países envolvidos, mas porque a coordenação de esforços é problemática e a interação com a comunidade a ser beneficiada também é deficiente. Por isso, frequentemente se verifica que o enfoque regional e descentralizado é preferível ao multilateral no sentido de se assegurar o provimento adequado de bens públicos globais (Arce e Sandler, 2002; Cepal, 2002; Dehon e Schleicher, 2006).

Além das dificuldades de coordenação inerentes à ação coletiva aplicada às relações internacionais, é importante notar que, na maior parte dos casos, os bens públicos globais apresentam características que determinam uma assimetria em termos da qualidade da contribuição de cada país, de modo que um ou mais

participantes possuem influência decisiva para o sucesso de sua implementação. Isto porque, embora, para alguns tipos de bens públicos globais, as contribuições individuais de cada país possam ser agregadas (a exemplo dos bens públicos convencionais), para outros, a contribuição de cada Estado participante é qualitativamente distinta da dos demais. Por exemplo, o desenvolvimento de uma vacina envolve uma combinação de ativos específicos – recursos humanos e técnicos – que tornam a contribuição dos países ricos decisiva para seu sucesso (*best shot*); contudo, no caso da erradicação de uma doença, o esforço dos países mais pobres – e justamente por isso menos capacitados a contribuir – torna-se mais relevante que o dos demais (*weakest link*) (Arce e Sandler, 2001; Laffont e Martimort, 2004).

A segurança internacional constitui um exemplo de bem público global cujo fornecimento geralmente depende, fundamentalmente, da contribuição daqueles países que se encontram institucionalmente mais fragilizados, justamente porque é neles que se encontram as maiores oportunidades para a expansão das atividades ligadas ao crime organizado e ao terrorismo, bem como para a captura do Estado por grupos extremistas ou outros interessados em obter vantagens por meio da agressão a países rivais. Em função disto, seu provimento efetivo exige um nível de comprometimento dos países mais ricos e politicamente estáveis que vai muito além da atenção exclusiva a seus próprios problemas internos de segurança. Cabe a estes países não apenas liderar o processo de organização das políticas regionais – ou mesmo globais – de segurança, mas também fornecer os meios necessários para que aqueles países institucionalmente mais frágeis sejam capazes de estruturar e dar consistência a seus sistemas internos de segurança (Buzan e Wæver, 2003; Dehon e Schleicher, 2006).

É preciso também ressaltar que, justamente em função das características institucionais dos países mais fragilizados, os maiores interessados em promover a oferta do bem público global neste caso são as nações mais ricas, tanto por uma questão de percepção social acerca da prioridade das políticas de segurança quanto pelo risco de recrudescimento dos conflitos internos nos países pobres a ponto de inviabilizar qualquer possibilidade de acordo para regulação destes temas. Em termos práticos, ainda que, por força de proximidade territorial ou mesmo relações de interdependência econômica e política, um grupo de países identifique a necessidade de provimento de um bem público global, o nível de comprometimento de cada nação para com as políticas necessárias à sua implementação ainda pode ser bastante divergente, prejudicando assim a cooperação (Arce e Sandler, 2002; Dehon e Schleicher, 2006).

Seguindo essa linha de raciocínio, e dadas as especificidades da segurança internacional, haveria basicamente duas formas de assegurar a cooperação para o provimento deste bem público em nível regional ou global: *i*) incrementar os

incentivos percebidos por cada país participante do acordo, em especial aqueles mais pobres e institucionalmente frágeis; e *ii*) atuar no sentido de convencer estes mesmos países a compartilhar do senso de prioridade dos líderes acerca do problema enfrentado. Em termos específicos do controle do tráfico de armas e entorpecentes, que constitui o cerne deste trabalho, isto equivaleria a duas iniciativas essenciais e concomitantes por parte dos países que lideram o processo, conforme explicitado a seguir.

- 1) Fornecer aos países mais pobres e instáveis a infraestrutura necessária ao combate ao crime organizado e à ação de grupos armados nas fronteiras, por meio da integração das estratégias de ação policial e militar, do financiamento à aquisição de equipamentos, e do treinamento e capacitação de pessoal, ampliando assim o capital físico e humano das instituições de segurança locais.
- 2) Intensificar o intercâmbio político e acadêmico com esses países, de modo a moldar gradativamente sua percepção acerca da importância da ação coletiva no combate ao tráfico nas fronteiras, bem como ampliar seu conhecimento sobre novas possibilidades de ganhos decorrentes desta cooperação – que não necessariamente se restringem ao campo da segurança pública, mas também podem contemplar outras áreas de interesse comum.

Portanto, não obstante as especificidades das políticas de segurança não inviabilizarem, a princípio, a possibilidade de emergência da cooperação regional, a existência de um elevado grau de heterogeneidade econômica e institucional entre os países – como é o caso da América do Sul – torna necessário que as nações líderes se comprometam a arcar com o maior ônus relativo na produção deste bem público de modo a assegurar seu provimento em escala suficiente. Vale dizer, lideranças regionais como o Brasil devem estar dispostas a assumir uma parcela cada vez maior dos custos de implementação de políticas públicas de segurança a nível transnacional, pois somente por meio de sua iniciativa política e seu comprometimento crível com esta estratégia cooperativa os demais países da região serão impelidos a contribuir com a ação coletiva.

### **3 OS ACORDOS ASSINADOS PELO BRASIL NO CONTEXTO SUL-AMERICANO**

Diante da gravidade e do caráter transnacional do crime organizado, somente uma legislação internacional sincronizada e somada a uma eficiente cooperação pode ser eficaz nos âmbitos de prevenção e repressão desta prática. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional foi assinada em novembro de 2000 e incorporada à legislação brasileira em março de 2004, por

meio do Decreto nº 5.015/2004. É mais conhecida como a *Convenção de Palermo* e consiste no principal instrumento de cooperação jurídica internacional na área:

preocupada com o avanço do crime organizado, a ONU estabeleceu a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. A criação desse órgão em 2000 imprimiu um grande avanço à questão do combate ao crime organizado transnacional, sendo considerado um reflexo do reconhecimento dos países de que a cooperação internacional seria um instrumento essencial para combater tal ameaça (Sandroni, 2007, p. 10).

Por meio de mecanismos como: entrega controlada; atuação policial não imediata, para se identificar e responsabilizar os líderes da organização criminosa; transferência e extradição de presos; videoconferência; confisco de bens; cooperação jurídica internacional; entre outros, a Convenção de Palermo é considerada instrumento legal relevante no combate ao crime organizado internacional. Além de apregoar o uso de técnicas especiais de investigação, próprias das atividades de inteligência, ela também trouxe consenso internacional sobre a própria definição de organização criminosa, em um contexto em que o crime organizado transnacional assume um papel cada vez mais importante para as políticas de segurança pública de cada nação (Gomes, 2008).

Com respeito especificamente ao esforço para promover o combate aos ilícitos transfronteiriços, entre os quais se destacam o tráfico de armas e entorpecentes, o Brasil celebrou a partir do final do século XX acordos bilaterais de cooperação técnica com praticamente todos os países vizinhos, como pode ser observado no quadro 1. Estes acordos possuem diferentes graus de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas pelos países e das áreas abarcadas pela ação conjunta de suas forças de segurança. Isto sugere que a cooperação internacional brasileira para a segurança regional ainda se dá em níveis qualitativamente distintos em termos de alcance e profundidade, possivelmente de acordo com o grau de identificação política e a proximidade histórica em relação a cada vizinho.

Contudo, essa proximidade também pode explicar a ausência ou menor alcance da cooperação bilateral brasileira. Uma vez que a tradição diplomática do país sempre privilegiou um enfoque mais amplo de negociações, notadamente multilateral ou mesmo regional – tal como a iniciativa do Mercado Comum do Sul (Mercosul), é de se esperar que os acordos envolvendo temas de segurança celebrados com Argentina, Uruguai e Paraguai se encontrem no âmbito do Mercosul. Não obstante a preferência à cooperação multilateral ou regional percebe-se ao longo do período recente uma nítida ênfase por parte do Brasil na aproximação bilateral com seus vizinhos na região norte do país, refletindo a crescente preocupação com a perspectiva de recrudescimento da ameaça representada pelos ilícitos transfronteiriços nesta região ao longo das próximas décadas.

## QUADRO 1

**Principais acordos bilaterais estabelecidos pelo Brasil com os demais países sul-americanos para combate a ilícitos transfronteiriços**

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Tratado de Cooperação Amazônica	1978 (1978)	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela	Compartilhamento por parte do governo brasileiro dos dados coletados pelos sistemas de Vigilância da Amazônia e de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam) para subsidiar ações policiais e militares dos países vizinhos
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	2005 <sup>1</sup>	Bolívia	- Capacitação de recursos humanos; - Compartilhamento de tecnologia; - Intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa	2007 <sup>1</sup>		- Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo Bilateral Antidrogas	2011		- Compartilhamento de informações e ações conjuntas de inteligência; - Monitoramento em tempo real do cultivo de coca em território boliviano; - Operações policiais e militares conjuntas
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	1997 (1999)		- Compartilhamento de informações sobre rotas de tráfico, centros de produção e refino de drogas; - Investigação conjunta de pessoas e organizações envolvidas; - Ações de inteligência conjuntas
Comissão Mista Brasil-Colômbia para Drogas	2001	Colômbia	- Operações policiais conjuntas; - Intercâmbio seguro de informações e ações de inteligência; - Controle do espaço aéreo e fluvial para interrupção de rotas de tráfico de drogas e armas
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Policial	2005 (2006)		- Fortalecimento dos canais de comunicação oficiais, intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas; - Ações policiais conjuntas; - Intercâmbio de tecnologias e capacitação dos recursos humanos do país vizinho
Memorando de Entendimento para a Cooperação no Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Relacionados	2008 <sup>1</sup>		- Compartilhamento de informações e ações de inteligência conjuntas; - Operações policiais e militares conjuntas
Comissão Mista Bilateral Anti-drogas	2007	Guiana	- Operações policiais conjuntas; - Controle do espaço aéreo e fluvial para interrupção de rotas de tráfico de drogas e armas; - Compartilhamento de tecnologias brasileiras e formação de recursos humanos no país vizinho
Comissão Mista Brasil-Guiana sobre Cooperação Policial	2007		- Intercâmbio de informações e ações de inteligência – incluindo dados Sivam/Sipam; - Treinamento de forças policiais do país vizinho

(Continua)

(Continuação)

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2007 (2007)	Paraguai	- Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2006 (2007)	Peru	- Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2008 <sup>1</sup>	Suriname	- Intercâmbio de informações; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Operações conjuntas de combate ao tráfico de drogas e armas; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos	2004 (2006)	Uruguai	- Intercâmbio de informações; - Ações de inteligência conjuntas
Comissão Mista Brasil-Venezuela para Drogas	1997	Venezuela	- Operações policiais conjuntas; - Intercâmbio seguro de informações e ações de inteligência conjuntas; - Controle do espaço aéreo e fluvial para interrupção de rotas de tráfico; - Ação social contra efeitos das drogas (tratamento/prevenção)
Reunião de Representantes Policiais e Militares	2000		- Intercâmbio de informações; - Compartilhamento de tecnologias brasileiras e formação de recursos humanos no país vizinho
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfico de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Internacionais	2005 (2007)		- Capacitação de recursos humanos; - Compartilhamento de tecnologia; - Intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas

Fonte: Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Aguardando ratificação do Congresso Nacional do Brasil.

Obs.: o ano indicado entre parênteses refere-se a quando o acordo foi incorporado à legislação brasileira, após aprovação do Congresso Nacional. No caso das comissões mistas, informa-se apenas o ano em que se iniciaram suas respectivas reuniões, geralmente realizadas com periodicidade anual.

Em termos de amplitude e complexidade das iniciativas conjuntas dos Estados, a região amazônica ganha destaque em razão da precariedade da infraestrutura local e das dificuldades enfrentadas para se estender a presença governamental até as fronteiras. Os acordos celebrados envolvem diferentes iniciativas, mas nota-se uma ênfase no compartilhamento de informações entre as instituições de segurança dos países-membros, bem como incentivos ao planejamento e à execução de operações conjuntas e ações de inteligência. Observa-se que mesmo os tratados que dizem respeito à defesa nacional usualmente também incluem temas relacionados à segurança pública, tais como o compartilhamento de informações, a capacitação de

recursos humanos no país vizinho e o fornecimento de equipamentos e tecnologia para suas forças policiais. Esta característica se mostra mais notável nos acordos que envolvem os países vizinhos ao Brasil que, historicamente, têm enfrentado ameaças de vulto associadas ao recrudescimento da produção e do tráfico de entorpecentes e contrabando de armas em suas fronteiras.

No caso do Mercosul, a presença de uma estrutura institucional mais sólida, resultado de um longo período de redução das tensões políticas e de aproximação dos países da região, propicia, a princípio, a possibilidade de construção de políticas mais efetivas no combate à criminalidade nas fronteiras do sul do Brasil. Esta maior efetividade é também favorecida pela existência de uma infraestrutura local mais desenvolvida e articulada que aquela encontrada na região amazônica, bem como pela maior capacidade econômica do Brasil e da Argentina em comparação aos vizinhos na fronteira Norte. Contudo, mesmo com estes condicionantes favoráveis, ainda persiste um importante foco de vulnerabilidade no Cone Sul, ao longo da faixa que separa Paraguai e Brasil, com destaque para a cidade de Foz do Iguaçu, localizada na tríplice fronteira – que também inclui a Argentina. Esta região, em que pese os recorrentes esforços do governo brasileiro no sentido de fortalecer o controle da entrada de agentes e mercadorias no país, ainda constitui um importante corredor para o tráfico de drogas e armas ilegais que abastecem as redes criminosas atuantes nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

#### **4 EVOLUÇÃO RECENTE DOS GASTOS BRASILEIROS EM COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Como observado, ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem ampliado sensivelmente os vínculos institucionais de cooperação nas áreas de defesa e segurança pública com seus vizinhos sul-americanos, notadamente por meio de acordos bilaterais. Recentemente, esta cooperação tem se estendido aos demais países da América Latina/Caribe, alcançando ainda a África Lusófona. Embora haja dificuldades para a precisão do montante efetivo de recursos destinado a este fim,<sup>10</sup> dados recentes (quadro 2) mostram que as atividades de cooperação técnica realizadas pela PF nestes países têm se incrementado substancialmente nos últimos anos. Isto evidencia

---

10. Grande parte da ajuda fornecida pelo Brasil aos países vizinhos para o fortalecimento de suas políticas de segurança pública se dá de forma indireta, por meio, por exemplo, da venda de equipamentos militares, da construção de infraestrutura, do fornecimento de inteligência e do treinamento e da capacitação de recursos humanos que também se destinam a outras atividades, o que torna imprecisa sua qualificação como investimentos específicos em segurança. Além disso, a participação das Forças Armadas nas atividades de combate à criminalidade nas fronteiras também contribui para distorcer estes dados, uma vez que, por motivo de sigilo ou mesmo por serem formalmente custeadas com outra rubrica orçamentária, as despesas com cooperação entre forças militares frequentemente não são incluídas no montante de gastos destinados à segurança pública, não obstante desempenharem um papel importante nesta área. Por fim, discrepâncias metodológicas, erros e omissões também são comuns no processo de levantamento dos gastos relacionados à cooperação internacional. Para uma análise exaustiva da cooperação para o desenvolvimento internacional realizada pelo Brasil ao longo dos últimos anos, discutindo-se ainda muitas destas dificuldades de mensuração, ver Ipea e ABC (2011; 2013).

a crescente importância atribuída pelo governo brasileiro ao fortalecimento da capacidade institucional de seus parceiros para o combate ao tráfico de entorpecentes e armamentos ilegais, bem como a outros ilícitos transfronteiriços relacionados.

## QUADRO 2

**Gastos do Brasil em cooperação técnica bilateral na área de segurança pública por meio da Polícia Federal (2006-2010)**

(Em US\$ de 2010)

		2006	2007	2008	2009	2010	Total
Região	Gastos em cooperação técnica da PF	218.771,83	320.176,53	2.497.180,52	3.061.478,86	1.396.807,90	<b>7.494.415,62</b>
África	Países beneficiados	Angola		Angola	Angola	Angola	
		Cabo Verde		Cabo Verde	Guiné-Bissau	Guiné-Bissau <sup>2</sup>	
		Guiné-Bissau	-	Guiné-Bissau	Moçambique		-
				Moçambique	São Tomé e Príncipe		
				São Tomé e Príncipe			
	Subtotal	4.726,88	0,00	1.680.093,83	2.071.179,41	24.568,86	<b>3.780.568,98</b>
América do Sul	Países beneficiados	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	
		Chile	Bolívia	Bolívia	Bolívia	Bolívia	
		Guiana	Chile	Chile	Chile	Chile	
		Paraguai	Colômbia	Colômbia	Colômbia	Colômbia	
		Uruguai	Equador	Paraguai	Equador	Equador	-
		Venezuela	Paraguai	Peru	Paraguai	Paraguai	
			Peru	Uruguai	Peru	Peru	
			Uruguai		Uruguai	Uruguai	
		Venezuela		Venezuela			
Subtotal	191.986,16	301.698,93	687.461,79	730.891,55	1.325.511,32	<b>3.237.549,75</b>	
Europa e Ásia	Países beneficiados	Espanha	França	Espanha	Austrália	Espanha	
		França	Portugal	França	China	França	
		Itália		Portugal	Espanha	Portugal	
		Portugal			Japão		
		Reino Unido			Portugal		-
					Reino Unido		
				Suíça			
Subtotal	21.270,97	18.477,59	129.624,90	74.299,20	22.979,75	<b>266.652,41</b>	

(Continua)

(Continuação)

		2006	2007	2008	2009	2010	Total
Américas do Norte e Central/ Caribe	Países beneficiados	Estados Unidos			Canadá	El Salvador	
					Estados Unidos	Haiti	
			-	-	Haiti <sup>1</sup>	México	-
					México	Panamá	
						Santa Lúcia	
Subtotal	787,81	0,00	0,00	185.108,70	23.747,96	<b>209.644,48</b>	

Fonte: Ipea e ABC (2011; 2013).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Inclui o montante de US\$ 138.440,29 destinado à formação e capacitação de forças policiais do Haiti, cuja administração ainda se encontrava, nesse ano, sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas (ONU), configurando, portanto, cooperação multilateral.

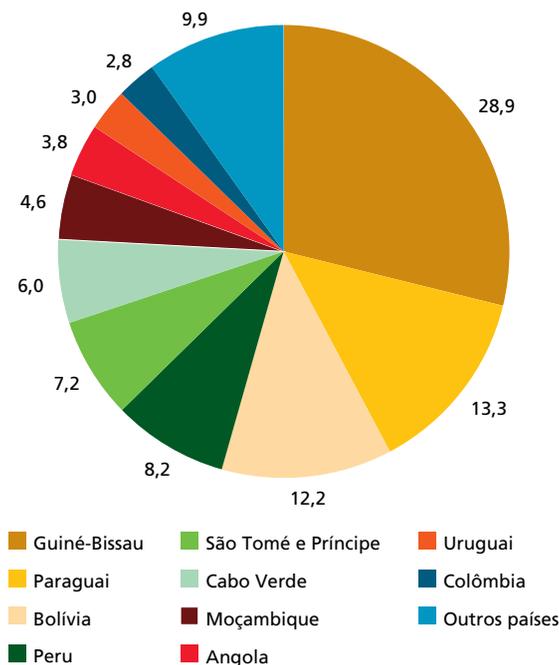
<sup>2</sup> Inclui o montante de US\$ 22.020,12 destinado à formação e capacitação de forças policiais de Guiné-Bissau, realizados no âmbito de convênio entre a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), configurando cooperação multilateral.

Verifica-se, nos dados relativos ao esforço de cooperação realizado pela PF, uma nítida concentração em termos de alocação de recursos nos vizinhos da América do Sul e nos países africanos, em comparação aos demais parceiros desta instituição no mundo. Não obstante, o volume total desta modalidade de cooperação internacional no período permaneceu em patamares modestos, alcançando a cifra total de US\$ 7,5 milhões para um período de cinco anos. A tabela 1 também mostra que os montantes despendidos pelo Brasil para cooperação técnica na área de segurança pública na região sul-americana apresentaram rápido e contínuo crescimento desde 2006, saltando de pouco menos de US\$ 200 mil para mais de US\$ 3,2 milhões em 2010. Os países da África também receberam uma importante parcela da cooperação brasileira no período, inclusive superando a América do Sul em 2008 e 2009, embora este fluxo tenha se reduzido substancialmente em 2010. Os países da América Central e do Norte não representam um montante significativo da cooperação brasileira na área de segurança pública, com a notável exceção do Haiti, onde o Brasil lidera, desde 2004, o componente militar da missão de paz da ONU encarregada de restaurar a ordem e a democracia no país.

O principal destino da cooperação técnica da PF entre 2006 e 2010 foi Guiné-Bissau, que absorveu quase um terço do total desses investimentos ao longo dos cinco anos observados (gráfico 1). Paraguai, Bolívia, Peru, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde aparecem em seguida na lista dos maiores receptores da cooperação brasileira para a área de segurança; juntos, os seis primeiros países responderam por mais de 75% da cooperação internacional da PF no período.

GRÁFICO 1

**Destinação dos gastos com cooperação técnica da Polícia Federal do Brasil (2006-2010)**  
(Em %)



Fonte: Ipea e ABC (2011; 2013).  
Elaboração dos autores.

A primazia dos países africanos na distribuição dos recursos destinados à cooperação internacional brasileira na área de segurança se torna evidente quando se verifica que mais da metade destes gastos teve como destino países daquele continente. Na América do Sul, a maior parte dos recursos brasileiros tem sido investida em países vizinhos situados nas fronteiras das regiões Centro-Oeste e Sul do Brasil, com exceção do Peru. Colômbia e Venezuela, cujas faixas de fronteira com o território brasileiro configuram *loci* de atuação de diversos grupos criminosos ligados ao narcotráfico e ao contrabando de armas, foram beneficiadas com menos de 3% dos gastos com cooperação técnica da PF entre 2006 e 2010. O contraste desta reduzida porcentagem com os observados para os países da África, somado ao fato de que esta cooperação ainda representa volumes muito baixos, considerando o tamanho da economia brasileira, evidencia uma menor relevância das iniciativas regionais de segurança entre as prioridades políticas do país no plano internacional.

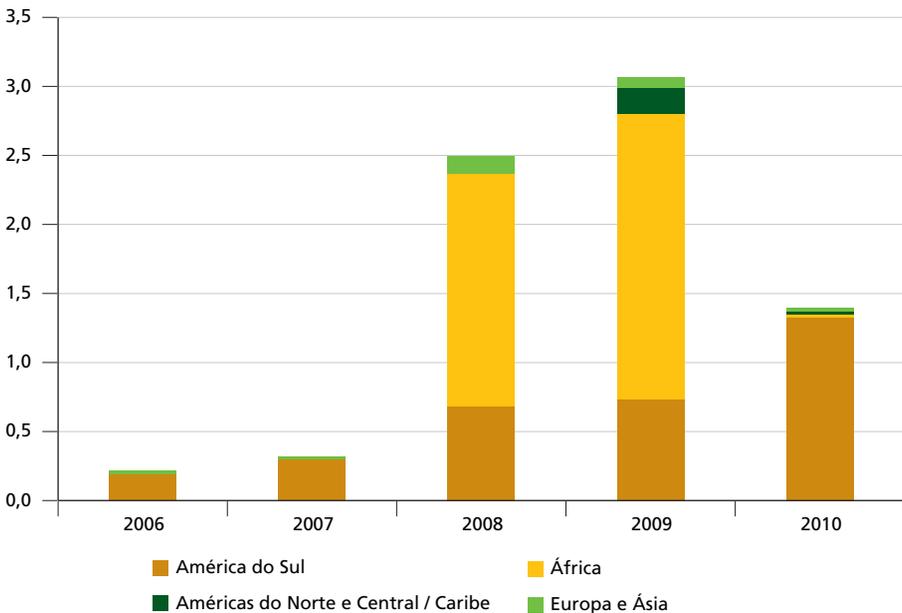
O gráfico 2 ilustra a participação relativa de cada região no total investido pelo Brasil para a cooperação técnica de sua PF no período recente. É perceptível a primazia do continente africano como receptor da cooperação internacional do

Brasil na área de segurança, não obstante os investimentos naqueles países tenham se iniciado apenas em 2008 e sofrido uma queda abrupta em 2010. O montante destinado aos países vizinhos na América do Sul apresenta uma trajetória contínua de elevação em todo o período compreendido entre 2006 e 2010.

GRÁFICO 2

**Volume e destinação regional da cooperação técnica realizada pela Polícia Federal do Brasil (2006-2010)**

(Em US\$ milhões de 2010)



Fonte: Ipea e ABC (2011; 2013).  
Elaboração dos autores.

A concentração de investimentos em países mais pobres se explica em razão de que a maior parte dessa cooperação técnica consiste de cursos de formação e capacitação das forças de segurança dos países parceiros do Brasil, ministrados por agentes da PF. Estes países em geral possuem capacidade institucional inferior à do Brasil para atuação no campo da segurança pública, demandando, pois, a incorporação de novas tecnologias e o aprimoramento de seus recursos humanos a fim de viabilizar o sucesso do trabalho conjunto no combate à criminalidade transnacional.

Além disso, observa-se que a natureza da cooperação técnica realizada junto aos países da América do Sul é distinta da implementada na África: enquanto nos países vizinhos o foco da atuação brasileira consiste na capacitação de forças de segurança e no compartilhamento de informações e tecnologias para o combate a

crimes transfronteiriços, nos países africanos ela é voltada à própria estruturação dos órgãos de segurança pública destas nações, que ainda se acham em um estágio embrionário do ponto de vista institucional. Enquanto a cooperação realizada junto aos países africanos declinou abruptamente em 2010 – uma evidência do seu caráter transitório, posto que destinada quase que exclusivamente à formação de recursos humanos e à construção das instituições de segurança naqueles países –, a cooperação técnica da PF na América do Sul apresentou uma trajetória de contínua elevação. Esta trajetória é coerente com o propósito daquela instituição de ampliar os canais de interação com estes países de forma permanente, por meio de operações conjuntas, intercâmbio de informações e fornecimento de infraestrutura local, requisitos necessários à efetividade das políticas de combate ao tráfico de drogas e armas nas fronteiras.

Mesmo após o encerramento de diversos programas de treinamento da PF na África em 2009, que culminaram na drástica redução dos gastos com cooperação técnica neste continente a partir de 2010, apenas uma pequena parcela destes foi redirecionada para a cooperação com os países da América do Sul. Não obstante os gastos brasileiros com cooperação técnica junto aos países vizinhos tenham se elevado continuamente no período de 2006 a 2010, ainda não parece se verificar, pois, uma priorização das iniciativas regionais no campo da segurança por parte do governo brasileiro. Igualmente, o volume reduzido de investimentos do Brasil voltados à cooperação técnica para a segurança contrasta com os montantes destinados por outras potências mundiais à cooperação bilateral com países sul-americanos, com destaque para os Estados Unidos.<sup>11</sup> Em que pese o óbvio diferencial em termos de capacidade econômica destas nações, o interesse brasileiro no seu entorno estratégico ainda ensejaria um esforço mais significativo no sentido de ampliar a cooperação com os países vizinhos.

---

11. Somente para fins destinados à segurança – notadamente no combate à produção e ao tráfico de drogas –, o total de investimentos dos Estados Unidos na América Latina no período de 1980 a 2009 foi de cerca de US\$ 14,6 bilhões, concentrando-se principalmente no âmbito dos acordos celebrados com Colômbia e México, os maiores receptores individuais dessa ajuda (Seelke *et al.*, 2011, p. 9). A priorização da região pelos Estados Unidos também é evidenciada pelo recente desmembramento da Iniciativa Regional de Segurança para a América Central (em inglês, Central America Regional Security Initiative – CARSI), com a criação de uma iniciativa específica para a bacia do Caribe (em inglês, Caribbean Basin Security Initiative – CBSI), bem como a elevação das dotações de ajuda para estes e outros programas bilaterais na região.

## 5 DESAFIOS À EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS NO COMBATE À CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL

Diante do grau de complexidade e diversificação do crime organizado, a atividade de inteligência<sup>12</sup> adquire grande importância para sua repressão e prevenção. A cooperação entre as polícias e os serviços de inteligência dos diferentes países que compartilham dos mesmos problemas relacionados à criminalidade transfronteiriça é, particularmente, imprescindível para o desenho de programas mais eficazes e duradouros na promoção da segurança pública.

As informações constituem o insumo básico para o trabalho das organizações de segurança pública, e a forma como elas a produzem, organizam, disponibilizam e utilizam é que determinarão a natureza e efetividade das atividades desenvolvidas. Modernos sistemas de gestão de atividades de segurança pública têm como base a utilização intensiva de informações para fins de planejamento e desenvolvimento de estratégias, bem como para o monitoramento e avaliação de resultados (Beato Filho, 2009, p. 8).

Contudo, essas informações estão em grande medida dispersas, de posse de funcionários em agências de diferentes países. Isto torna complexo o processo de transformação das informações em conhecimento sistematizado e útil para o desenvolvimento de ações estratégicas, envolvendo relações de confiança mútua, que não se desenvolvem de forma espontânea. Esta confiança, que tem de ser construída e estruturada institucionalmente, consiste em pressuposto não somente para o sucesso das atividades na área de inteligência, mas para quaisquer iniciativas de cooperação contra a criminalidade transnacional.

O combate ao crime organizado – inclusive envolvendo lavagem de dinheiro –, ao terrorismo e à ação de grupos extremistas demanda que a produção e o compartilhamento de informações ocorram de forma rápida e contínua, de modo a assegurar sua consistência e utilidade para a posterior elaboração de estratégias eficazes de ação preventiva e repressiva. Contudo, uma vez que a cooperação envolvendo intercâmbio de informações é problemática ao nível interno dos países,<sup>13</sup> em nível

---

12. Este trabalho se concentra na noção de *inteligência policial* enquanto subconjunto do complexo de atividades que estruturam o sistema de inteligência nacional. Quando se fala em atividades de inteligência policial, faz-se referência a uma acepção do conceito que abrange basicamente dois significados distintos, mas complementares: *i*) a investigação policial propriamente dita, que se identifica com os procedimentos técnicos que devem ser empreendidos para que, após o cometimento de um crime, possa haver apuração dos fatos e o levantamento de subsídios que sustentem a ação penal; e *ii*) a análise criminal, que é o tratamento sistemático de informações e a produção de conhecimento a partir do estabelecimento de correlações entre fatos delituosos, ou situações de imediata ou potencial influência sobre eles, estabelecendo padrões e tendências da criminalidade em determinado contexto histórico de alguma localidade ou região (Ferro, 2006). Assim, a análise criminal pode, inclusive, ser vista como atividade complementar à investigação de delitos, fornecendo elementos que permitem a compreensão do *modus operandi* de agentes criminosos em uma moldura maior, com o apoio de *softwares*, georreferenciamento e técnicas estatísticas. Enquanto a investigação consiste em tarefa de competência exclusiva das polícias judiciárias, os serviços de análise criminal podem assessorar também as ações de policiamento ostensivo, por meio da análise, compartilhamento e difusão de informações.

13. Para uma análise de algumas dessas dificuldades no caso específico do Brasil, que é o país dotado de maior capacidade econômica e institucional para implementar políticas de segurança na região, ver Oliveira Junior e Silva Filho (2010b).

internacional ela se torna ainda mais prejudicada. Ainda que acordos sejam celebrados entre países para o provimento de um bem público global, é difícil precisar *a priori* a real intenção de cada governo em comprometer recursos fiscais com esta finalidade, dado que as relações internacionais são frequentemente pautadas por disputas e barganhas que envolvem outras esferas de interesse, cujos resultados podem mesmo inviabilizar a implementação daquela política pública. Além disso, há uma desconfiança mútua entre as forças policiais de cada país, reforçada pelo desconhecimento acerca da consistência dos métodos, da intensidade do esforço e da confiabilidade de seus pares no outro lado da fronteira. Finalmente, também existe a necessidade de envolvimento das Forças Armadas e outros órgãos superiores de inteligência, cuja sensibilidade a questões envolvendo a defesa nacional também constitui um sério óbice ao compartilhamento de informações.

No caso da América do Sul, o crime organizado transnacional representa a expressão mais clara de uma ameaça comum, que pode inclusive enfraquecer a estabilidade ou prejudicar o desenvolvimento das instituições democráticas em alguns países da região. Contudo, o consenso em torno da relevância deste tipo de ameaça não é suficiente para assegurar a cooperação. Lideranças regionais, como o Brasil, devem estar dispostas a assumir parcela cada vez maior dos custos de implementação de políticas públicas de segurança em nível transnacional. Somente por meio de sua iniciativa política e seu comprometimento crível com esta estratégia cooperativa, os demais países da região serão impelidos a contribuir com a ação coletiva. A capacidade e a legitimidade do Brasil enquanto liderança regional ao longo das próximas décadas decorrerá, em grande medida, da efetividade de suas iniciativas nesta área.

Segundo Tony Castro, delegado da PF, o enfrentamento das ameaças advindas do crime organizado transnacional implica necessariamente uma articulação entre Estados e instituições afetados (Castro, 2011). Ele sugere que, neste processo, alguns princípios precisam ser observados:

- estabelecer redes sólidas de relacionamento, com intercâmbio de pessoal dos órgãos de segurança pública das nações envolvidas;
- construir confiança e respeito mútuos na elaboração de sistemas comuns de informação, de modo que os profissionais de inteligência tenham condições ágeis para partilhar os dados relevantes;
- desenvolver uma visão comum, que minimize questões territoriais. É óbvio que tais questões se fazem presentes e são relevantes. No entanto, isto deve ser minimizado, abrindo possibilidade para emergência de um plano de ação maior; e

- incentivar a comunicação mútua, adotando-se medidas imediatas para se eliminar os impedimentos que possam causar entraves à colaboração.

Ainda com o intuito de compreender melhor os empecilhos às atividades de cooperação, foram realizadas duas entrevistas com gestores da área no governo federal.<sup>14</sup> Na opinião do entrevistado do Ministério da Justiça (MJ), observa-se um maior esforço em ampliar a cooperação e integração a partir do Decreto-Lei nº 7.496, de 8 de julho de 2011, que instituiu o PEF. No entanto, ele relata a falta de uma melhor coordenação entre os órgãos do governo federal, especialmente em âmbito de coordenações-gerais, diretorias, secretarias, ministérios e presidência da República. Inúmeros problemas ainda são latentes na região de fronteira, havendo dificuldade de aprimoramento e solução, devido à ausência de um fórum específico de discussão entre gestores das ações operacionais e estruturantes dos órgãos envolvidos com o PEF no âmbito federal. Além desta dificuldade de relacionamento entre os órgãos federais e estaduais na região de fronteira, falta integração das plataformas tecnológicas de radiocomunicação digital e outras iniciativas que dinamizem e fortaleçam a cooperação entre os atores envolvidos.

Apesar do caráter incipiente no que tange ao direcionamento das ações pelo governo federal, o representante do MJ cita como pontos positivos:

os acordos já celebrados entre o Brasil e nossos vizinhos para enfrentamento aos ilícitos transnacionais, capitaneados principalmente pelo Departamento de Polícia Federal; e o incentivo realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito da Enafon [Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras], junto aos GGIFs [Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras] e CTs Frons [Câmaras Temáticas de Fronteiras], para que busquem alternativas locais, visando trazer os órgãos de segurança pública dos países vizinhos para discussão e realização de planejamentos de ações e operações conjuntas, dentro das respectivas esferas de atribuições.

Para o gestor do Ministério da Defesa, a coordenação no nível doméstico para a promoção de políticas de controle dos crimes transfronteiriços ainda não é eficaz, mas considera que tem havido avanços, principalmente devido ao PEF. Diferentes organizações, como o Exército, a PF e as polícias locais, têm aprendido a trabalhar juntas e a valerem-se da complementariedade funcional para obter êxitos que não seriam possíveis se operassem de forma isolada. Mas, segundo ele, além das limitações estruturais e logísticas, há uma resistência cultural destas instituições para atuarem de forma coordenada. Referindo-se à cooperação com órgãos de outros países, assim se pronuncia:

Considero que é incipiente, mas trata-se de medida necessária e incontornável, o que já foi percebido pelos governos dos países da região, haja vista estar sendo discutida

---

14. A primeira entrevista foi realizada com um gestor do Ministério da Justiça. A segunda com um analista do Ministério da Defesa. Para manter o sigilo, os mesmos serão identificados apenas como entrevistados do MJ e MD, respectivamente.

na Unasul a criação de um Conselho específico para fortalecer a cooperação em matéria de segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra o crime organizado transnacional. As soluções precisam ser simples e exequíveis, haja vista as dificuldades intrínsecas de uma coordenação multilateral – culturas, pontos de vista, expectativas e recursos diferentes. É importante se definir com clareza os conceitos e os objetivos. É preciso evitar duplicações – fóruns, políticas, legislação, meios etc.

Outras ações foram citadas, com destaque para a decisão do Conselho do Mercado Comum nº 16/2006, que determinou a instituição do Acordo-Quadro sobre a Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados-Membros do Mercosul. Esta iniciativa multilateral tem como propósito otimizar os níveis de segurança na região, promovendo uma cooperação mais ampla e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais. Embora o teor do acordo não difira significativamente do de outros compromissos bilaterais celebrados pelo Brasil com os países vizinhos, sua eficácia pode ser ampliada pelo fato de ter sido construído no âmbito de um mercado comum, cujos fóruns de discussão se encontram institucionalizados, o que favorece o diálogo e imprime mais agilidade na implementação das decisões conjuntas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criminalidade transnacional é um fenômeno estritamente imbricado à segurança pública no Brasil, e seu enfrentamento ultrapassa os limites das ações policiais convencionais, pois exige cooperação internacional articulada e efetiva. Em outras palavras, certo grau de internacionalização das atividades de controle do crime parece inevitável. Isto imprime às políticas de segurança de um país e de seus vizinhos certas características de bem público global, demandando o somatório e a coordenação dos esforços dos países da região em uma iniciativa intergovernamental comum.

Uma vez que o Brasil desponta entre os países sul-americanos como aquele dotado de mais capacidade econômica e institucional para promover políticas de segurança nas regiões de fronteira, a iniciativa e o comprometimento do país se fazem essenciais para assegurar a efetividade da cooperação regional nesta área. Nesse sentido, é fundamental o esforço empreendido pela PF ao longo dos últimos anos no sentido de capacitar as forças de segurança dos países vizinhos e ampliar e fortalecer os canais de compartilhamento de informações. De fato, o Brasil vem ampliando os investimentos na promoção da cooperação técnica de sua PF com os países vizinhos, não obstante o montante desta cooperação ainda seja bastante modesto comparativamente ao tamanho das economias envolvidas, e, sobretudo, à capacidade financeira do Estado brasileiro.

Mas, se em termos da capacidade do país esses valores se mostram reduzidos, a discrepância se torna maior diante das crescentes necessidades do setor. Os investimentos pelo Brasil nas iniciativas de cooperação internacional para combate a ilícitos nas fronteiras e promoção da segurança regional ainda são insuficientes face à amplitude das fronteiras nacionais e ao elevado grau de articulação e penetração dos grupos criminosos operando na região. Iniciativas pontuais, como operações de vulto nas fronteiras, envolvendo polícias, Forças Armadas e outros organismos de Estado, conquanto importantes, não configuram um esforço duradouro de fortalecimento da presença estatal nestas regiões, sendo bastante limitado seu impacto sobre a redução da criminalidade.

As entrevistas com os gestores públicos responsáveis pela condução de programas e estratégias de segurança em regiões de fronteira no Brasil apontam a ausência de coordenação das instituições nacionais e congêneres nos países vizinhos, bem como a carência de recursos e o diálogo problemático entre os sistemas de inteligência na região como fatores que mais prejudicam a implementação destas políticas. Nesse sentido, validaram as principais hipóteses levantadas neste trabalho, quais sejam: que a coordenação internacional é essencial para a efetividade destas iniciativas; e o esforço do governo brasileiro neste campo ainda resulta insuficiente e carente de estruturação. Além disso, os entrevistados ressaltaram o papel de liderança a ser assumido pelo Brasil na região para a consecução do objetivo de redução dos ilícitos transnacionais, tendo em vista a capacidade econômica e institucional do país frente a seus vizinhos.

A ausência de priorização das ações de combate aos ilícitos transfronteiriços por parte do governo brasileiro constitui, no curto prazo, um desincentivo aos países do entorno para cooperarem nesta área, dado seu elevado custo de oportunidade derivado da escassez de recursos fiscais, face a várias outras carências de políticas públicas. E, a longo prazo, poderá configurar um incentivo àqueles países que efetivamente priorizam o enfrentamento destas ameaças a buscarem outros parceiros a fim de concretizarem este esforço conjunto, voltando-se, inevitavelmente, para os Estados Unidos e outras potências mundiais, em detrimento do Brasil, seu parceiro preferencial.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, L. A. **Crime organizado transnacional: a face oculta do processo de globalização**. Monografia (Especialização) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/JZij1E>>.
- ARCE M., D. G.; SANDLER, T. Transnational public goods: strategies and institutions. **European journal of political economy**, v. 17, n. 3, p. 493-516, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Regional public goods: typologies, provision, financing, and development assistance**. Sweden: EGDI, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/pYhb7E>>.
- BEATO FILHO, C. C. Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. *In*: OLIVEIRA, N. V. **Policiamento comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002. p. 113-166.
- \_\_\_\_\_. Gestão da informação. **Segurança pública com cidadania**, v. 1, n. 2, p. 8-47, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. **Temer apresenta resultados do Plano Estratégico de Fronteiras**. Brasília, 18 dez. 2012. Disponível em: <[http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2012/12/2012-12-18\\_michel-temer-balanco-plano-estrategico-de-fronteiras](http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2012/12/2012-12-18_michel-temer-balanco-plano-estrategico-de-fronteiras)>.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sistema Consular Integrado**. Divisão de Atos Internacionais. Brasília: MRE, [s.d.]. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br>>.
- BRITO, V. M. **O papel da inteligência no combate ao crime organizado transnacional**. Monografia (Especialização) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2007.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. South America: an under-conflictual anomaly? *In*: \_\_\_\_\_. **Regions and powers: the structure of regional security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CASTRO, T. G. B. Segurança pública, inteligência e cooperação internacional. **Revista brasileira de ciências policiais**, v. 2, n. 2, jul-dez/2011.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Globalização e desenvolvimento**. Brasília: Cepal; ECLAC, 6-10 maio 2002. (29ª Período de sessões). Disponível em: <<http://goo.gl/kQh9f6>>. Acesso em: 4 set. 2013.
- CERQUEIRA, D. R. C. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DEHON, O.; SCHLEICHER, R. The role of regional leaders in international security: a theoretical-conceptual revision. *In*: VAZ, A. C. (Org.). **Intermediate states, regional leadership and security**: India, Brazil and South Africa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

FERRO, A. L. Inteligência de segurança pública e análise criminal. **Revista brasileira de inteligência**, v. 2, n. 2, p. 77-92, abr. 2006.

GOMES, R. C. **O crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kQh9f6>>.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasileira02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira02.pdf)>.

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. Defining global public goods. *In*: \_\_\_\_\_. (Eds.). **Global public goods**: international cooperation in the 21st century. Oxford: Oxford University Press, 1999.

LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. **The design of transnational public good mechanisms for developing countries**. Toulouse: Institut d'Économie Industrielle, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/KPzX79>>.

MINISTRO da Justiça elogia plano de policiamento nas fronteiras do Brasil. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 11 abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/hN0vp8>>.

NORDHAUS, W. D. **Paul Samuelson and global public**. New Haven: Yale University, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/zelDpy>>.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; SILVA FILHO, E. B. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: IPEA – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3. Brasília: Ipea, p. 628-646, 2010a.

\_\_\_\_\_. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. *In*: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**. v. 1. Brasília: Ipea, 2010b.

SANDRONI, G. A. **A Convenção de Palermo e o crime organizado transnacional**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/SBzPGJ>>.

SANTOS, M. J.; KASSOUF, A. L. Uma investigação econômica da influência do mercado de drogas ilícitas sobre a criminalidade brasileira. **Revista economia**, v. 8, n. 2, p. 187-210, 2007.

\_\_\_\_\_. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **Revista economia**, v. 9, n. 2, p. 343-372, 2008.

SEELKE, C. R. *et al.* **Latin America and the Caribbean: Illicit drug trafficking and U.S. counterdrug programs.** Congressional Research Service Report for Congress, 12 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41215.pdf>>.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World drug report 2008.** [s.l.] UNODOC, 2008. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **World drug report 2010.** United Nations Office on Drugs and Crime, 2010. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **World drug report 2012.** United Nations Office on Drugs and Crime, 2012. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_web\\_small.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf)>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRANDÃO, P. C. A inteligência criminal no Brasil: um diagnóstico. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS, 29., 2009, Toronto. **Anais...** Toronto: Lasa, 2010., Toronto/Canadá, out. 2010.

BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. América do Sul terá um plano de segurança de fronteiras, anuncia Barreto. **Agência Brasil**, Brasília, 29 nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/TZN3A9>>.

FAVARO, L. M. Globalização e transnacionalidade do crime. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17., 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: CONPEDI, nov. 2008.

GOMES, R. C. Prevenir o crime organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 21, n. 8, p. 39-54, ago. 2009.

GONÇALVES, J. B. **Políticos e espíões: o controle da atividade inteligência.** Niterói: Impetus, 2010.

JÁCOME, F. É possível a cooperação em segurança na América do Sul? *In*: HOFMEISTER, W. (Org.). **Segurança internacional**: um diálogo Europa-América do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

MINGARDI, G. Inteligência policial e crime organizado. *In*: LIMA, R. S; PAULA, L. (Orgs.). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2008.

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista brasileira de política internacional**, v. 43, n. 2, p. 108-129, 2000.

OLIVEIRA FILHO, E. D. **O vácuo do poder e o crime organizado**: Brasil, início do século XXI. Goiânia: AB, 2002.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

WERNER, G. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas**: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835>>.





## PARTE 2

# O BRASIL E A SEGURANÇA NO ATLÂNTICO SUL





## O ATLÂNTICO SUL NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA E DA DEFESA\*

Antonio Ruy de Almeida Silva\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Apesar de os avanços tecnológicos e o surgimento de sociedades pós-industriais terem reduzido a importância dos fatores geográficos, o ambiente físico continua sendo um elemento significativo para a compreensão da política e das relações internacionais (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003). Neste ambiente, destacam-se, em particular, os oceanos, por cobrirem cerca de 70% da superfície terrestre e, principalmente, por serem fonte de riquezas e vias de comunicação que unem os diversos continentes.

Este capítulo tem como proposta elaborar uma sucinta análise do Atlântico Sul no tocante à sua importância global, regional e local, nos aspectos tanto econômicos como estratégicos, com uma visão a partir do Brasil, privilegiando, também, as relações entre Brasil e Argentina, os dois principais países atlânticos da América do Sul.<sup>1</sup> Na primeira parte, são sintetizados alguns aspectos do papel do Atlântico Sul no sistema marítimo globalizado e sua importância para o Brasil.<sup>2</sup> A segunda parte se volta para sua dimensão geopolítica, com ênfase nos atores extrarregionais e nas iniciativas para a construção de uma “identidade atlântica”. Finalmente, será analisada a relação do Brasil com a Argentina sob uma visão estratégica naval.

---

\* O autor agradece ao almirante Mario César Flores e a Victor Coutinho Lage pelos valiosos comentários nas versões anteriores deste artigo.

\*\* Contra-almirante da Marinha do Brasil e membro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval, do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (USP).

1. Uma análise desse oceano implicaria também abordar os países africanos que o compartilham. No entanto, para manter o foco na América do Sul atlântica, a África será mencionada apenas quando indispensável para se entender os mecanismos internacionais existentes no Atlântico Sul.

2. O Atlântico Sul “é definido como a região compreendida entre o paralelo 16° N, a costa ocidental da África, a Antártica, o leste da América do Sul e das Antilhas menores, incluindo as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)” (Wiemer, 2013).

## 2 GLOBALIZAÇÃO E PODER MARÍTIMO NO ATLÂNTICO SUL

Os oceanos têm desempenhado um importante papel na história das civilizações, em suas dimensões política, econômica, social, militar e ambiental. A globalização, particularmente, desenvolve-se, também, graças às possibilidades que os espaços marítimos oferecem para o comércio, a exploração dos seus recursos, o transporte de pessoas e – principalmente no passado – a disseminação de ideias.<sup>3</sup>

Para Alfred T. Mahan, um dos mais conhecidos geopolíticos dos Estados Unidos, o mar é um grande caminho, aberto a todos, que permite o livre fluxo de pessoas e mercadorias, e no qual as marinhas de guerra têm, prioritariamente, a tarefa de assegurar o comando do mar, principalmente para proteger o transporte marítimo.<sup>4</sup> Segundo o autor, a história do poder marítimo<sup>5</sup> mostra a enorme influência deste transporte no comércio, na riqueza e no poder das nações, mas, ao mesmo tempo, revela como as disputas e a competição culminaram frequentemente em conflitos armados (Mahan, 1987).

Além de via indispensável de comunicação, o mar tem se tornado uma importante fonte de recursos biológicos, energéticos e minerais. Esta importância tende a crescer à medida que novas pesquisas e tecnologias demonstram as potencialidades dos recursos do mar e possibilitam a exploração econômica destas riquezas. A influência do mar se estende ainda às áreas litorâneas, onde vive a maioria da população mundial, sujeita, portanto, às modificações climáticas que afetam o meio ambiente marinho.

A importância da dimensão econômica dos espaços marítimos traz implicações para as questões de segurança e defesa relacionadas aos oceanos. Os navios de guerra e as marinhas, criados inicialmente para proteger o comércio marítimo das primeiras civilizações do Mediterrâneo, hoje são os principais responsáveis pela segurança deste sistema marítimo globalizado (Stevens e Wescott, 1958).

Além disso, o mar tem sido palco de conflitos causados por interesses divergentes dos Estados. Recentemente, tem se observado tensões relacionadas à delimitação de fronteiras marítimas, em razão de seu estabelecimento no âmbito da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, conhecida como a Lei do Mar, processo que,

---

3. Segundo alguns autores, a própria filosofia e a ciência começaram o seu desenvolvimento em Mileto, porque a cidade era um importante porto comercial, no qual povos com diferentes culturas se encontravam, facilitando a diversidade de ideias e os questionamentos de caráter geral (Russell, 2001).

4. O conceito de "comando do mar" evoluiu na literatura naval para o conceito mais restrito de controle de áreas marítimas para cumprimento de tarefas específicas limitadas no tempo e no espaço.

5. Mahan não define com precisão o conceito de poder marítimo. Algumas vezes ele é usado como a capacidade do poder militar na sua expressão naval de controlar o mar e, em outras, como o conjunto de atividades comerciais marítimas, acesso a mercados e a posse de colônias que contribuiriam para a riqueza e o poder de uma nação (Crowl, 1986). Neste capítulo, poder marítimo é definido como a capacidade de um Estado de explorar o conjunto de atividades relacionadas com o mar no campo político, econômico, social, ambiental e militar, sendo que o poder naval é o componente militar do poder marítimo (Silva, 2007).

em muitas regiões, se caracteriza por demandas conflitantes dos países envolvidos. Além do mais, as ameaças “neotradicionais”, tais como o terrorismo, o transporte ilegal de pessoas e/ou material e a pirataria, que ganharam mais destaque após o término da Guerra Fria e os ataques terroristas do 11 de Setembro, contribuem, ainda mais, para a complexidade da segurança marítima.<sup>6</sup>

A globalização e o poder marítimo estão intimamente interligados. Ao mesmo tempo em que o processo da globalização se intensifica, o poder marítimo se desenvolve, e vice-versa. Em relação à importância econômica, verifica-se que a globalização tem aumentado o fluxo das transações comerciais, produzindo um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo, por meio do qual é realizado cerca de 80% do comércio mundial – medido em peso e volume (United Nations, 2012). Segundo relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), existiam em 2011 cerca de 103 mil navios comerciais em serviço no mar, enquanto outras fontes citam a existência de cerca de 4.500 portos (United Nations, 2011).<sup>7</sup> Nesse sentido, o sistema de comércio globalizado depende do bom funcionamento do sistema marítimo mundial.

O Atlântico Sul faz parte desse sistema. No entanto, tradicionalmente, tem sido um espaço marítimo de menor importância relativa. Em termos de via de comunicação e de transporte marítimo, este oceano, na dimensão global, é periférico, tendo em vista que o tráfego mais importante ocorre entre a Ásia, os Estados Unidos e a Europa, apenas passando pelo Atlântico Sul aqueles navios que não podem seguir uma rota mais curta, usando os canais de Suez e do Panamá. Esta situação deverá ser agravada com a ampliação deste último, prevista para estar concluída no final de 2014, quando então permitirá a passagem de navios muito maiores, denominados *New Panamax*. Além disso, tenta-se incrementar uma rota através do Ártico, que, caso se concretize, poderá reduzir consideravelmente o tempo de travessia entre os principais polos econômicos mundiais, afetando ainda mais as rotas do Atlântico Sul (Petroleiro..., 2012). Neste oceano, também não se encontra nenhum dos maiores portos do mundo, que se concentram, na sua maioria, no Pacífico. Em termos de transporte de contêineres, o principal porto do Atlântico Sul, o de Santos, ocupa a 43ª posição no *ranking* mundial (World Shipping Council, [s.d.]). O melhor porto da região em termos de carga, o de Tubarão, ocupava em 2010 o 23º lugar na lista dos maiores do mundo (AAPA, 2010).

Periferia no contexto global, no entanto, não é o mesmo que insignificância. O Atlântico Sul tem uma importância relativa ponderável. No caso norte-americano, por exemplo, cerca de 20% do seu transporte marítimo foi realizado pelo Atlântico

6. Embora essas ameaças sejam normalmente denominadas “novas ameaças”, elas não são “novas”, pois estiveram presentes em vários períodos da história. Assim, o termo ameaças “neotradicionais” parece mais apropriado, e por isso será usado neste texto.

7. Ver, por exemplo, as informações disponíveis em: <<http://www.worldportsource.com>>.

Sul em 2009, totalizando 10.992 navios (United States, 2011). Em 2011, segundo dados da Marinha do Brasil, trafegaram pelas linhas de comunicações marítimas brasileiras 1.032 navios por dia.<sup>8</sup> Da mesma forma, a tendência é que este oceano ganhe maior importância caso se confirme o dinamismo do Brasil e se incremente o crescimento econômico da Argentina e dos países africanos, assim como o comércio exterior entre estes e as maiores economias mundiais.

Segundo relatório da UNCTAD, os países em desenvolvimento estão, de fato, aumentando sua participação no comércio mundial. A exportação de *commodities* da África e da América Latina para a China e os países mais desenvolvidos, assim como a importação de bens chineses por estas regiões, estão reconfigurando o transporte pelo mar. Ademais, estão em construção novos complexos logísticos marítimos em alguns países ribeirinhos, e as descobertas de petróleo e o incremento da produção na costa africana são vetores que contribuirão para um incremento da importância econômica do Atlântico Sul.

Se, na dimensão global, o Atlântico Sul tem um papel secundário como via de comunicação marítima, e é periférico em termos estratégicos, no âmbito regional e local, a sua importância econômica e geopolítica é fundamental. Para o Brasil, este oceano representa: via de transporte essencial para o seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração de petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para a sua projeção marítima internacional.

Os espaços marítimos sobre os quais o Brasil tem algum tipo de jurisdição representam hoje cerca de 3,5 milhões de km<sup>2</sup>. No entanto, existe a possibilidade de este total ser acrescido de cerca de 1 milhão de km<sup>2</sup>, em decorrência do pleito para a extensão da plataforma continental, apresentado à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização das Nações Unidas. Caso tenha sucesso na sua reivindicação, o Brasil terá jurisdição sobre espaços marítimos que representarão cerca da metade da sua área continental (Brasil, [s.d.]). Nesta área, conhecida como Amazônia Azul, é extraída a maior parte do petróleo brasileiro e é onde se encontram as maiores reservas desta riqueza, no pré-sal. Para os demais países ribeirinhos, a importância dos seus espaços marítimos, embora variando caso a caso, também se impõe pelas perspectivas do comércio e do transporte, da exploração de riquezas e da segurança e da defesa.

### 3 O ATLÂNTICO SUL SOB UMA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA

Na dimensão global da segurança e da defesa, o Atlântico Sul tem sido, da mesma forma que na economia globalizada, secundário. Foi assim na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais e assim continua atualmente, apesar das várias tentativas

---

8. Dados fornecidos ao autor pelo Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo.

de associá-lo à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou à criação de uma hipotética Organização do Tratado do Atlântico Sul, por países da região ou extrarregionais.<sup>9</sup>

No âmbito regional e local, no entanto, a importância geopolítica do Atlântico Sul é fundamental, pois o processo de globalização também tem se dado em um cenário de integração regional e a América do Sul tem acompanhado esta tendência (Katzenstein, 1996). No campo da segurança, de acordo com a teoria dos complexos regionais de segurança, defendida por Buzan e Wæver, as regiões têm tido mais autonomia em relação à ingerência que sofriam das grandes potências no contexto da disputa ideológica que permeou a Guerra Fria. Assim, o grau de interdependência em relação à segurança é maior entre os países de uma determinada região, que compõem um complexo regional, que com atores que não o constituem, inclusive as grandes potências (Buzan e Wæver, 2003).

Essa autonomia relativa na América do Sul, entretanto, não pode deixar de considerar os atores extrarregionais que possuem posições no Atlântico Sul e as iniciativas que tentam transformar o Atlântico em uma grande e indivisível bacia. Entre estes atores, a Grã-Bretanha tem uma posição privilegiada por dominar um conjunto de posições, por meio das ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, Malvinas e Geórgia do Sul/Sandwich do Sul, sendo que a disputa com a Argentina em relação às Malvinas ainda constitui o principal foco de tensão envolvendo um país extrarregião.<sup>10</sup> A França é outro ator extrarregional, com a sua presença no departamento ultramarino da Guiana, onde se localiza o importante centro espacial de Kourou, que faz lançamentos para a França e a Agência Espacial Europeia, o que, em termos geoestratégicos, tem implicações tanto na América do Sul quanto no Atlântico Sul.

As possessões desses dois países são consideradas pela OTAN, outro ator extrarregional, como posições que permitem que o Atlântico Sul possa ser mantido sob controle no caso de qualquer eventualidade relacionada com ameaças aos seus interesses na região. Estas possessões são bases de apoio para futuras necessidades de segurança envolvendo os interesses da OTAN, que já não se limitam às fronteiras dos países que a compõem, conforme explicitado em seu Conceito Estratégico, de 2010: “a instabilidade ou o conflito para além das fronteiras da OTAN podem diretamente ameaçar a segurança da Aliança, inclusive por meio do fomento ao extremismo, ao terrorismo e a atividades ilegais, tais como o tráfico de armas, narcóticos e pessoas” (NATO, 2010, tradução nossa).

---

9. Essa marginalidade foi interrompida, temporariamente, na Guerra das Malvinas, quando a Grã-Bretanha enviou uma força-tarefa naval para reconquistar as ilhas, que haviam sido invadidas militarmente pela Argentina.

10. Apesar de Ascensão ter sido descoberta pelos portugueses, as ilhas fazem parte dos territórios ingleses “além do mar” e cabe à Grã-Bretanha sua defesa. Ascensão serve de base para a força aérea da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, apoiando, também, as aeronaves que vão e voltam das Malvinas (Ascension Island, [s.d.]).

Para alguns autores portugueses, as regiões nas quais as ameaças “neotradicionais” poderiam necessitar da atuação da OTAN seriam as correspondentes ao *Grande Oriente Médio* e à *África Subsaariana*, existindo um esforço da diplomacia portuguesa para incorporar o Atlântico Sul nas preocupações estratégicas daquela organização e da União Europeia, fundamentado na ideia de que não se pode pensar a dimensão de segurança deste oceano como um espaço geoestratégico dividido. Nesta visão portuguesa, seria necessário envolver os Estados Unidos e convencer o Brasil. E os laços culturais com a sua ex-colônia fariam de Portugal um ator “fulcral” nesta tarefa de convencimento (Serronha, 2010).

Esse interesse em colocar o Atlântico Sul no radar estratégico da OTAN foi expresso, inclusive, pelo ministro da Defesa de Portugal em 2010,<sup>11</sup> o que levou o ex-ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, a afirmar, em palestra que proferiu no mesmo ano em Lisboa, que via “com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o ‘Norte do Atlântico’ ao ‘Sul do Atlântico’ – esta, o ‘Sul’, área geoestratégica de interesse vital para o Brasil” (Jobim, 2010). Apesar da opinião do ex-ministro, a atuação em qualquer região está estabelecida como uma das missões da OTAN, conforme descrito na sua estratégia: “A OTAN irá dissuadir e defender em relação a qualquer ameaça de agressão e a desafios emergentes de segurança onde eles ameacem a segurança fundamental dos aliados, individualmente, ou da Aliança como um todo.” (NATO, 2010, tradução nossa).

Aos esforços portugueses se soma o interesse espanhol, no sentido de tratar o Atlântico geoestratégicamente como um espaço único, “equilibrando o peso estratégico do Sul do Atlântico em comparação com o Norte, e aproveitando seu potencial em benefício de todos”, nas palavras do ministro de Assuntos Exteriores da Espanha, Miguel Ángel Moratinos. Em 2009, após reunião promovida pela Espanha, na denominada *Iniciativa do Atlântico Sul*, foi emitida a *Declaração de Lanzarote*, que visa incrementar a cooperação entre os países do Atlântico para enfrentar “as ameaças e os desafios” que recaem sobre o Atlântico como um espaço geopolítico.<sup>12</sup> O interesse de Portugal e Espanha em relação à união geoestratégica deste oceano pode ser explicado pela busca de mais protagonismo na OTAN, na qual estes países são coadjuvantes quando comparados às maiores potências europeias.

Nos meios acadêmicos norte-americanos, também se encontram iniciativas destinadas a mostrar a necessidade de se acabar com a divisão entre as duas partes do Atlântico. Em 2009, sob o patrocínio de um grupo de instituições dos Estados Unidos e da Europa, foi publicado um trabalho que, tendo como pano de fundo o incremento das relações entre Estados Unidos e União Europeia, propõe a cha-

11. “The South Atlantic is ‘strategic’ and should be included in ‘the lines of fundamental action’ for NATO during the coming decade,” says Portugal’s defence minister (NATO..., 2010).

12. Na ocasião, o ministro espanhol usou até mesmo o acidente aéreo ocorrido com a aeronave da Air France que ia do Brasil para a França para justificar a necessidade de mais controle no Atlântico Sul (Paises..., 2009).

mada *Iniciativa da Bacia do Atlântico*, na qual estes dois atores incrementariam a interação com os países do Atlântico Sul para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios, tais como: “(...) conexões energéticas; transportes, comércio e investimento; migração e integração; construção de sociedades resilientes; promoção da boa governança, da saúde e do desenvolvimento humano; combate ao crime organizado, às drogas e a outros desafios internacionais” (Hamilton e Burwell, 2009, tradução nossa).

Além desses atores e “iniciativas”, há que se considerar, ainda, outro importante ator no Atlântico Sul: os Estados Unidos, que, como superpotência marítima, têm capacidade para atuar globalmente e, como um dos maiores beneficiários da globalização, lideram os esforços para manter o sistema marítimo mundial protegido contra ameaças. No entanto, apesar do incontestável poder naval norte-americano, o número de navios que o compõe tem decrescido ao longo dos anos. O sonho da Marinha dos seiscentos navios, proposta nos anos 1980, contrasta com os 284 navios existentes, em março de 2012, que podem ser destacados para os diversos oceanos.<sup>13</sup> Neste contexto, a crise econômica não permite antever uma melhoria significativa nesta tendência.

Assim, conceitos como “segurança cooperativa”, fundamentalmente de caráter multinacional, vêm sendo incentivados pelos Estados Unidos, há alguns anos, como forma de complementar as necessidades relacionadas com a segurança marítima e reduzir os custos de manutenção da segurança global, ao compartilhá-los com atores regionais.<sup>14</sup> Neste contexto, o ex-comandante de operações navais, Almirante Mullen, lançou, em 2005, a ideia da criação de uma rede global de nações para garantir “a liberdade e a segurança dos mares”. Esta rede se concretizaria no campo naval com a “marinha dos mil navios”, que seria uma ideia-força que traduziria o conjunto dos meios navais de países nas diversas regiões do mundo, os quais seriam considerados como participantes deste “sistema”. Este conceito se fundamenta na ideia de que interessaria à maioria dos países manter a segurança marítima contra as ameaças que afetem a globalização, e que a cooperação regional ou mundial no campo do poder naval é fundamental (Silva, 2006).

Nessa conjuntura, interessa aos Estados Unidos a manutenção da estabilidade e da segurança no Atlântico Sul, a serem primariamente mantidas pelos Estados da região, desde que assegurada a liberdade de navegação que permita a atuação do poder naval daquele país quando necessário. A criação da Quarta Frota, subordinada ao Comando Sul, cuja área de atuação engloba o Caribe e as Américas Central e do Sul, se insere neste contexto. A possibilidade de atuação foi

13. Dados da Marinha dos Estados Unidos, disponíveis em: <[http://www.navy.mil/navydata/nav\\_legacy.asp?id=146](http://www.navy.mil/navydata/nav_legacy.asp?id=146)>. Acesso em: 21 mar. 2013.

14. Desde os anos 1990, o tema vem sendo discutido nos meios acadêmicos norte-americanos (Cooperative..., 1992).

incrementada, para além da questão das drogas e da imigração ilegal, em função: *i*) da existência na América do Sul de governos de viés antiamericano, que mantêm relações amigáveis com atores extrarregionais, principalmente com o Irã; *ii*) da necessidade de manter o Canal do Panamá livre de ameaças e aberto à navegação;<sup>15</sup> e *iii*) pelo incremento da importância do Atlântico Sul como via de comunicação e fonte de energia (Silva, 2008).

Vistos, sucintamente, os principais atores e iniciativas extrarregionais relacionados com o Atlântico Sul, como se comportam Argentina e Brasil, os dois principais países debruçados sobre este oceano?

#### 4 BRASIL, ARGENTINA E O ATLÂNTICO SUL

Os Estados Unidos, desde a Segunda Guerra Mundial, quando a Quarta Esquadra atuou a partir do Nordeste brasileiro, tiveram um papel importante nas concepções estratégicas de Brasil e Argentina relacionadas com o Atlântico Sul (Gama, 1982). Durante a Guerra Fria, o pensamento naval brasileiro estava subordinado às concepções estratégicas norte-americanas na defesa das linhas de comunicações marítimas contra ataques dos submarinos soviéticos no Atlântico Sul. Esta subordinação tinha como contrapartida o fornecimento pelos norte-americanos de meios necessários para a Marinha brasileira.

No final da década de 1960 e início da década de 1970, quando o crescimento econômico do Brasil abriu a possibilidade para a Marinha modernizar-se, adquirindo meios navais mais sofisticados, o país encontrou uma série de dificuldades para conseguir estas unidades nos Estados Unidos, e o mercado europeu foi a solução. No entanto, o conceito estratégico naval brasileiro, que enfatizava a guerra antissubmarina, subordinado à concepção estratégica norte-americana de defesa coletiva relacionada com a Guerra Fria, só foi alterado em 1977, com a publicação da Política Básica e Diretrizes da Marinha (Vidigal, 1985).

Nesse mesmo ano, o Brasil denuncia o acordo militar com os Estados Unidos, que já durava 25 anos, em face da política do governo Carter de associar a ajuda militar ao atestado de bons antecedentes, relacionado com os direitos humanos, emitido pelo Congresso norte-americano. Dessa forma, nos anos 1970, a postura naval brasileira se afastou das concepções navais norte-americanas, tanto na busca por novos mercados fornecedores de meios navais, quanto no desenho de um pensamento estratégico voltado para as hipóteses de emprego relacionadas com os interesses brasileiros. Isto se deu, especialmente, em relação a um possível conflito com a Argentina, devido ao problema de aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná.

---

15. A Marinha norte-americana realiza anualmente o exercício militar multilateral denominado *Panamax*, com o propósito de "defender o Canal".

O distanciamento em relação aos Estados Unidos foi um processo que se desenvolveu principalmente durante a segunda metade dos anos 1960, quando o presidente Costa e Silva (1967-1969) demonstrava a vontade da política externa brasileira de desvencilhar-se da imagem de alinhamento com a norte-americana. O Brasil, em 1967, recusou o convite do presidente Lyndon Johnson (1963-1969) para participar da Guerra do Vietnã, e a dificuldade para se conseguir dos norte-americanos meios militares mais sofisticados contribuiu indiretamente para o desenvolvimento da indústria militar brasileira, reduzindo ainda mais a sua dependência militar dos Estados Unidos. Este distanciamento no campo da política externa foi aprofundado no governo Geisel (1974-1979), quando o Brasil reconheceu a independência de Angola.

A Argentina, apesar da aproximação com o Brasil nos anos 1970, mantinha uma relação próxima com os Estados Unidos como forma de contrabalançar o peso específico de seu vizinho mais poderoso, inclusive apoiando os norte-americanos na luta anticomunista na América Central (Hurrell, 1998). A Guerra das Malvinas, sete anos depois, parece ser um ponto de inflexão na postura conflitiva que contaminava a relação entre Brasil e Argentina e, particularmente, suas Forças Armadas. Para o Brasil, mas principalmente para a Argentina, ficou claro que os interesses norte-americanos relacionados com os seus parceiros tradicionais no âmbito da OTAN teriam prioridade em relação aos tratados de defesa interamericanos ou à cooperação bilateral de segurança com países da América do Sul. Da mesma forma que o Brasil nos anos 1970, a Argentina, nos anos 1980, após a Guerra das Malvinas, foi buscar no mercado europeu, especialmente na Alemanha, os meios navais para a sua Marinha.

No governo do presidente Menem (1989-1999), a Argentina voltou a intensificar seu relacionamento com os Estados Unidos, tipificada pela declaração do chanceler Guido di Tella de que a Argentina mantinha com aquele país “relações carnis”, tendo enviado dois navios de guerra para participar na Primeira Guerra do Golfo (Aversa, [s.d.]). No entanto, a falta de apoio do governo norte-americano à crise econômica argentina – cujo momento crítico ocorreu em 2001 – contribuiu para o final deste período de alinhamento automático (Buzan e Wæver, 2003, p. 234). Em 2006, a política externa argentina já havia sido modificada, com o então presidente Néstor Kirchner afirmando uma postura mais independente por parte do país (Kirchner..., 2006).

No campo da segurança, as relações conflituosas entre Brasil e Argentina perderam substância: pela resolução pacífica do contencioso Itaipu-Corpus; pelo processo de integração econômica entre os dois países; e pela mudança do foco brasileiro para as possíveis ameaças na Amazônia, enquanto mantinha a postura da defesa dos interesses marítimos do Atlântico Sul, não mais relacionados com um

conflito interestatal com a Argentina. A cooperação naval entre os dois países foi intensificada e, hoje, existem mecanismos institucionalizados de consulta, exercícios militares e medidas de confiança mútua. No entanto, não parece existir, da parte do Brasil, interesse em criar organismos de defesa coletiva no Atlântico Sul, provavelmente porque isto reduziria sua capacidade de manobra, e até mesmo porque um futuro conflito relacionado com as Malvinas colocaria o país em confronto com a Grã-Bretanha. O Brasil, mesmo apoiando a Argentina em relação às Malvinas, tem articulado um esforço diplomático para não contaminar sua boa relação com aquele país europeu, que passou a ser, inclusive, um importante fornecedor de meios navais para a sua Marinha a partir dos anos 1970.

A aproximação com a Argentina se insere na estratégia de política externa brasileira de manter a América do Sul e o Atlântico Sul em uma perspectiva regional, a fim de gerar mais estabilidade, desenvolvimento e integração entre os países da região e reduzir a influência das potências extrarregionais, criando uma identidade sul-americana e uma sul-atlântica. Neste contexto, pode-se incluir a iniciativa brasileira da constituição de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), estabelecida em 1986, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Formada por 22 países dos dois lados do Atlântico, a iniciativa busca ampliar a cooperação em diversos campos, inclusive o da defesa. A AGNU, em 1994, aprovou, pela Resolução nº 49/26, a Zopacas, destacando-se a abstenção dos Estados Unidos. Este mecanismo ganhou mais ímpeto a partir de 2007 com a reunião ocorrida em Luanda. O processo de revitalização da organização prosseguiu durante a VII Reunião Ministerial, realizada em Montevidéu, em 15 de janeiro de 2013, que aprovou uma declaração abrangente sobre os temas da política internacional, além de um plano de ação (Uruguai, [s.d.]).

No mesmo ano de criação da Zopacas, a integração brasileiro-argentina dava os primeiros passos que levariam à criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, incorporando o Paraguai e o Uruguai. Este mecanismo de integração sub-regional, ainda que enfrentando dificuldades no seu desenvolvimento, tem contribuído para a estabilidade regional. Sendo assim, o sucesso do Mercosul poderia ser considerado como decisivo para a construção de uma comunidade de segurança no Cone Sul (Buzan e Wæver, 2003, p. 335).

Para alguns autores, embora elementos como poder e interesse tenham contribuído para a mudança na rivalidade entre Argentina e Brasil, fatores ideacionais foram fundamentais para esta modificação. Segundo Hurrell, na esfera da segurança e da defesa, poder-se-ia citar fatores como: as medidas de confiança mútua; o deslocamento de efetivos militares brasileiros da fronteira sul para a Amazônia; e mais controle civil dos militares. Além disso, o processo de integração econômica, uma rede de instituições e um grau elevado de interação em diversos setores seriam

outros fatores que apontam para a mudança qualitativa do relacionamento entre os dois países, no que poderia ser considerado como uma incipiente comunidade de segurança (Hurrell, 1998).

Apesar do avanço nas dimensões políticas e econômicas no Mercosul, o campo militar continuou a se pautar pela cooperação bilateral e multilateral sem, no entanto, ter um fórum de defesa institucionalizado para os países participantes daquele organismo sub-regional. Apenas com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do seu Conselho de Defesa (CDS) é que esta institucionalização passou a ocorrer em um nível regional.

## 5 CONCLUSÃO

Embora o Atlântico Sul seja, no contexto global, estratégica e economicamente periférico – com tendência a aumentar sua importância no médio prazo, principalmente, pelo incremento da produção de petróleo nas suas áreas marítimas –, ele é fundamental no contexto regional e local, principalmente para o Brasil, que o vê não apenas como fonte de riquezas e via de comunicação, mas também como veículo de integração regional e projeção para além deste espaço.

O processo de integração regional, iniciado antes do fim da Guerra Fria, é complexo. Por um lado, existem as tentativas de associações mais amplas, seja em uma visão hemisférica, seja na criação de uma identidade atlântica. Por outro, o Brasil tenta criar uma identidade sul-americana, a partir do núcleo do Mercosul, e sul-atlântica, a partir da Zopacas. A construção de uma identidade sul-atlântica se insere na mesma dinâmica de construção de uma identidade sul-americana. No entanto, esta dinâmica é mais complexa. Primeiramente, por ser o Atlântico Sul compartilhado com dezenas de nações do continente africano. Segundo, pela presença de possessões de países extrarregionais. Finalmente, pelas características das normas vigentes no mar, onde a liberdade de navegação não permite um conceito restrito de “territorialidade”, pois isto significaria reduzir a capacidade da potência militar hegemônica e das demais potências navais de atuarem na política internacional por meio de suas forças navais, que são seu principal instrumento militar de alcance global.

Essa dinâmica, no entanto, não significa a inexistência de interesses comuns com os atores extrarregionais. O Reino Unido tem sido um fornecedor de meios navais para a Marinha brasileira, e a França, com o programa de submarinos, se tornou um importante parceiro para o Brasil. Além da questão da aquisição de meios e tecnologia, existem interesses comuns relacionados com a segurança. Para os Estados Unidos, em época de crise e de dificuldades econômicas, é fundamental a parceria com os países da região, com o propósito de manter a estabilidade e dividir o custo da segurança, principalmente contra as ameaças “neotradicionais”

que são do seu interesse. Esta estratégia está explicitada no documento sobre a política de defesa hemisférica, publicado em outubro de 2012, no qual as iniciativas regionais como o Conselho de Defesa Sul-Americano são elogiadas (United States, 2012). Além disso, existe uma rede institucionalizada de cooperação entre as forças armadas sul-americanas e norte-americanas, inclusive com exercícios navais conjuntos no Atlântico Sul. Mesmo assim, a criação da Quarta Frota indica um incremento na preocupação com os temas de segurança e defesa relacionados com os interesses norte-americanos na região e que, caso necessário, as forças navais daquele país estarão organizacionalmente preparadas para intervir.

Em relação à OTAN, embora o seu Conceito Estratégico de 2010 não tenha incorporado a ideia de incluir o Atlântico Sul nas suas preocupações imediatas, como defendido principalmente por Portugal, a forma vaga e ampla como está descrita a possibilidade de atuação das forças da organização contra ameaças a algum dos seus membros tem sido motivo de preocupação no âmbito do Ministério da Defesa brasileiro (Amorim, 2011). A questão das Malvinas continua sendo um foco de possível tensão<sup>16</sup> no Atlântico Sul e, embora a situação da Guiana como departamento ultramarino da França pareça estável, apenas o futuro poderá dizer como evoluirá esta possessão europeia na América do Sul.

Ao considerar que a Zopacas deve prescindir de atores extrarregionais para se garantir um ambiente de paz e cooperação, o que pelo aspecto tão somente da segurança internacional interessaria às potências extrarregionais, torna-se necessário que os países da região tenham condição de garantir esta paz, justamente para minimizar a possibilidade da interferência. Nesse contexto, a existência de poderes navais adequados para a atuação regional,<sup>17</sup> inclusive contra as ameaças “neotradicionais”, bem como a boa relação entre as marinhas brasileira e argentina, são fundamentais.

Em relação aos dois países sul-americanos com maiores interesses no Atlântico Sul, a situação é de intensa cooperação, a ponto de o Livro Branco da Argentina, de 2010, afirmar que, no Cone Sul, “o cenário de defesa e segurança internacional se encaminha para níveis de abertura e transparência que se assemelham aos da inicial experiência de integração europeia” (Argentina, 2010, p. 38). O ideal é que essa integração evolua para uma comunidade de segurança. No entanto, não se pode descartar as questões materiais, de poder, assim como o resíduo da cultura conflituosa que por tanto tempo contaminou a relação entre os dois países, fortalecida por alegações geopolíticas de um suposto imperialismo brasileiro, disseminadas também nas demais nações da América do Sul.

---

16. A decisão da Grã-Bretanha em explorar petróleo e gás natural e realizar exercícios militares nas Malvinas tem sido mais um complicador nessa disputa pelas ilhas.

17. Para o almirante Mario César Flores, no futuro previsível, o Brasil só terá condições de ser um “ator estratégico concreto na defesa de objetivos legitimados pela sociedade brasileira na América do Sul e no Atlântico Sul” (Flores, 2000, p. 136).

Essas questões merecem reflexão, e podem contribuir para outros cenários relacionados com o comportamento da Argentina e de outros países da região caso se confirme um maior desenvolvimento econômico e militar brasileiro. Haveria uma tentativa de balanço de poder em relação ao Brasil, talvez até mesmo incentivado e explorado por outros atores extrarregionais? Neste contexto, poderiam as potências extrarregionais ter um papel que hoje, aparentemente, é negado por vários países? Ou será que posturas fundamentadas em poder não terão mais condição de florescer na região? Dessa forma, o futuro será o fortalecimento da construção da identidade regional, possibilitando um ambiente no qual o dilema de segurança seria resolvido pela interpretação de que o aumento de capacidades de um dos atores não se constitui em ameaça, mas, pelo contrário, seria benéfico para manter afastadas as interferências extrarregionais?<sup>18</sup> Este é um dilema político-estratégico e um desafio diplomático que o Brasil terá de enfrentar no seu esforço de integração da América do Sul e de consolidação do Atlântico Sul como um espaço marítimo de paz e cooperação.

#### REFERÊNCIAS

- AAPA – AMERICAN ASSOCIATION OF PORT AUTHORITIES. **World Port Rankings. 2010.** Disponível em: <<http://goo.gl/Ev4u4v>>.
- AMORIM, C. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul.-dez. 2011.
- ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Libro Blanco de la Defensa. 2010.** Disponível em: <<http://goo.gl/y6yeyk>>.
- ASCENSION ISLAND. **Frequently asked questions.** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ascension-island.gov.ac/faq>>.
- AVERSA, S. La Armada Argentina en el Golfo. **Revista fuerzas navales.** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fuerzasnavales.com/magazine/mekosgolfo.html>>.
- BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/44eVJc>>.
- \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **A Amazônia azul: patrimônio brasileiro no mar.** [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/8DN5MK>>.

---

18. Na apresentação do Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhado ao Congresso brasileiro, o ministro da Defesa se preocupa em explicar o possível incremento de poder militar, ao afirmar: “as Forças Armadas possuem capacidade de projetar poder militar além das fronteiras. Essa possibilidade, por si só, é passível de gerar insegurança em nações vizinhas. A ampla divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional e a maneira clara com que seus capítulos procuraram expressar os objetivos de defesa do Estado brasileiro constituem medidas de construção de confiança mútua. Ao compartilhar as percepções e interesses nacionais no campo da defesa, o Brasil busca assegurar a compreensão das motivações e finalidades do instrumento militar” (Brasil, 2012).

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

COOPERATIVE security is cheaper, more secure, scholars say. **Stanford news service**, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/QHA1g3>>.

CROWL, P. A. Alfred Mahan: the naval historian. *In*: PARET, P. (Ed.) **Makers of modern strategy**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1986.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF, R. L. **Relações internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

FLORES, M. C. **Bases para una política militar**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2000.

GAMA, A. O. S. **A Marinha do Brasil na Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Capemi Editora, 1982.

HAMILTON, D. S.; BURWELL, F. G. **Shoulder to shoulder: forging a strategic U.S.-EU partnership**. Dec. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/nNN15y>>.

HURRELL, A. An emerging security community in South America? *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (Eds.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

JOBIM, N. **O futuro da comunidade transatlântica**. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL. Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, 10 set. 2010.

KATZENSTEIN, P. J. Regionalism in comparative perspective. **Cooperation and conflict**, v. 31, n. 2, p. 123-159, jun. 1996.

KIRCHNER: Argentina não tem mais “relações carnavais” com os Estados Unidos. **UOL economia**, 8 ago. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/gGwefk>>.

MAHAN, A. T. **The influence of sea power upon history: 1660-1783**. Nova Iorque: Dover Publication Incorporation, 1987.

NATO – NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Active engagement, modern defense. strategic concept**. Lisboa, nov. 2010.

NATO neglecting South Atlantic in new strategic concept – MoD. **The Portugal news online**, 18 set. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/MpE0Af>>.

PAÍSES do Atlântico Sul fecham acordo contra narcotráfico e pirataria. **O Globo**, 13 jun. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/jiYR0Z>>.

PETROLEIRO tenta polêmica travessia do Ártico. **O Globo**, 26 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/YsN2QK>>.

RUSSELL, B. **História do pensamento ocidental**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

SERRONHA, M. Portugal e o novo conceito estratégico da NATO. **Relações internacionais**, Lisboa, n. 27, set. 2010.

SILVA, A. R. A. A Marinha e as novas ameaças. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, p. 32-42, jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Globalização e segurança marítima. **Revista marítima brasileira**, v. 127, n. 10-12, out.-dez. 2007.

\_\_\_\_\_. A volta da Diplomacia de Canhoneiras? **Monitor mercantil**, 15 ago. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/VvlEYm>>.

UNITED NATIONS. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. **Review of maritime transport**. 2011. Disponível em: <[http://unctad.org/en/Docs/rmt2011\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/rmt2011_en.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **World economic situation and prospects**: 2012. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/muOhzM>>.

UNITED STATES. U.S. Department of Transportation. Maritime Administration. **US water transportation statistical snapshot**. Fev. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/H4VV3E>>.

\_\_\_\_\_. Department Of Defense. **Western hemisphere defense policy statement**. Out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/RpPzPb>>.

URUGUAI. Ministerio De Relaciones Exteriores. **Declaración y Plan de Acción de Montevideo**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/CJgYQg>>.

VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do pensamento naval brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

WIEMER, F. E. S. **A concepção político-estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil**. Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 27 fev. 2013.

WORLD SHIPPING COUNCIL. **Top 50 World Container Ports**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/oxzxnL>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAVIS, S. B. **A brotherhood of arms**. Colorado: University Press of Colorado, 1996.

GLOBAL Insider: U.K. – South American Relations. **World politics review**, 15 ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/d2N5nE>>.

STEVENS, W. O.; WESCOTT, A. **História do poderio marítimo**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.



## O ATLÂNTICO SUL E A COOPERAÇÃO EM DEFESA ENTRE O BRASIL E A ÁFRICA

Adriana Erthal Abdenur\*

Danilo Marcondes de Souza Neto\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Uma das áreas menos exploradas nas contribuições acadêmicas sobre a cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil é aquela relacionada à segurança e à defesa. A partir desta premissa, este capítulo procura analisar os desdobramentos do crescente envolvimento do Brasil na área de defesa e segurança no Atlântico Sul, com ênfase nos países da costa ocidental da África, analisando o aprofundamento recente das iniciativas de cooperação Sul-Sul em atividades tais como treinamento, fornecimento de equipamentos, e troca de conhecimento. Estes esforços, lançados tanto por vias multilaterais quanto por canais bilaterais, refletem a importância redobrada atribuída pelo Brasil ao Atlântico Sul como um espaço geopolítico prioritário, impulsionada por uma série de fatores econômicos, políticos e de segurança.

A pesquisa contempla as principais parcerias no continente, assim como a vinculação da cooperação em defesa com a reformulação da estratégia brasileira no Atlântico Sul. Analisa-se a cooperação prestada pelo Brasil ao longo da última década, vinculando-a às prioridades temáticas e geográficas da política externa brasileira e aos interesses das Forças Armadas – inclusive o projeto de fortalecimento da indústria de defesa brasileira. Nesse período, destaca-se inicialmente a Política de Defesa Nacional de 2005, que já mencionava a vocação marítima brasileira, a importância da consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e a projeção brasileira no Atlântico Sul e nos “países limítrofes da África” (Brasil, 2005). Tais elementos foram reiterados em documentos mais recentes que vieram consolidar as políticas e os interesses brasileiros na área de defesa, principalmente no Atlântico Sul, como a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012. Finalmente, o trabalho procura entender a relação destes desdobramentos unilaterais

---

\* Coordenadora Geral do BRICS Policy Center e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

\*\* Doutorando no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Cambridge, Reino Unido. Bolsista da Capes-Cambridge Overseas Trust.

e bilaterais com a intensificação de iniciativas multilaterais transregionais, tais como a Cúpula América do Sul-África, a Zopacas, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas) e o crescente diálogo sobre segurança e defesa no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A cooperação brasileira em defesa ao longo desse perímetro – parte da tentativa de construção de um “cinturão de boa vontade”<sup>1</sup> – sinaliza uma redefinição de ameaças e parcerias centrada na abundância de recursos marítimos (atuais e potenciais) do Atlântico Sul. Tal definição de ameaças parece estar acompanhada de um esforço por parte do governo brasileiro em iniciar o desenvolvimento de uma identidade comum entre os países do Atlântico Sul. Com influência da contribuição de Iver Neumann, pode-se entender o Atlântico Sul como um espaço onde ocorre um processo de construção da região (*region building process*).

Inspirado pelo conceito de Anderson (1994) de comunidades imaginárias, Neumann (1994) argumenta que, da mesma forma como as nações, as regiões também podem ser consideradas como comunidades imaginadas, em que atores-chave nestas regiões funcionam como *region builders*, criando uma identidade espacial e cronológica e disseminando esta identidade imaginada para os demais (p. 58). Tais esforços de articulação de uma identidade comum podem ser localizados, por exemplo, no âmbito doméstico (no projeto “Amazônia Azul”), assim como no âmbito internacional – na diversificação dos laços bilaterais com os países da costa ocidental da África e no refortalecimento da importância da Zopacas.

Este capítulo está estruturado da seguinte forma. Primeiro, é traçada, em linhas gerais, a forte vinculação entre as políticas externa e de defesa no Brasil, tanto em termos discursivos quanto nos vínculos institucionais entre as duas esferas. Em seguida, é analisada a importância crescente do Atlântico Sul na estratégia brasileira de defesa, sublinhando o papel da cooperação Sul-Sul na construção de uma identidade transregional. Finalmente, analisam-se três vertentes da estratégia brasileira no Atlântico Sul, desde medidas unilaterais vinculadas à securitização da região, até iniciativas de cooperação bilaterais e multilaterais.

## 2 A VINCULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA

Ao longo da última década, a cooperação internacional brasileira vem se expandindo como parte de uma política externa que busca projetar a influência brasileira dentro e fora do entorno regional imediato. O discurso oficial relativo à vertente Sul-Sul desta cooperação ressalta os laços histórico-culturais transatlânticos e a solidariedade, sobretudo para com os países lusófonos da África, que chegam a receber praticamente 70% da cooperação brasileira prestada ao continente. A retórica

---

1. Discurso do ministro da Defesa na abertura do II Seminário de Defesa Nacional, realizado na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 15 de fevereiro de 2012.

também afirma que a cooperação Sul-Sul brasileira se baseia na horizontalidade, em suposto contraste com as assimetrias acentuadas – e o legado colonial – da assistência prestada pelos países avançados (Brasil, 2012). No entanto, o governo brasileiro usa a cooperação Sul-Sul não apenas para estreitar laços com parceiros históricos, mas também como forma de projetar sua influência e avançar interesses políticos, econômicos e de defesa. Neste sentido, longe de apenas atender a demandas de outros governos e instituições, a política externa brasileira usa a cooperação Sul-Sul de forma instrumental, com o propósito de projetar a influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional pela cooperação com países menos desenvolvidos, inclusive na área de defesa. Ao mesmo tempo, o Ministério da Defesa (MD) passa a adotar o discurso da cooperação Sul-Sul, enfatizando os laços com outros países em desenvolvimento.

Seguindo o discurso oficial, a literatura acadêmica sobre a cooperação Sul-Sul brasileira vem se concentrando sobre as iniciativas econômicas e sociais, por exemplo, a atuação de instituições implementadoras, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com ênfase na África Lusófona. No entanto, o programa de cooperação Sul-Sul do Brasil também inclui iniciativas crescentes na área de defesa. Tais projetos estão retoricamente e institucionalmente vinculados à cooperação Sul-Sul mais ampla, inclusive por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e ajuda a coordenar certos projetos. Por exemplo, a base de dados da ABC indica que, desde 2011, a agência atuou junto às Forças Armadas do Brasil para a capacitação de militares em vários países africanos, entre eles, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Senegal, Benim, Nigéria e Angola.<sup>2</sup> O resumo de projetos indica que a cooperação Sul-Sul em defesa é bastante diversificada, acionando diversos setores das Forças Armadas no desenho e na implementação de programas de: treinamento; fornecimento de armas e equipamentos; colaboração em pesquisa – sobretudo levantamentos da plataforma continental; projetos de ciência e tecnologia; e exercícios bilaterais ou multilaterais. Tais esforços nem sempre seguem a priorização – no discurso oficial sobre cooperação Sul-Sul – da África Lusófona. Desde 2003, quando o então presidente Lula determinou que as relações com a África voltassem a ser prioridade estratégica da política externa brasileira, foram assinados acordos de cooperação no domínio da defesa com sete países africanos, dos quais apenas dois – Angola e Moçambique – são membros plenos da CPLP (os demais são África do Sul, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal).

---

2. Os dados são provenientes de pesquisa realizada em base de dados disponível no site da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>.

Além disso, o Brasil assinou quatro outros instrumentos jurídicos internacionais e ratificou um acordo com Cabo Verde (Brasil, 2010a).

Tais acordos mobilizam uma ampla gama de atores, dentro e fora do Estado. Do lado brasileiro, os acordos são negociados pelo MD, em colaboração estreita com o MRE – e, desde a administração Lula, com orientações da Assessoria para Assuntos Internacionais da Presidência. Além do papel das Forças Armadas, empresas públicas e privadas da indústria de defesa, tais como a Embraer, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), e a Taurus, participam da produção e exportação de armamentos e equipamentos. Há, ainda, a participação direta e indireta de associações como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (Apex) e a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), assim como grupos, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que apoiam os interesses da indústria da defesa. Há também um estreitamento entre a diplomacia e a defesa no trabalho conjunto em projetos de cooperação bilateral, refletido na criação – durante o governo Dilma – de uma coordenadoria geral de defesa no gabinete do secretário geral de relações exteriores.

A diversidade dos atores envolvidos na cooperação Sul-Sul em defesa é reflexo da vinculação crescente entre as políticas externa e de defesa. Além de aumentar a influência brasileira dentro e fora do seu entorno regional sul-americano, a política externa também tem objetivos sistêmicos, tais como a reforma da governança global e a transição para uma ordem internacional multipolar, interpretadas como benéficas para o Brasil. A reformulação da estratégia nacional de defesa, com políticas públicas voltadas para o fortalecimento da capacidade militar brasileira, serve para avançar alguns destes objetivos – sobretudo no que diz respeito à soberania do território nacional –, mas, também, tem lógica própria, relacionada ao papel das Forças Armadas no cenário político-institucional brasileiro no pós-Guerra Fria (Hunter, 1994).

Documentos-chave, tais como a Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, e o Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012, estabelecem novas prioridades e instrumentos legais para a modernização e expansão da capacidade militar brasileira, frente ao quadro de decadência que o setor enfrentou nos anos 1990, com o objetivo de dotar a indústria militar de autonomia tecnológica pelo fortalecimento da Política Nacional da Indústria de Defesa, aprovada em 2005 – o cenário mais realista seria de autonomia parcial. Medidas recentes incluem a Lei nº 12.598/2012, marco legal para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa no país, a qual lança novas isenções tributárias e incentivos à exportação de armas e equipamentos militares. A norma diminui o custo de produção de companhias legalmente classificadas como estratégicas e

estabelece incentivos ao desenvolvimento de tecnologias indispensáveis ao Brasil. De acordo com o *Small Arms Survey*, o Brasil é hoje o quarto maior exportador de armas leves do mundo, sendo que as empresas do setor consideram a África como o mercado mais promissor (Dreyfus *et al.*, 2010).

Em termos quantitativos, as medidas surtiram efeito: as exportações da indústria de defesa cresceram de US\$ 300 milhões, em 2005, para US\$ 750 milhões, em 2008, aumento dominado pelo setor de armas leves (Bava, 2009, p. 6). No discurso oficial, o reaparelhamento militar é justificado como fator essencial para o desenvolvimento brasileiro – outro vínculo com a política externa, cuja retórica também prioriza as relações internacionais para fins de desenvolvimento no âmbito doméstico.

A vinculação crescente entre política externa e política de defesa também está refletida na importância dada à cooperação internacional em defesa, inclusive o aumento da representação militar no exterior. No início de 2008, por exemplo, o MD apresentou uma proposta à Presidência da República para expandir a rede de adidos militares brasileiros no exterior. Entre os motivos apresentados, o MD alegou que o número de adidos – naquele momento, 64 postos em 32 países – não era suficiente para os objetivos da política externa brasileira.<sup>3</sup> O pedido citava, inclusive, a aproximação com a África e a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. De fato, a distribuição geográfica desta representação reflete novas prioridades na área de defesa: em relação ao espaço do Atlântico Sul, o Brasil possuía, naquele momento (2008), adidos das três forças na Argentina, no Uruguai e na África do Sul e pelo menos um adido em Angola, na Namíbia e na Nigéria. Esta preocupação com a representação no exterior espelha os esforços de expansão da representação diplomática, com a abertura de 68 novas embaixadas e consulados, inclusive postos na costa ocidental da África; entre estes, o estabelecimento, em 2003, da embaixada residente em São Tomé e Príncipe, o único país da CPLP onde o Brasil não tinha representação diplomática, além de Togo, Benim, Libéria, Serra Leoa e Guiné Equatorial (Exman, 2007).<sup>4</sup>

### 3 A NOVA IMPORTÂNCIA DO ATLÂNTICO SUL

O Atlântico Sul é de importância histórica para o Brasil, servindo não apenas como canal da colonização portuguesa, assim como das invasões francesa e holandesa, mas também como teatro de guerra durante a Segunda Guerra Mundial, com as maiores perdas brasileiras tendo ocorrido neste espaço, pelo torpedeamento de embarcações brasileiras por submarinos alemães (Penha, 2011). No entanto, no

3. A distribuição dos adidos foi estabelecida pelo Decreto nº 5294, de 1º de dezembro de 2004.

4. Nota-se ainda que a Gâmbia – apesar de estar encravada no território senegalês, tem acesso ao Atlântico – é o único país da costa ocidental da África onde o Brasil não tem, até o momento, embaixada residente. As relações são tratadas cumulativamente pela Embaixada do Brasil no Senegal.

pós-Segunda Guerra, as preocupações da Guerra Fria se concentraram na dinâmica bipolar do eixo Moscou-Washington. E, no Brasil, as prioridades estratégicas se voltaram para a Amazônia e a região do Prata. Apesar de o discurso nacionalista incluir o Atlântico Sul, as relações Brasil-África não eram pensadas como elemento essencial para a construção de uma identidade sul-atlântica (Saraiva, 1996).

Com o fim da Guerra Fria, e, em especial, com a virada do milênio, o Atlântico Sul passou a assumir nova importância no pensamento estratégico brasileiro. Sobre tudo durante o governo Lula, os laços econômicos, políticos e de segurança foram aprofundados e diversificados. Esta tendência tem sido novamente magnificada, a partir de 2008, por três fatores. O primeiro é a crise global, que torna os recursos do “norte global” mais escassos e leva o Brasil a diversificar suas parcerias de comércio e investimento pelas relações com outros países em desenvolvimento. O segundo é a contestação da liderança regional do Brasil na sua dimensão política, por exemplo, pelo regime bolivariano na Venezuela. Apesar dos esforços durante o governo Lula de cimentar o apoio dos vizinhos para as ambições da política externa brasileira, inclusive por um assento permanente no Conselho de Segurança, a falta de consolidação desta liderança regional também incentiva o Brasil a buscar apoio do outro lado do Atlântico Sul (Flemes, 2010). O terceiro fator é o aumento – ou potencial aumento – da importância dos recursos naturais do Atlântico Sul (petróleo, gás, pesca, biodiversidade, nódulos polimetálicos e outros depósitos de mar profundo etc.) para a economia brasileira. Este elemento torna-se ainda mais importante com o anúncio, em 2007, da descoberta de campos de exploração de petróleo e gás na camada pré-sal.

Embora, em suas referências ao Atlântico Sul, a END estabeleça prioridades estratégicas de negação do uso do mar, de controle de áreas marítimas e de projeção de poder, o documento menciona brevemente a África, enfatizando apenas a importância da intensificação da cooperação e do comércio com o continente (Brasil, 2008). O Livro Branco, de 2012, entra em detalhes sobre a cooperação em defesa, mas com ênfase na cooperação multilateral, tais como a Zopacas e o Ibas. O documento ressalta a importância estratégica das rotas marítimas e das linhas de comunicação com a África, mas o texto também enfatiza o projeto de

intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas de outras nações, particularmente com as da América do Sul e da costa ocidental da África, e reforçar laços com outros países que interagem em fóruns de concertação como o IBAS e o BRICS, além de parcerias tradicionais (Brasil, 2012).

Em termos de presença no Atlântico Sul, o livro reconhece a importância da navegação para a economia brasileira, assim como a localização no Atlântico Sul das reservas do pré-sal. Além disso, o documento destaca a forte vinculação que o Brasil possui com o mar, tendo, inclusive, a maior costa entre os países banhados pelo Atlântico – condição que leva o país a exercer uma influência natural sobre

o Atlântico Sul. Tanto o comércio quanto os recursos naturais existentes são apresentados como motivos que levam à necessidade de monitoramento e controle do tráfego marítimo. O texto do *Livro* também destaca a cooperação entre Brasil e os países da costa ocidental da África, mencionando a Zopacas como parte do processo de construção de identidade regional de um Atlântico Sul que “tem identidade histórica e características próprias”, de forma que “conflitos e rivalidades estranhos ao Atlântico Sul não devem ser projetados sobre ele por Estados situados em outras regiões” (Brasil, 2012, p. 36).

A cooperação com a África também visa consolidar o apoio ao papel do Brasil na reforma da governança global, inclusive ao seu pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em 2003, no início do governo Lula, autoridades angolanas haviam manifestado apoio à reivindicação brasileira (Amorim recebe..., 2003). Ao longo dos anos seguintes, outros países da costa atlântica africana também expressaram seu apoio, inclusive Namíbia, Cabo Verde, Camarões, Nigéria, Guiné-Bissau e Gana. Destaca-se também o esforço por parte do governo brasileiro em ressaltar que, caso o Brasil consiga um assento permanente, além de representar a América Latina, também daria atenção aos problemas africanos, a partir de uma visão não paternalista (Amorim: se estiver..., 2005).

Além das dimensões econômica e política, o Atlântico Sul passa a assumir nova importância estratégica para o governo brasileiro. Soma-se ao enfoque histórico sobre a segurança na região amazônica uma preocupação crescente com a dimensão marítima do território brasileiro. Por um lado, à medida que a interdependência entre a América Latina e a África aumenta, questões de segurança não tradicional se multiplicam, inclusive o tráfico de drogas e a pirataria no Atlântico Sul – esta última ainda restrita ao Golfo da Guiné.

Ademais, o Atlântico Sul é de importância vital para a economia brasileira. A END ressalta, diversas vezes, as rotas comerciais e os hidrocarbonetos no Atlântico Sul, inclusive vinculando os dois fatores: “boa parte do petróleo que o Brasil importa vem de países na faixa equatorial do Atlântico” (Brasil, 2008). Atualmente, cerca de 95% do comércio exterior do Brasil transita por rotas marítimas que passam pelo Atlântico Sul. Além disso, as descobertas recentes de reservas *offshore* e as perspectivas de exploração do petróleo no pré-sal elevam a preocupação com a segurança destes recursos e rotas, alçando a proteção de tais recursos ao mesmo grau de prioridade que a Amazônia, conforme mencionado em discurso da presidente Dilma Rousseff em 2011 (Rousseff, 2011). Há, no mínimo, uma correlação entre a descoberta das reservas do pré-sal no Atlântico Sul e os aumentos com gastos de defesa por parte do governo brasileiro. Em 2007, quando a descoberta do pré-sal foi anunciada, o valor liquidado do programa de reaparelhamento e adequação da Marinha era de R\$ 399 milhões, passando para: R\$ 421 milhões, em 2008;

R\$ 1,08 bilhão, em 2009; e chegando a R\$ 3,56 bilhões, em 2010. Dessa forma, segundo Nascimento (2011, p. 48-52), a participação relativa do programa de reaparelhamento e adequação da Marinha em termos do orçamento do MD aumentou de 0,9%, em 2007, para 6%, em 2010.

A nova importância estratégica para o Brasil também se manifesta na proposta, originalmente apresentada em junho de 2004 à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), de extensão dos limites da plataforma continental brasileira para além das 200 milhas náuticas (370 km). Tal expansão da projeção brasileira em direção à África corresponderia a uma área de 954 mil km<sup>2</sup>, totalizando um espaço de aproximadamente 4,5 milhões de km<sup>2</sup>. Em abril de 2007, a CLPC emitiu um relatório de recomendações, indicando um recuo de 20% a 35% da área originalmente pleiteada pelo Brasil e sugerindo que fosse apresentada nova proposta com novos limites (Martins, 2010). Apesar de não haver ainda uma decisão definitiva, o Brasil está procurando garantir a sua presença nesta área, por meio de programas de pesquisa sobre recursos naturais e levantamentos da plataforma, por exemplo. Tais esforços incluem um forte componente de cooperação com outros países do Atlântico Sul: desde 2009, tanto o Ministério de Minas e Energia (MME) quanto o MD estão envolvidos em acordos com países da América do Sul e da África Atlântica para o mapeamento de dados relativos à disponibilidade destes recursos (Vaz, 2011). A cooperação em pesquisa, sobretudo dado que o Brasil utiliza um modelo específico de mapeamento, facilita a construção de uma identidade comum na medida em que ressalta o papel vital destes espaços e recursos para o projeto comum do Atlântico Sul (Reis, 2011).

Essa atenção redobrada também está refletida na campanha “Amazônia Azul”, lançada em 2004 – sendo que, em 2007, a expressão tornou-se marca registrada da Marinha (Brasil, 2012). O projeto, elaborado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), procura aumentar a atenção popular ao oceano, inclusive por meio da divulgação de materiais didáticos, lançados pelo Programa de Mentalidade Marítima (Promar) – desenvolvido, também pela CIRM, para conscientizar a população brasileira sobre a importância do mar e fomentar uma “mentalidade marítima”. Tais iniciativas podem ser interpretadas como tentativas de formação de uma identidade sul-atlântica no âmbito doméstico, buscando também legitimar o aumento dos gastos com o reaparelhamento da Marinha e com a cooperação em defesa no Atlântico Sul.

Enquanto isso, a ecologia de atores no Atlântico Sul passa por mudanças significativas, sobretudo com o ingresso de “novos” atores, tais como outras potências emergentes. A China, por exemplo, vem aumentando sua presença na região. Empresas chinesas se envolvem cada vez mais na exploração do petróleo, do gás, e da pesca no Atlântico Sul, e o governo chinês vem fortalecendo sua cooperação

militar com os países africanos, inclusive ao longo do Atlântico Sul (Abdenur e Marcondes Neto, 2013). Muitas vezes, estes laços coincidem tematicamente e geograficamente com as áreas priorizadas pela cooperação em defesa do Brasil. O acordo de cooperação da China com a Namíbia inclui treinamento de oficiais e fornecimento de equipamentos, entre os quais, quatro embarcações para a Marinha do país (Nkala, 2012). Além disso, a China vem fortalecendo seus laços de defesa com Angola e Nigéria, com ênfase sobre projetos navais (Akpe, 2012), causando a inquietação dos Estados Unidos (Mahtani, 2006). Somado a isso, velhas tensões entre atores mais “antigos” voltam à tona, por exemplo o antagonismo entre a Argentina e o Reino Unido em torno das Malvinas/Falklands – onde novas descobertas de petróleo e gás também foram feitas.

Os vínculos ambientais, geográficos e políticos entre o Atlântico Sul e a Antártica – de importância histórica, dado que o Atlântico Sul é a principal rota de acesso para o continente – também adquirem nova importância. O Livro Branco sublinha a importância ecológica e estratégica da Antártica para a pesquisa brasileira, por exemplo, por meio do Programa Antártico Brasileiro (Proantar). A própria campanha “Amazônia Azul” tenta vincular este espaço à Antártica, organizando a exposição itinerante *A Amazônia Azul e o espaço antártico brasileiro*, que conta com simulação de um acampamento no continente (IO, 2010). Além disso, os atuais debates acerca da exploração dos recursos naturais na Antártica se intensificam à medida que alguns países, como a Rússia e a China, vêm demonstrando interesse em prospectar minerais, a despeito do Sistema do Tratado da Antártica, que enfatiza a importância da proteção ambiental da região.

Há também uma preocupação crescente com questões de segurança não tradicional, inclusive a pirataria, com várias ocorrências recentes ao longo das áreas mais politicamente instáveis do Golfo da Guiné. Ressalta-se, no entanto, que o Brasil não é o único país de fora do continente africano a expressar preocupação com o fenômeno. Os Estados Unidos têm mostrado interesse na questão e possuem um radar instalado na ilha de Príncipe a fim de controlar a movimentação daquela zona, posição estratégica devido à proximidade da ilha em relação aos países produtores de petróleo da região (Para Combater..., 2013). Autoridades da ilha de Príncipe têm solicitado mais cooperação por parte dos Estados Unidos, mas o governo nacional tem se queixado de que os Estados Unidos não compartilham todas as informações obtidas pelo radar instalado na ilha (Ajuda Internacional..., 2013). Da mesma forma, o problema da pirataria foi alvo de atenção por parte do Conselho de Segurança. Em novembro de 2012, o Conselho reconheceu a diminuição da ameaça na costa da Somália, mas destacou o aumento na região do Golfo da Guiné. Em fevereiro de 2012, após condenar a pirataria na costa do Golfo da Guiné – Resolução nº 2.018 –, o Conselho elaborou a Resolução nº 2.039, apoiando os organismos regionais,

a Comissão do Golfo da Guiné e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) no combate à pirataria.

Todos esses fatores levam a dois fenômenos interligados: soma-se, aos esforços de securitização brasileira no Atlântico Sul, o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, inclusive na área de defesa, com os países da região. Embora o Brasil também reforce laços de cooperação militar com membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – inclusive com os Estados Unidos, a França e o Reino Unido – o governo rejeita uma maior presença da aliança no Atlântico Sul. Em 2009, o então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, pregava que os países da América do Sul deveriam assumir a responsabilidade pelos espaços sul-americanos, sem a interferência de atores externos à região. Jobim fez questão de ressaltar a Amazônia e os oceanos como parte deste espaço (Werneck, 2009). Mais recentemente, observa-se que esta ênfase sobre ameaças e responsabilidades comuns passa a englobar não apenas o litoral sul-americano, mas também o Atlântico Sul, exigindo, portanto, a construção de uma identidade regional por meio da cooperação com os países africanos do perímetro sul-atlântico.

#### 4 SECURITIZAÇÃO BRASILEIRA DO ATLÂNTICO SUL

Notam-se, na estratégia brasileira para o Atlântico Sul, tentativas de reforço de seu domínio territorial no Atlântico, por exemplo, pela inscrição das suas ilhas atlânticas na Lista de Patrimônio da Humanidade e no aumento dos programas de pesquisa e ocupação dos arquipélagos atlânticos brasileiros – lançados em 1996 (Zanirato, 2012). O *status* de patrimônio da humanidade seria uma forma de assegurar a soberania, que mantém a ocupação das ilhas por meio de equipes de investigadores e membros da Marinha, que se revezam de tempos em tempos.

O aumento dos gastos com equipamentos da Marinha reflete não apenas uma modernização, mas também o crescimento e a redistribuição da capacidade naval, julgada necessária porque a esquadra da Marinha concentra-se excessivamente no Rio de Janeiro. Os planos do governo preveem diversificação de bases, inclusive a instalação da Segunda Esquadra, possivelmente no Pará,<sup>5</sup> o que permitiria também vincular a proteção do território marítimo à da região Amazônica (Costa, 2009). Tais planos também preveem a aquisição ou o desenvolvimento de novos armamentos, visando ao aumento e à diversificação da capacidade de patrulhamento e dissuasão da Marinha brasileira. Por exemplo, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), novo sistema de satélite e monitoramento com radares para sensoriamento submarino voltado à vigilância das águas territoriais brasileiras, estará voltado especialmente para a área do pré-sal.

5. Senado Federal (2012) *Segunda Esquadra da Marinha no Pará volta a ser debatida em Brasília.* Brasília, DF, 3 de julho de 2012. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senadores/senador/flexaribeiro/detalha\\_noticias.asp?codigo=110157](http://www.senado.gov.br/senadores/senador/flexaribeiro/detalha_noticias.asp?codigo=110157)>.

O sistema também será utilizado para fins civis, incluindo socorro e salvamento, pesquisa e combate à poluição (Cantanhêde, 2011).

Há, também, a aquisição de equipamentos voltados especificamente para a defesa e patrulhamento no Atlântico Sul. No orçamento, em termos específicos para a Marinha, os projetos previstos na mensagem presidencial enviada no início de 2012, incluíam: “a compra de oito embarcações anfíbias, a reforma de um navio-hospital, cinco navios patrulha e outros cinco para escolta, um para apoio logístico, a elaboração de um projeto para a construção de um novo porta-aviões e a entrega de seis helicópteros até o fim do ano” (Exman e Martins, 2012). Em 2012, o governo enviou solicitação de propostas para especificações de um possível porta-aviões, mas a crise econômica teria congelado os planos de construção – possivelmente no Brasil, em colaboração com empresas estrangeiras – de um segundo porta-aviões para após 2025 (Brasil projetará..., 2011).

Outra iniciativa é o programa de aquisição e construção de embarcações para patrulhamento do Atlântico. O Brasil firmou acordo com a França para aquisição de submarinos convencionais edesenvolvimento conjunto de um submarino de propulsão nuclear brasileiro (Rossi, 2008). O MD ressalta as vantagens do submarino nuclear no patrulhamento e na capacidade de dissuasão no Atlântico Sul, enfatizando a mobilidade, a velocidade, a autonomia – ele pode se manter submerso por meses –, e a longa duração do seu combustível, que demora entre seis e dez anos para ser consumido. Além disso, o projeto estaria de acordo com a política de refortalecimento da indústria nacional de defesa, pois o desenvolvimento dos submarinos no Brasil está previsto para incluir a participação de trinta empresas brasileiras (Bava, 2009). Desde 1979, já foram investidos US\$ 1,1 bilhão no programa nuclear da Marinha, o que demonstra o nível de importância atribuído ao projeto pelo Estado brasileiro.<sup>6</sup> Em janeiro de 2013, a presidente Dilma Rousseff inaugurou a fábrica de metais em Itaguaí-RJ, a qual serviria à futura produção de submarinos convencionais e nucleares, cuja previsão de entrega é a partir de 2017.

Além disso, em 2012, foram adquiridos três navios de patrulha-oceânica junto ao Reino Unido ao custo de R\$ 400 milhões; e investimentos no valor de R\$ 8 bilhões estão previstos para a aquisição de mais embarcações. Os modelos foram escolhidos por navegarem em alta velocidade e possuírem alto grau de autonomia – capacidade de permanecer por 35 dias no mar. A utilização destas embarcações está prevista no combate à pirataria, à pesca sem licença e em vazamentos de óleo, assim como em missões de busca e salvamento. O chefe do Estado-Maior da Armada, almirante de esquadra Fernando Eduardo Wiemer, destacou a importância da presença de embarcações como elemento que delimita a fronteira marítima brasileira, inibindo a incursão de forças estrangeiras e da

---

6. Marinha do Brasil ([s.d.]). Submarino nuclear brasileiro: <<http://www.mar.mil.br/pnm/pnm.htm>>.

pirataria (Fariello, 2012, p. 33). No que diz respeito à cooperação com a África, antes mesmo de chegarem ao território brasileiro, estas embarcações têm visitado países com os quais o Brasil coopera no litoral atlântico, incluindo a realização de exercícios conjuntos durante as visitas.

Além dos investimentos em termos de equipamentos, nota-se o destaque das atividades de simulação com o objetivo de proteção do Atlântico Sul. Citem-se um exercício no qual um navio de marinha mercante estrangeira, sequestrado por um grupo terrorista, entra nas águas jurisdicionais brasileiras para atacar plataformas de petróleo localizadas na Bacia de Campos, e outro em que foi simulado um assalto aéreo para infiltração de uma embarcação de pesquisa sísmica de país inimigo (Wiltgen, 2011). Tais exercícios refletem a construção, evidente no discurso oficial, de ameaças relacionadas aos recursos naturais do território marítimo no Atlântico Sul.

## 5 COOPERAÇÃO BRASILEIRA COM OS PAÍSES AFRICANOS E O ATLÂNTICO SUL

### 5.1 A cooperação no Atlântico Sul no campo bilateral

Na seção sobre política externa e de defesa, o Livro Branco argumenta que o compartilhamento do Atlântico Sul aproxima o Brasil dos países africanos, destacando que os projetos bilaterais ajudam na consolidação dos laços de cooperação no Atlântico Sul (Brasil, 2012). Tal ênfase se reflete também na presença de militares estrangeiros no ensino militar da Marinha entre 2001 e 2011. Nota-se a ampla participação de países africanos banhados pelo Atlântico, com destaque para a Namíbia – com um total de 1.179 militares. Este número é muito superior aos da África do Sul (sete militares), da Angola (22), de Guiné-Bissau (cinco) e da Nigéria (um). O número de militares da Namíbia é, inclusive, muito mais expressivo que o de países com os quais o Brasil faz fronteira e possui laços antigos de cooperação, como Paraguai (35) e Argentina (22) (Brasil, 2012, p. 106). Notadamente, o número de brasileiros em instituições de ensino naval em países africanos no mesmo período é mínimo, com apenas um militar na África do Sul.

O número expressivo de militares da Namíbia é justificado pelo fato de que, em termos históricos, a relação de cooperação em defesa mais antiga do Brasil junto a países africanos no Atlântico Sul é, justamente, com a Namíbia. Desde 1992 – apenas dois anos após a independência da Namíbia em relação à África do Sul –, a Marinha brasileira vem cooperando com o país africano. O Brasil foi um dos maiores responsáveis pela criação da Marinha da Namíbia, inexistente à época da independência. Assim, o Brasil participou amplamente da formação de pessoal e estruturação da força naval do país (Medeiros, 2002). Em dezembro de 2001, foi assinado um novo acordo de cooperação. Desde então, a Marinha da Namíbia recebeu “uma corveta, um navio e quatro lanchas-patrolha, e concluiu a compra de um navio fabricado em nossos estaleiros” (Teixeira e Anselmo, 2010, p. 8).

Além disso, o Brasil fez o levantamento da plataforma continental da Namíbia e a cooperação naval com a Namíbia tem sido descrita pelo MRE como um dos principais exemplos de cooperação Sul-Sul brasileira no âmbito da defesa (Brasil, 2011). Desde 2000, um grupo de apoio técnico da Marinha do Brasil atua na principal base naval do país (Walvis Bay), treinando militares namibianos. Ainda, a cooperação com a Namíbia ilustra em muitos aspectos o funcionamento da cooperação brasileira, principalmente no contexto africano. Existe um elemento de benefício à indústria nacional, como no provimento de embarcações produzidas no Brasil para uso da Marinha da Namíbia, tal como previsto no acordo assinado em 2004. Outras iniciativas incluem um grupo de apoio técnico, a missão de assessoria naval e a doação de embarcações não mais em uso pela Marinha brasileira para a Marinha da Namíbia.<sup>7</sup> O uso da língua portuguesa como parte do treinamento contribui, ainda, para o fortalecimento do poder brando brasileiro em um país não membro da CPLP.

No caso da África do Sul, o país é um parceiro do Brasil no âmbito do Mercosul, do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – e do Ibas, simultaneamente. Estes laços existem no contexto de uma cooperação em defesa mais ampla, por exemplo, no projeto do míssil A-Darter – de aeronave para aeronave, com sistema de detecção infravermelho –, projeto lançado em 2006, com investimentos dos dois países.

Em 2010, Brasil e África do Sul assinaram uma parceria estratégica que procura estimular a cooperação e o intercâmbio em segurança e defesa, e também destaca a possibilidade de projetos conjuntos na indústria de aviação – não mencionando diretamente iniciativas relacionadas à Marinha (Brasil, 2010b). Neste documento, a seção sobre ciência e tecnologia reconhece o interesse bilateral em se desenvolver um programa sobre o fundo e os recursos marinhos do Atlântico Sul. O documento também reconhece a natureza estratégica do Atlântico Sul e reforça a ideia de cooperação conjunta entre América do Sul e África pelo fortalecimento da Zopacas.

A cooperação em defesa com a África do Sul está vinculada à iniciativa do Fórum Ibas, lançado em 2003, e inclui um grupo de trabalho em defesa que procura estabelecer programas de intercâmbio de pessoal e lançar cooperação trilateral em armamentos. Nesta iniciativa, foram estabelecidos exercícios militares navais (IBSAMAR) entre os três países, que ocorrem no litoral sul-africano, região de localização mais central entre Brasil e Índia (Indian Navy, [s.d.]). O primeiro ocorreu em maio de 2008, comandado pela África do Sul, e o segundo em 2010, comandado pela Índia. O terceiro e último exercício ocorreu em outubro de 2012, sob a liderança do Brasil, e envolveu a participação de equipes de médicos e

---

7. Nesse sentido, ver a Lei nº 10.685, de 5 de junho de 2003, que dispõe sobre a alienação por doação de uma corveta da Marinha do Brasil.

bombeiros na simulação de um desastre causado em uma comunidade costeira atacada por forças inimigas. O exercício buscou estimular a interoperabilidade das forças, objetivando futuras ações conjuntas de assistência humanitária e combate a pirataria. O próximo exercício, que será liderado pela África do Sul, está previsto para 2014. Em 2012, pouco antes do IBSAMAR, a África do Sul também participou da nona edição de exercício naval com as marinhas do Brasil, da Argentina e do Uruguai, chamado ATLASUR, que vem ocorrendo desde 1993.

Além da África do Sul, a Nigéria é, atualmente, um ator importante no âmbito da cooperação América do Sul-África. Em julho de 2010, Brasil e Nigéria assinaram um acordo de cooperação em defesa, com ênfase na área de projetos navais conjuntos (Brasil e Nigéria..., 2010). Além do interesse nigeriano em lanchas escolares que estão sendo projetadas pela Marinha do Brasil para uso do Ministério da Educação, discute-se o estabelecimento de uma posição coordenada entre os dois países a respeito da mineração no Atlântico Sul. Do ponto de vista brasileiro, é necessário um posicionamento perante a ONU para se evitar que a mineração no leito do Oceano Atlântico prejudique as rotas de navegação dos países da região, em detrimento do comércio exterior dos países africanos e sul-americanos.

Outro exemplo é a cooperação recente entre Brasil e Guiné Equatorial. As relações entre os dois países foram estabelecidas em 1974, mas só ganharam importância a partir de 2006, quando a embaixada brasileira foi aberta em Malabo. Durante uma visita presidencial de Lula, em 2010, foi assinado um acordo de cooperação em defesa, no qual o Brasil se comprometeu a fornecer assistência na área de treinamento e na realização de exercícios militares conjuntos, assim como equipamentos militares – principalmente embarcações – produzidos no Brasil (Uchoa, 2010). A cooperação em defesa com a Guiné Equatorial ocorre como parte de um quadro mais amplo de aprofundamento das relações entre os dois países. Além do crescimento do comércio, o governo brasileiro apoia a candidatura da Guiné Equatorial a membro pleno da CPLP, e empresas brasileiras estão trabalhando na construção da nova capital no país com empresas de outros países, tais como Portugal e Nigéria.

Em relação a Cabo Verde, em março de 2013, o MD recebeu a delegação deste país, interessada principalmente no conhecimento do Brasil em relação a operações de busca e salvamento e em segurança marítima voltada para o combate ao tráfico de drogas e de pessoas. A Marinha brasileira se comprometeu em auxiliar Cabo Verde no mapeamento da sua plataforma continental. O Brasil também tem a intenção de doar uma ou duas aeronaves usadas para serem utilizadas pelas Forças Armadas de Cabo Verde no patrulhamento do seu litoral.

Angola, com quem o Brasil assinou parceria estratégica em 2010, tem laços além da lusofonia compartilhada: a presença de angolanos no Brasil e brasileiros

em Angola; a atuação de multinacionais brasileiras; a participação do Brasil no levantamento da plataforma continental de Angola, por meio do Leplac-Angola (Brasil vai..., 2011); e o papel ativo de Angola na revitalização da Zopacas. No caso da cooperação em defesa (Angola pretende..., 2013), o principal interesse dos angolanos é que o Brasil auxilie o país a desenvolver a sua própria indústria nacional de defesa, reduzindo a dependência das Forças Armadas de Angola em relação à indústria estrangeira. O tema foi discutido durante visita do ministro da Defesa, Celso Amorim, a Luanda, em fevereiro de 2013, na qual o ministro foi acompanhado de representantes da indústria de defesa brasileira. Além disso, a Embraer tem vendido aeronaves para países da África, sobretudo o modelo Super Tucano, exportado para Angola, Burkina Fasso e Mauritânia (Silveira, 2012). Com o fim da guerra civil, Angola tem se mostrado cada vez mais disposta a auxiliar os demais membros da CPLP na solução dos seus próprios problemas internos, e Brasil e Angola, em suas reuniões bilaterais, têm discutido formas de auxiliar a Guiné-Bissau.

Além desses parceiros mais estratégicos, a cooperação em defesa do Brasil inclui programas com outros países do litoral africano, inclusive treinamento de oficiais e colaboração em levantamentos da plataforma continental com Mauritânia, São Tomé e Príncipe, Benim e Senegal. O alcance destes projetos coincide geograficamente com a ideia expandida do “Cinturão de Boa Vontade” ao longo do Atlântico Sul.

## 5.2 A cooperação no Atlântico Sul no âmbito multilateral

Comparativamente, o Atlântico Sul ainda não dispõe do mesmo nível de arquitetura multilateral que outras regiões oceânicas, inclusive o Oceano Índico (Kornegay, 2013). No final da Guerra Fria, houve um esforço para aumentar a cooperação, com a criação da Zopacas – iniciativa originalmente brasileira –, em 1986. A Zopacas foi inicialmente estabelecida com o objetivo tanto de neutralizar a iniciativa do regime sul-africano e de estabelecer uma Organização do Tratado do Atlântico Sul, voltada para a contenção do comunismo, quanto de blindar a região em relação ao interesse de potências extrarregionais, principalmente os Estados Unidos, procurando garantir a desmilitarização da região. A iniciativa incluía a rejeição – reconhecida pela ONU – à presença de armas nucleares na região. Dessa forma, a iniciativa de cooperação Sul-Sul na região causava incômodo ao Norte: os Estados Unidos foram o único país a votar contra a Zopacas na ONU, e muitos Estados da Europa Ocidental decidiram se abster (ONU, 1986).

Com o fim da Guerra Fria e a derrocada do regime do *apartheid* nos anos 1990, a iniciativa teve sua importância reduzida no âmbito da política externa brasileira, merecendo renovada importância apenas em 2007, quando da realização da VI Conferência Ministerial da Zopacas, em Luanda. Foi estabelecida a Agenda de

Luanda, que busca redimensionar a importância da iniciativa em um novo cenário geopolítico. Os temas acordados em Luanda incluem uma agenda voltada para o âmbito social, incluindo erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, pesquisas marinhas, assim como considerações geopolíticas, incluindo o combate à pirataria, ao tráfico de drogas e armas na região, prevenção de conflitos e busca da paz, estabilidade e segurança. Finalmente, a Zopacas enfatiza a importância ambiental do Atlântico Sul enquanto área rica em biodiversidade.

No contexto atual, a Zopacas está calcada na preservação dos direitos soberanos dos Estados da região em termos de aproveitamento dos recursos marítimos do Atlântico Sul. Outros fatores são a importância crescente da temática da defesa na CPLP – organização pensada inicialmente para a difusão da língua portuguesa – e a ideia de que “os oceanos são elemento de integração entre civilizações” (Amorim, 2012). No encontro da Zopacas em Montevidéu, em janeiro de 2013, o ministro Amorim destacou a união dos países participantes em torno do Atlântico Sul, argumentando que a Zopacas possuía um caráter diferente de outras iniciativas, como a OTAN e a extinta Organização do Tratado do Sudeste Asiático (Seato), por não ser uma aliança militar voltada para um inimigo comum, mas sim uma iniciativa baseada na ideia de promoção da paz e da cooperação entre os países do entorno do Atlântico Sul. No entanto, na mesma fala, transpareceu um elemento crucial para se entender a atual dimensão do processo de construção de uma identidade do Atlântico Sul, baseada na construção paralela de novas ameaças, em uma retórica que enfatiza a cobiça alheia dos recursos da região: “ao aprofundarmos nossas relações, evitaremos que o Atlântico Sul seja visto como um vazio de poder e, portanto, atraia forças externas às nossas regiões”. Ou seja, existe uma percepção de que a região também é alvo do interesse de países localizados fora dela. Esta afirmação é reforçada pela frase usada para concluir a intervenção: “cooperando entre nós, também estaremos dissuadindo terceiros de interferirem nos nossos assuntos” (Brasil, 2013). De fato, o Brasil vem ressaltando a centralidade dos princípios estabelecidos na Resolução nº 41/2011 da Assembleia Geral da ONU que estabeleceu a Zopacas, sobretudo no que diz respeito à conduta a ser seguida pelos Estados de fora da região do Atlântico Sul. O governo também afirma o interesse em compartilhar o conhecimento adquirido nas áreas de: levantamento dos recursos das plataformas continentais; busca e salvamento no mar; operações de paz; e vigilância marítima, pela tecnologia denominada *long range identification and tracking*.

No que diz respeito à CPLP, o mar tem sido definido como um dos três pilares estratégicos que unem os Estados-membros, juntamente à língua e às relações históricas e culturais comuns. Destaca-se a Estratégia da CPLP para os Oceanos, estabelecida em 2007, que tem como objetivo promover uma visão integrada sobre desenvolvimento sustentável das áreas oceânicas sob responsabilidade dos países da comunidade, apesar dos contextos geográficos e capacidades distintas dos

Estados-membros (Jorge, 2011, p. 124). Na XI Reunião de ministros da Defesa da CPLP, realizada em 2009, o Brasil defendeu a concertação entre os países-membros a respeito de políticas relativas ao direito do mar. No ano seguinte, o Brasil foi anfitrião da XII Reunião, que refletiu a agenda defendida pelo Brasil no que diz respeito à:

relevância estratégica dos assuntos do mar para a CPLP, em especial a questão das plataformas continentais para definir limites soberanos que protejam da exploração comercial dos recursos marinhos realizada por Estados terceiros. No âmbito das relações sul-sul, o Brasil evidenciou a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). No contexto das relações Norte/Sul, exibiu apreensão quanto às novas concepções de “Bacia do Atlântico” e de partilha de soberanias da OTAN que, no fundo, permitem uma abordagem mais flexível e interdependente sobre os espaços marítimos (Galito, 2011, p. 18-19).

A segurança marítima havia sido o tema central da reunião de ministros de Defesa da CPLP realizada em Luanda, em maio de 2009, quando os ministros enfatizaram a importância de aumentar a cooperação no combate às atividades criminosas nos mares, em especial no Golfo da Guiné, fortalecendo a soberania marítima dos Estados, principalmente no que diz respeito ao combate à pirataria. Durante a mesma reunião, Brasil e Portugal destacaram as suas solicitações à ONU referentes ao aumento das suas respectivas plataformas continentais (Redvers, 2009). Deste então, outras reuniões vêm tratando das ameaças à paz e à segurança no Atlântico Sul, inclusive o tráfico de drogas e a pirataria marítima (Militares..., 2011).

Ainda no âmbito da CPLP, em maio de 2012, foi realizado no Rio de Janeiro o III Simpósio das Marinhas da CPLP, cujo tema principal foi a questão da pirataria no Golfo da Guiné e a necessidade de apoio a alguns países-membros da comunidade para o combate a este crime. Durante o evento, as marinhas do Brasil e de Portugal ofereceram assistência às marinhas de Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau para combate à pirataria na região, incluindo o fornecimento de assistência e embarcações, como os navios-patrolha. Um dos representantes da delegação brasileira sugeriu que a Marinha do Brasil poderia estabelecer uma linha de financiamento para que as marinhas africanas comprassem embarcações desenvolvidas no Brasil (Oliveira, 2012). Destaca-se, ainda, a importância de que a cooperação no combate ao crime transnacional avance no âmbito da CPLP. Um passo importante neste sentido ocorreu em fevereiro de 2013, quando o Brasil promulgou a Convenção de Extradicação entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinada em 2005.<sup>8</sup>

---

8. A Convenção de Extradicação entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7935.htm)>.

Por fim, do ponto de vista prático, um elemento importante da cooperação entre os Estados-membros da CPLP é a realização dos exercícios Felino. A experiência conjunta começou em 2000, com a participação dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e de Portugal, tendo o Brasil como observador. Em 2002, o exercício foi organizado no Brasil, tendo Timor-Leste como observador, e, a partir de 2003, o exercício passou a incorporar todos os membros da CPLP. O exercício tem sido uma medida importante para fortalecer a interoperabilidade das forças dos Estados-membros, assim como a capacidade dos países da CPLP de atuarem em operações de paz da ONU e em ações de assistência humanitária (Coter, [s.d.]).

Há, ainda, iniciativas por meio do BRICS e da Cúpula América do Sul-África. Embora o BRICS ainda não tenha um programa voltado especificamente para a área de defesa, o agrupamento vem aprofundando as discussões sobre segurança, e a participação do Brasil e da África do Sul poderiam trazer uma dimensão sul-atlântica aos debates. A Cúpula América do Sul-África, lançada formalmente pela Declaração de Abuja, em 2006, compreende 54 países africanos e doze latino-americanos, incluindo quase todos ao longo do Atlântico Sul. Mesmo não sendo específicas ao Atlântico Sul, tais iniciativas têm relevância para a região na medida em que tendem a estreitar laços entre parceiros estratégicos do Atlântico Sul, reforçando também uma identidade em comum, mesmo no âmbito de iniciativas multilaterais mais abrangentes.

## 6 CONCLUSÃO

O mapeamento e a análise da cooperação brasileira em defesa no Atlântico Sul mostra que, ao longo da última década, o governo brasileiro vem se esforçando não apenas para ampliar seus laços e parcerias de forma concreta, mas também de forma a fortalecer a construção de uma identidade comum com os países da costa ocidental da África. Embora o discurso oficial enfatize os vínculos com a África Lusófona, a cooperação em defesa, sobretudo na área naval, reflete uma preocupação bem mais abrangente em consolidar um “cinturão de boa vontade” com países costeiros da região, sejam eles lusófonos ou não. Tais esforços bi e multilaterais ocorrem paralelamente aos esforços de modernização do poder militar brasileiro – um programa respaldado, na sua dimensão marítima, pelo argumento de que é necessário proteger os recursos naturais – atuais e potenciais – no Atlântico Sul.

Apesar de se concordar com a literatura que aponta que a ideia do Atlântico como entidade geopolítica é mais desenvolvida no Atlântico Norte que no Sul,<sup>9</sup> procurou-se, por meio da análise realizada neste estudo sobre a cooperação em defesa que o Brasil mantém com os países africanos do Atlântico Sul, mostrar que

---

9. Ver a discussão em European Commission (2011, p. 19).

este processo pode estar em via de mudança, com a crescente ideia do Atlântico Sul como espaço de identidade e interesse compartilhados. Ao mesmo tempo, esta identidade é construída não apenas por uma agenda positiva em comum, mas também por esforços de construção de novas ameaças, sempre associadas à noção de cobiça alheia pelos recursos do Atlântico Sul. Por sua vez, a definição de novas e potenciais ameaças – processo que se espelha, por exemplo, nos exercícios de simulação, no material da campanha “Amazônia Azul” e no compartilhamento de metodologias para levantamentos da plataforma continental – ajuda a legitimar o projeto de projeção brasileira pela sua dimensão militar.

A construção de uma identidade comum no Atlântico Sul, longe de ocorrer em um vácuo, acontece em um contexto dinâmico. Este contexto inclui não apenas os atores do perímetro sul-atlântico, mas também países de fora da região. Além da presença do Reino Unido, que detém uma série de territórios ultramarinos no Atlântico Sul até a Antártica, há um número elevado de países do Norte com interesse e atuação na área, sobretudo na sua dimensão econômica – por exemplo, na exploração do petróleo na América do Sul e na África. Finalmente, outras potências emergentes desempenham papéis cada vez mais importantes no Atlântico Sul. A China tem interesses econômicos, políticos e de segurança na região, com laços de cooperação comercial e investimentos cada vez mais assimétricos (Abdenur e Marcondes Neto, 2013). Outros países – entre eles, a Rússia e a Índia – também vêm fortalecendo seus programas de cooperação com países da região, inclusive pela atuação de empresas estatais e do setor privado. Há, finalmente, uma vinculação cada vez mais forte entre o Atlântico Sul e a Antártica, não apenas pela continuidade ambiental e geográfica, mas também pela presença crescente de programas de pesquisa – e, potencialmente, de exploração de recursos – no continente. Além dos novos laços de cooperação, os esforços de securitização deste espaço dinâmico, com suas assimetrias emergentes e tensões latentes, podem produzir novas dinâmicas de concorrência. Portanto, entender a estratégia brasileira no Atlântico Sul, tanto no âmbito doméstico quanto na sua dimensão internacional, requer também que futuras pesquisas sobre o tema considerem o dinamismo geopolítico do seu entorno.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, A.; MARCONDES NETO, D. La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. **Revista CIDOB d'Àfers Internacionals**, n. 102-103, p. 169-197, 2013.

AJUDA internacional a São Tomé e Príncipe no combate a pirataria marítima. **Angola Bela**, mar., 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/eO4Blo>>. Acesso em: 10 set. 2013.

AKP, A. China strengthens cooperation with Nigeria Navy, others. **Business Day**, 6 ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/OjN1cs>>.

AMORIM, C. A CPLP e a segurança marítima. *In*: SIMPÓSIO DAS MARINHAS DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 3., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Marinha, 8 maio 2012.

AMORIM recebe apoio de Angola para Brasil entrar no conselho da ONU e segue para África do Sul. **Agência Brasil**, 7 maio 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/fQbE6M>>. 2013.

AMORIM: se estiver no Conselho de Segurança, Brasil dará atenção especial aos problemas africanos. **Agência Brasil**, 20 jan. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/fQbE6M>>.

ANDERSON, B. **Imagined communities**: reflections on the origins and spread of nationalism. London, Verso, 1994.

ANGOLA PRETENDE ajuda do Brasil para criação da indústria militar. **Agência Angola Press**, 18 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/XqHaOz>>.

BAVA, S. C. “O PAC das Forças Armadas”. **Le Monde Diplomatique**, 5 ago. 2009.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Boletim de ordens e notícias**. [s.l.]: 8 ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/O72RPu>>.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/a2i8TO>>.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: 2012.

\_\_\_\_\_. **Intervenção do ministro da Defesa, Celso Amorim**. *In*: REUNIÃO MINISTERIAL DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS), 7., Montevideú, 15 jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7VREtx>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanzo da política externa, 2003-2010**: relações com a África. Brasília: MRE, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Atos assinados por ocasião da visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à África do Sul**: 8 e 9 de julho de 2010. n. 439, 9 jul. 2010b. (Nota)

\_\_\_\_\_. **Visita do ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, à Namíbia**: Windhoek, 23 de julho de 2011. n. 270. 22 jul. 2011. (Nota)

\_\_\_\_\_. **Cooperação técnica**. Brasília: 2012.

BRASIL e Nigéria assinam acordo sobre Cooperação em Defesa. **Plano Brasil**, 23 jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/9e1pjX>>.

BRASIL projetará novo porta-aviões. **Área militar**, 17 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.areamilitar.net/noticias/noticias.aspx?nrnot=1138>>.

BRASIL vai ajudar a demarcar a costa submarina da Angola. **Portal Brasil**, 14 abr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/FOUjpt>>.

CANTANHÊDE, E. Marinha começa a comprar sistema que irá-monitorar o pré-sal. **Folha de São Paulo**, 30 set. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/JAa767>>.

COSTA, F. Comandante da Marinha confirma nova esquadra no Nordeste. **A Tarde**, 25 jan. 2009. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/noticias/1058901>>.

COTER – COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES DO EXÉRCITO. **O Coter participou do Exercício Felino, realizado em Moçambique, no período de 18 a 28 de fevereiro de 2013**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/index.php/noticias/175-o-coter-participou-do-exercicio-felino-que-se-realizou-em-mocambique-no-periodo-de-18-a-28-de-fevereiro>>.

DREYFUS, P. *et al.* **Small arms in Brazil: production, trade, and holdings**. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/nAiqsH>>.

EUROPEAN COMMISSION. **The Atlantic geopolitical space: common opportunities and challenges**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/686jpl>>.

EXMAN, F. Lula quer abrir “embaixadas em todos os países do mundo”. **Gazeta Mercantil**, 3 maio 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/kFDHRT>>.

EXMAN, F.; MARTINS, D. Dilma reforça poderes de Celso Amorim na Defesa. **Valor Econômico**, 7 mar. 2012. Disponível em <<http://goo.gl/B131k5>>.

FARIELLO, D. Governo compra 3 navios britânicos para reforçar Marinha e defender pré-Sal. **O Globo**, 7 jul. 2012. <<http://goo.gl/p5VCXe>>.

FLEMES, D. Brazil: strategic options in the changing world order. *In*: FLEMES, D. (Ed.). **Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers**. Aldershot: Ashgate, 2010.

GALITO, M. S. Portugal e a CPLP – Segurança e Defesa. **CICPRI**, AI, n. 9, p. 1-24, out. 2011.

HUNTER, W. The Brazilian military after the Cold War: in search of a mission. **Studies in comparative international development**, v. 28, n. 4, p. 31-49, 1994.

INDIAN NAVY. **Exercise ‘IBSAMAR’**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/DkckFD>>.

IO – INSTITUTO OCEANOGRÁFICO. Secretaria da Comissão Interministerial para os recursos do mar (SECIRM). Amazônia azul. **USP Online**, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.usp.br/agen/?p=39592>>.

JORGE, N. R. O Brasil e a comunidade lusófona na África: relações atuais e perspectivas de aprofundamento. *In*: ACIOLY, L.; MORAES, R. (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011.

KORNEGAY, F. África do Sul, o Atlântico Sul e a equação IBAS-BRICS: o espaço transatlântico em transição. **Revista de estratégia e relações internacionais**, Austral, v. 2, n. 3, p. 79-106, 2013.

MAHTANI, D. Nigeria turns to China for defence aid. **Financial Times**, 28 fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/8XC9LG>>.

MARTINS, E. O. Amazônia Azul, Pré-sal, soberania e jurisdição marítima. **Revista CEI**, v. 19, n. 50, 2010.

MEDEIROS, R. C. O acordo de cooperação militar Brasil-Namíbia como instrumento de consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. **Revista Marítima Brasileira**, v. 122, n. 7, p. 167-190, 2002.

MILITARES tomam medidas para os riscos à paz e segurança da CPLP. **O País**, 22 abr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/35RL48>>.

NASCIMENTO, M. C. N. Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional: 2000 a 2010. Análises e tendências. **Revista brasileira de planejamento e orçamento**, v. 1, n. 1, p. 43-57, 2011.

NEUMANN, I. A region building approach to Northern Europe. **Review of international studies**, v. 20, p. 53-74, 1994.

NKALA, O. Namibia Navy to auction long-serving warship. **Defence web**, 19 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/v6zAT7>>.

OLIVEIRA, P. Marinhas da CPLP discutem no Brasil segurança marítima. **Voz da América**, 11 maio 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaration of a zone of peace and cooperation of the South Atlantic**. 1986.

PARA combater a pirataria marítima, Ilha do Príncipe pede auxílio. **Angola Bela**, 5 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/fhzjGj>>.

PENHA, E. A. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

REDVERS, L. CPLP discute segurança no alto mar. **BBC News**, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/8MrZkv>>.

REIS, R. G. G. Atlântico Sul: um deságio para o século XXI. As velhas ameaças se perpetuam nas novas? *In*: ACIOLY, L.; MORAES, R. (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011.

ROSSI, C. Brasil e Argentina assinam acordo para enriquecimento de urânio. **Folha de São Paulo**, 23 fev. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/5tac7z>>.

ROUSSEFF, D. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff. *In*: CERIMÔNIA DE APRESENTAÇÃO DAS INSÍGNIAS DAS ORDENS DO MÉRITO DA DEFESA E DAS FORÇAS ARMADAS. Brasília, 5 abr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/5PXs0W>>.

SARAIVA, J. E. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 até nossos dias). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.

SILVEIRA, V. Embraer fecha venda de Super Tucano para três países da África. **Valor Econômico**, 28 mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Mlv7ie>>.

TEIXEIRA, V. M.; ANSELMO, R. C. M. S. As expectativas brasileiras sobre o Atlântico Sul para o século XXI: geopolítica e desenvolvimento tecnológico. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ENG, 2010.

UCHOA, P. Na Guiné Equatorial Lula defende democracia e assina acordo. **BBC News**, 5 jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ny9jGp>>.

VAZ, A. C. O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. *In*: ACIOLY, L.; MORAES, R. (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011.

WERNECK, F. Jobim prega arrogância para o país se equipar. **Estado de São Paulo**, 15 abr. 2009.

WILTGEN, G. Exercício de incidente de proteção marítima durante operação “TROPICALEX”. **Poder Naval**, 24 out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/2G5q0G>>.

ZANIRATO, S. H. Estratégias brasileiras de poder e territorialização para o controle das ilhas do Atlântico Sul. **Scripta nova**: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona, v. 16, n. 418, p. 27, 1º nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/9zVm6o>>.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BERTAZZO, J. Brazilian security and defense policy under President Dilma Rousseff: transition and initial challenges. **Critical sociology**, p. 1-13, 2012. (Special Issue).

ELOY, C. Gastos com defesa aumentam 45,64% desde o pré-sal. **Jornal do Brasil**, 7 fev. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/KyDdn5>>.

OLIVEIRA, R. Orçamento da Defesa para 2012 cresce e repõe investimentos anteriores a corte. **Valor Econômico**, 20 set. 2011.

PASSOS, J. M. Submarino francês com preço nas alturas. **O Globo**, 12 jul. 2009.

SARAIVA, J. F. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. **Revista brasileira de política internacional**, v. 45, n. 2, p. 5-25, 2002.

## DO MARE LIBERUM AO MARE CLAUSUM: SOBERANIA MARÍTIMA E EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DAS ÁGUAS JURISDICIONAIS E DA ÁREA\*

Rodrigo Fracalossi de Moraes\*\*

*Modern maritime policymakers could only look nostalgically on days of British naval dominance as the bygone era of fish and ships.*

Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (2001, p. 85)

### 1 INTRODUÇÃO

Em julho de 2010, a Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização das Nações Unidas (CLCS) deu parecer parcialmente favorável a uma demanda do governo brasileiro acerca do reconhecimento da extensão da plataforma continental do país. As Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) puderam, então, ser ampliadas de 3,51 milhões de km<sup>2</sup> para 4,27 milhões de km<sup>2</sup>, expansão de 22%.<sup>1</sup> Muito embora esta área não corresponda à totalidade da solicitação, tal reconhecimento implicou a incorporação ao território brasileiro de um espaço equivalente a cerca de três vezes a área do estado de São Paulo.<sup>2</sup> Sobre as riquezas ali presentes, ainda se sabe muito pouco, mas há grande potencial: parte da área do pré-sal encontra-se neste espaço; existem recursos ainda desconhecidos da biodiversidade; e há possibilidade de exploração de depósitos de recursos minerais.

---

\* O autor agradece os comentários e sugestões de Adriana Abdenur, André de Mello e Souza, Carlos Lampert, Marcelo Colus Sumi, Marcelo Nonnenberg, Renato Baumann e Walter Antônio Desiderá Neto, bem como as indicações bibliográficas de Cintia Miyaji. Eventuais equívocos são de responsabilidade exclusiva do autor.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. Segue a definição do termo Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), conforme documento da Marinha do Brasil: “[c]ompreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer” (Brasil, 2013a, p. 1-1).

2. Em 2004, foi submetida uma solicitação referente a 912 mil km<sup>2</sup> (Brasil, 2004, p. 5), complementada por uma solicitação de 42 mil km<sup>2</sup> em 2006 (Brasil, 2006, p. 4), totalizando, portanto, 954 mil km<sup>2</sup>. Em função do reconhecimento apenas parcial, o governo brasileiro submeterá nova solicitação à CLCS, de forma a incorporar a totalidade da área solicitada originalmente (Leite, 2012, p. 130). Detalhes adicionais estão presentes na subseção 3.5 deste trabalho.

Assim como o Brasil, outros países realizaram solicitações semelhantes, buscando estender suas jurisdições sobre o mar, muitas vezes sobre espaços de grande extensão. Tal processo indica que os limites das jurisdições estatais sobre áreas marítimas ainda se encontram, em grande medida, em via de definição: enquanto as fronteiras terrestres interestatais estão, em sua maioria, delimitadas, o mesmo não se aplica às fronteiras existentes no mar.

Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo analisar a evolução da questão da soberania sobre os oceanos. O argumento central é que o princípio do *mare liberum*, concebido por Hugo Grotius, segundo o qual o mar é um patrimônio comum da humanidade, tem, desde o final da Segunda Guerra Mundial, cedido espaço ao princípio do *mare clausum*, concebido por John Selden, segundo o qual as soberanias dos Estados podem ser estendidas sobre o mar.<sup>3</sup> Tal processo passou a ocorrer a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, em razão, sobretudo, de descobertas sobre o potencial econômico dos mares e de mudanças tecnológicas, as quais passaram a possibilitar a exploração de recursos até então não explorados – ou a ampliação da exploração de recursos já explorados.

A natureza da soberania sobre o mar, contudo, é distinta da existente sobre as áreas terrestres. Na maior parte das áreas marítimas sob jurisdição estatal, a soberania é do tipo *econômica*. Na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na plataforma continental estendida, os Estados possuem direito à exploração exclusiva de recursos, mas não possuem soberania no sentido *político* do termo. Não podem, em tese, impedir a instalação de cabos submarinos ou a circulação de embarcações e aeronaves. Contudo, ainda que distinta, a soberania econômica não implica a ausência de dinâmicas concorrenciais interestatais. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, conflitos em torno de tais disputas ocorreram ou estiveram na iminência de ocorrer. Embora a maior parte tenha sido solucionada de maneira pacífica, observam-se, atualmente, cenários potenciais de conflito, sobretudo no Mar do Sul da China, como analisado neste trabalho. Dessa maneira, a linha que separa as soberanias econômica e política é, em alguns casos, muito tênue.

O texto está dividido em duas seções, ademais desta introdução e das considerações finais, com os objetivos específicos de analisar: *i*) a evolução geopolítica e jurídica do processo de delimitação e reconhecimento dos mares territoriais, zonas econômicas exclusivas e plataformas continentais estendidas; e *ii*) as vantagens que possuem os países com territórios ultramarinos e/ou ilhas oceânicas e como estes aproveitam alguns dos recursos de suas águas jurisdicionais.

---

3. A ideia de progressiva extensão da soberania estatal sobre o mar está presente em: Friedman (1971), Keohane e Nye Jr. (1977), Extavour (1979), Reis (2011) e Tuerk (2012). A comparação dos conceitos de *mare clausum* e *mare liberum* como instrumento analítico para explicar este processo está presente em Sanguin (1997).

## 2 A QUESTÃO DA SOBERANIA SOBRE O MAR E A EVOLUÇÃO DO DIREITO MARÍTIMO

### 2.1 *Mare liberum* e *mare clausum*: os mares têm dono?

Em 1609, foi publicada a obra *Mare liberum* (Mar livre), de Hugo Grotius. Por meio dela, o filósofo e jurista holandês, à época na função de conselheiro da Companhia Holandesa das Índias Orientais – no período de ápice do poder naval holandês –, argumentava que o mar deveria ser um espaço de livre trânsito, não cabendo a nenhum Estado o direito de negar o seu uso (Grotius, 2000). Ele defendia, desta forma, a total liberdade da Holanda em comerciar com as demais nações do globo, refutando a suposta existência de direitos soberanos sobre o mar. Portugal e Espanha, por exemplo, afirmavam que suas jurisdições se estendiam não apenas sobre as *terras* a leste e a oeste da linha estabelecida pela bula *Inter caetera* (1493), mas, também, sobre os *oceanos* (*op. cit.*, p. 20-45). E a Inglaterra defendeu, durante a maior parte do século XVII, que sua soberania deveria se estender sobre o mar, posição expressada na obra *Mare clausum* (Mar fechado), de John Selden, ao mencionar que o Mar do Norte e o Atlântico Norte constituíam o Mar Britânico (Selden, 1652, p. 181-187; Armitage, 1992, p. 533-534; Aravamudan, 2009, p. 67).

Hugo Grotius também introduziu a noção de que existem no mar dois espaços distintos: *i*) as áreas próximas às costas dos Estados, sobre as quais estes podem exercer algum controle, tendo em vista a importância destas para a manutenção de sua soberania; e *ii*) as áreas distantes, sobre as quais não deve ser estendida a soberania estatal (Grotius, 2000, p. 30). Esta distinção seria a base sobre a qual se assentariam os conceitos modernos de *mar territorial* e *alto-mar*.

A obra de Hugo Grotius seria criticada nos anos seguintes por alguns autores, como: William Welwod, em *Uma sùmula de todas as leis do mar* (*An abridgement of all sea-lawes*), de 1613, e também em *Propriedade do mar* (*De dominio maris*), de 1615; e John Selden, em *Mar fechado* (*Mare clausum*), de 1635 (Oppenheim, 2005, p. 410-411). A oposição às ideias de Grotius por estes autores e, sobretudo, a força dos Estados não interessados na existência de um *mare liberum* não possibilitaram que a proposta grociana fosse adotada naquele século em sua plenitude (*op. cit.*, p. 411).

Contudo, ao longo da segunda metade do século XVII, a Inglaterra fortaleceu progressivamente seu poder marítimo, no bojo dos Atos de Navegação (editados a partir de 1651), das Guerras Anglo-Holandesas (1652-1674) e da Guerra dos Nove Anos (1688-1697). À mesma época, a Holanda, um dos grandes poderes marítimos do globo, realizou diversas campanhas contra a França (1672-1678), necessitando, para tanto, realocar recursos em prol de sua defesa terrestre, em sacrifício de sua força marítima (Mahan, 1890, p. 68-69; Schmitt, 1997). Assim, enquanto o poder naval holandês se enfraquecia e a Holanda tornava-se um país “terrestre”,

a Inglaterra completava a sua transição, deixando de ser um país feudal e “terrestre” para se tornar um país “marítimo” (Schmitt, 2003, p. 173). A consolidação do país como o maior poder naval do globo ocorreu após o término da Guerra da Sucessão Espanhola (1701-1714), contexto no qual a liberdade de navegação tornou-se peça-chave para a sua expansão comercial (Mahan, 1890, p. 223-224).

No início do século XVIII, o jurista Cornelis van Bijnkershoek retomou as ideias de Hugo Grotius, propondo, na obra *Um discurso sobre a propriedade do mar* (*De dominio maris dissertatio*), de 1702, que o mar fosse um espaço de livre trânsito, proposta favorecida pelo novo *status* do poderio naval britânico. O mesmo autor afirmou, ainda, que os Estados deveriam ter o direito de exercer soberania na área compreendida à distância máxima atingida por disparos de baterias costeiras (O’Brien, 2001, p. 421; Schmitt, 2003, p. 180). Tal proposta veio a complementar a de Hugo Grotius, pois introduziu uma delimitação mais precisa daquilo que, atualmente, denomina-se de *mar territorial*. Este princípio passou a ser aceito progressivamente, tornando-se uma regra quase universal ao término do primeiro quartil do século XIX (Oppenheim, 2005, p. 412; Tuerk, 2012, p. 25).

Se o *princípio* passou a ter aceitação universal, o mesmo não se pode dizer acerca da *extensão* exata da área adjacente ao Estado costeiro sob sua soberania e da *abrangência dos direitos* sobre ela (Churchill e Lowe, 1988, p. 60). A proposta de Ferdinando Galiani do limite de 3 milhas náuticas – introduzida em 1782 – era defendida por Estados Unidos e Reino Unido, mas não era consensual (O’Brien, 2001, p. 405). Havia também divergência acerca do que se podia ou não fazer neste espaço: enquanto Estados Unidos e Reino Unido defendiam que os seus direitos deveriam ser equivalentes aos da parte terrestre de seus territórios, França e Espanha não reclamavam direitos de propriedade ou soberania nos mesmos moldes das áreas terrestres (Churchill e Lowe, 1988, p. 60).

Em 1815, ao início do período da chamada *Pax Britannica* (1815-1914), o poder naval do país era muito superior aos de todos os outros países do globo somados (Keohane e Nye Jr. 2001, p. 78); e, sob a sua garantia, a liberdade nos mares manteve-se como regra ao longo de todo o século XIX. Ao término daquele século, o mar era efetivamente um espaço sobre o qual a soberania estatal não se estendia: o alto-mar era considerado como *res nullius* e a área de 3 milhas náuticas, embora defendida por importantes Estados, representava uma área ínfima em relação à dimensão dos oceanos do globo.

Já em 1917, Julian Corbett (1917, p. 6) assinalou que a liberdade dos mares em tempos de paz era inquestionável,<sup>4</sup> questão colocada por Carl Schmitt da seguinte forma:

---

4. A análise refere-se a tempos de paz. A total liberdade dos mares não se aplicaria a tempos de guerra (Corbett, 1917, p. 5).

O mar ficou de fora de qualquer ordem estatal espacial específica: não era nem território estatal ou colonial, nem um espaço ocupável. Ele estava livre de qualquer tipo de soberania espacial do Estado. A terra firme foi dividida em Estados territoriais ou áreas sob domínio do Estado por meio de fronteiras claramente lineares. O mar não tinha outra fronteira senão as costas. Foi a única superfície territorial livre de todos os Estados, estando aberta ao comércio, à pesca e à livre busca por guerras marítimas e botins, sem levar em conta a proximidade ou as fronteiras geográficas (Schmitt, 2003, p. 172, tradução nossa).

Após o término da Primeira Guerra Mundial, mesmo com o fim da *Pax Britannica*, a perspectiva da liberdade dos mares manteve-se consensual (Keohane e Nye Jr. 2001, p. 80-81), embora as políticas acerca dos limites do mar territorial e da abrangência de seus direitos sobre o mesmo fossem variadas (O'Brien, 2001, p. 406).

Na Conferência de Haia, em 1930, convocada pela Liga das Nações, chegou-se a um acordo acerca da existência do mar territorial, mas não sobre a sua extensão (Churchill e Lowe, 1988, p. 60). E a norma das 3 milhas náuticas ainda se mantinha, mesmo que desprovida do seu significado original, tendo em vista que o alcance de baterias costeiras há muito havia ultrapassado tal limite (Schmitt, 2003, p. 182).<sup>5</sup>

Após o término da Segunda Guerra Mundial, entretanto, a questão dos limites marítimos passaria por uma importante mudança, evidenciando a progressiva extensão da soberania estatal sobre as áreas marítimas, tema tratado nas próximas duas subseções.

## **2.2 O direito marítimo internacional no pós-Segunda Guerra Mundial: da *Unclos I* à *Unclos III***

No pós-Segunda Guerra Mundial, pesquisas científicas ampliaram o grau de conhecimento acerca dos recursos marítimos e algumas passaram a trabalhar com o conceito de plataforma continental (ou plataforma submarina). Neste contexto, vários Estados passaram a reivindicar águas jurisdicionais mais extensas, tanto para a exploração de recursos quanto por questões ligadas à segurança nacional e ao controle da poluição (Buck, 1998, p. 85). Os recursos pesqueiros, especificamente, deixaram de ser percebidos como inesgotáveis e passaram a ser considerados como riquezas cuja exploração por terceiros implicava perda por parte do Estado costeiro.

Os Estados Unidos emergiram, à época, como o poder naval dominante do globo. Ao país caberia, em tese, a responsabilidade primordial pela garantia da

---

5. Os limites do mar territorial brasileiro estavam fixados em três milhas náuticas, conforme a Instrução nº 43, do Ministério das Relações Exteriores, de 25 de agosto de 1914 (Rangel, 1974, p. 137). Cerca de vinte anos depois, o Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934, estabeleceu uma zona exclusiva de pesca no limite de 12 milhas náuticas da costa. Não houve menção, contudo, aos limites do mar territorial brasileiro, que se manteve, portanto, em três milhas náuticas (Silva, 2013, p. 106-107).

liberdade de navegação nos mares e pela segurança das linhas de comunicações marítimas. Os Estados Unidos assumiram, de fato, tal papel, iniciando-se, assim, o período da chamada *Pax Americana*. Contudo, o país foi, ao mesmo tempo, o primeiro a desafiar de forma substancial o princípio do *mare liberum*. Em 1945, o governo norte-americano emitiu a chamada Proclamação Truman, afirmando que a jurisdição do país se estendia sobre sua plataforma continental a até uma profundidade de 600 pés. Destacou-se, na ocasião, que tal medida decorria das recentes descobertas de petróleo na costa norte-americana e da possibilidade de exploração de outros recursos minerais (United States, 1945; Keohane e Nye Jr., 2001, p. 81; United Nations, 2012).

Esta decisão do governo norte-americano abriu precedentes para que diversos outros países adotassem posições similares (Remy, 1992, p. 1208). Nesse sentido, cerca de um mês depois, o México emitiu declaração semelhante à dos Estados Unidos (Tauerk, 2012, p. 9-10). Em 1946, a Argentina também afirmou reivindicação sobre sua plataforma continental (United Nations, 2012), assim como faria o Brasil cerca de quatro anos depois, por meio do Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950. Em razão de interesses pesqueiros, Chile e Peru declararam, em 1947, que suas soberanias se estendiam a 200 milhas náuticas, seguidos pelo Equador em 1950 (United Nations, 2012). Neste caso, a jurisdição não se limitava à plataforma continental (ou seja, o leito/subsolo marinhos), mas abrangia também as águas. Em 1949, a Islândia, também por interesses pesqueiros, declarou soberania sobre toda sua plataforma continental (Buck, 1998, p. 86). Neste mesmo contexto, Arábia Saudita, Egito, Etiópia, Líbia, Venezuela e alguns países da Europa Oriental passaram a reivindicar que seus mares territoriais deveriam se estender a até 12 milhas náuticas – e não apenas a 3 (United Nations, 2012).

Dessa maneira, embora a liberdade de circulação nos mares tenha se mantido como um imperativo – com os Estados Unidos desempenhando o papel de garantidores, em última instância, da *boa ordem no mar* – houve uma inflexão quanto à liberdade para a *exploração de recursos*. O conjunto de demandas por soberania sobre o mar a partir do pós-Segunda Guerra Mundial foi uma ruptura na percepção sobre a total liberdade nos mares, visto que as reivindicações por soberania (ainda que *econômica*) passaram a abranger grandes extensões – e não apenas as 3 milhas náuticas, aceita por diversos Estados até o final da Segunda Guerra Mundial.

Naquele contexto, ocorreu em 1949 a primeira sessão da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (ILC), na qual se decidiu que deveriam ser elaborados catorze códigos internacionais, abrangendo temas variados. A fim de estabelecer alguma ordem para as demandas relacionadas ao mar, dois códigos seriam vinculados diretamente com questões marítimas: *i*) um regime para o alto-mar; e *ii*) um regime para as águas territoriais (ILC – International Law Commission, 1949, p. 281).

As negociações para a elaboração destes dois códigos se desenvolveram no âmbito da própria ILC e se estenderam até 1958, quando, por ocasião da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Unclos I), quatro convenções foram abertas para assinaturas, formando a base do direito marítimo contemporâneo: *i*) a Convenção sobre o Alto-Mar (CHS), que entrou em vigor em 1962; *ii*) a Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua (CTS), em vigor a partir de 1964; *iii*) a Convenção sobre a Plataforma Continental (CCS), que entrou em vigor também em 1964; e *iv*) a Convenção sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Biológicos do Alto-Mar (CFCLR), em vigor a partir de 1966.<sup>6</sup>

Sobre o mar territorial, o Artigo 1º da CTS afirmava que: “[a] soberania do Estado estende-se, para além do seu território e das suas águas interiores, a uma zona de mar adjacente às suas costas, designada sob o nome de mar territorial” (United Nations, 1958a). Dessa forma, foi acordado que os Estados exerceriam total soberania sobre esta área, a qual também se estenderia ao espaço aéreo e ao leito/subsolo marinhos correspondentes, conforme previsto no Artigo 2º da CTS. Não se chegou a um acordo, contudo, acerca do *limite* do mar territorial – o que viria a ocorrer apenas em 1982, no âmbito da Unclos III.

Adjacente ao mar territorial foi acordado que haveria uma zona contígua, a qual não poderia se estender além de 12 milhas náuticas. Esta consiste em uma zona de transição entre a área sob a soberania total do Estado (mar territorial) e aquela na qual ele não possui soberania.<sup>7</sup> Esta zona começaria no ponto em que o mar territorial terminava, sendo considerada um espaço fundamental à manutenção da soberania sobre aquele, conforme o Artigo 24 da CTS (United Nations, 1958a).

Em relação à plataforma continental, ela foi definida da seguinte forma pelo Artigo 1º da CCS:

Para os fins dos presentes artigos, a expressão “plataforma continental” é utilizada para designar:

- a) O leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas mas situadas fora do mar territorial até uma profundidade de 200 m ou, para além deste limite, até onde a profundidade das águas subjacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões;
- b) O leito do mar e o subsolo das regiões submarinas análogas que são adjacentes às costas das ilhas (United Nations, 1958b, Artigo 1º, tradução nossa).

Houve consenso acerca dos direitos exclusivos de exploração econômica dos Estados costeiros na plataforma continental. Contudo, a plataforma começava no ponto em que terminava o mar territorial, fazendo parte do que o Artigo 3º da CHS

6. Um quinto instrumento vinculado à Unclos I foi o Protocolo Facultativo sobre a Solução Obrigatória de Controvérsias.

7. Para uma discussão detalhada acerca dos fundamentos da ideia de zona contígua, ver Tuerk (2012, p. 29-47).

denominou de alto-mar (United Nations, 1958c). Por esta razão, os direitos dos Estados costeiros abrangiam apenas o leito e o subsolo marinhos, contrapondo-se, assim, às posições de países como Chile, Equador, Islândia e Peru, que defendiam direitos exclusivos também para a exploração realizada nas águas, abrangendo, portanto, a pesca. Como parte do alto-mar, contudo, qualquer país poderia praticar a pesca neste espaço, assim como outras atividades econômicas que ocorressem fora do leito e subsolo marinhos.<sup>8</sup>

Sobre o limite da plataforma continental, a Unclos I não impôs nenhuma distância em relação à costa, colocando, como referência, a profundidade de 200 metros, semelhante à contida na Proclamação Truman (600 pés, ou cerca de 183 metros).

Além disso, por meio do Artigo 2º da CCS, foi acordado que, mesmo que o Estado costeiro não explorasse os recursos do leito e subsolo marinhos de sua plataforma continental, tais recursos não poderiam ser explorados sem o seu consentimento (United Nations, 1958b), decisão que se manteria na Unclos III. O Estado, portanto, teria uma soberania econômica total sobre este espaço.<sup>9</sup>

Em função da não delimitação do mar territorial e das divergências em relação aos direitos de pesca, foi convocada, em 1960, a Unclos II. Tal convocação teve como causa imediata, sobretudo, as tensões entre Islândia e Reino Unido quanto ao tema, o que levou ao episódio conhecido como Primeira Guerra do Bacalhau (Buck, 1998, p. 86). Como a Unclos I não havia estabelecido a extensão do mar territorial, a Islândia declarou unilateralmente que este seria estendido a até 12 milhas náuticas. Tal decisão não foi aceita pelo Reino Unido, que enviou embarcações militares para dentro desta área como escolta para barcos pesqueiros de bandeira britânica. Em 1961, contudo, os dois países chegaram a um acordo (Buck, 1998, p. 86). Acerca dos resultados da Unclos II, esteve-se próximo da assinatura de acordos sobre as zonas de pesca e a extensão do mar territorial, mas não houve consenso e nenhuma decisão tomada foi significativa (Buck, 1998, p. 86; Pereira e Souza, 2007, p. 13).

---

8. Embora o Brasil não tenha sido signatário da Unclos I, o país havia declarado, por meio do Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950, que sua soberania se estendia sobre toda a sua plataforma continental. Foi naquele contexto que ocorreu, na costa brasileira, entre 1961 e 1963, a chamada Guerra da Lagosta. A disputa – que não chegou a envolver conflitos militares – ocorreu, pois navios de pesca franceses estavam capturando o crustáceo na costa de Pernambuco sem o consentimento do governo brasileiro. De fato, o Brasil não detinha soberania sobre a massa líquida, possuindo-a apenas sobre o leito/subsolo do mar. Dessa forma, instaurou-se um debate sobre como a lagosta se locomovia, ou seja, se ela nadava tal qual um peixe ou se ela “caminhava” sobre o leito marinho. Se a espécie nadasse, embarcações estrangeiras teriam direito de pesca, mas, se não nadasse, ela estaria sobre o leito do mar, em território sob soberania brasileira. A lagosta, contudo, nem nada e nem está totalmente presa ao leito marítimo, locomovendo-se por meio de “saltos”. O argumento francês era que a lagosta era pescada quando estava “saltando”, não estando, assim, em contato com o território brasileiro, e podendo, dessa forma, ser considerada um peixe. Frente a esta linha de argumentação, o futuro almirante Paulo Moreira da Silva, durante as negociações, proclamou uma frase que se tornaria relativamente famosa entre os que trabalham com temas relacionados ao mar, qual seja: “se a lagosta é um peixe porque anda em saltos, então o canguru é uma ave”. Ao final, os dois países solucionaram a questão de maneira pacífica. Sobre este caso, ver Lessa (1999).

9. Esta norma encontrou sua expressão no Brasil por meio do Decreto nº 62.837, de 6 de junho de 1968, pelo qual o país reafirmou sua soberania sobre a plataforma continental e estipulou que sua jurisdição se estendia às profundidades de até 200 metros, tal como previsto na Unclos I, muito embora o país não tenha sido signatário da convenção.

No final dos anos 1960, teve início um outro processo, o qual culminaria na regulação internacional da utilização econômica dos fundos marinhos em espaços situados para além das jurisdições dos Estados, a chamada Área.<sup>10</sup> Por ocasião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1967, o embaixador de Malta lançou a proposta de que os recursos dos fundos marinhos deveriam ser um patrimônio da humanidade. Naquele contexto, foi criado o Comitê dos Fundos Marinhos, composto inicialmente por 35 membros, com o objetivo de discutir a questão (Figueirôa *et al.*, 2003, p. 51). Durante os trabalhos do comitê, três posições se destacaram: *i*) a dos Estados Unidos, defendendo a total liberdade no aproveitamento dos recursos da Área; *ii*) a dos países comunistas, liderados pela União Soviética, com posições nacionalistas sobre a questão; e *iii*) a dos países em desenvolvimento, defendendo a internacionalização da regulação sobre o tema (*op. cit.*, p. 51). O principal resultado das negociações foi a Declaração de Princípios que Governam os Fundos Marinhos, o Leito do Oceano e seu Subsolo além dos Limites da Jurisdição Nacional. Destacou-se, no texto da declaração, que os recursos dos fundos marinhos eram patrimônio comum da humanidade e que nenhuma atividade poderia ser realizada para além das áreas sob jurisdição nacional até que a matéria fosse regulada (Pereira e Souza, 2007, p. 14; Figueirôa *et al.*, 2003, p. 52).

Nos anos 1970, ganharam força as posições em torno da existência de direitos econômicos exclusivos sobre toda a plataforma continental por parte do Estado costeiro, incluindo os recursos presentes na massa líquida (Buck, 1998, p. 86). Foi neste ambiente que tiveram início, em 1973, as negociações em torno da elaboração de novos regimes para o mar, com o objetivo de estipular uma delimitação para o mar territorial, a zona contígua e a zona de direitos exclusivos de exploração econômica.<sup>11</sup> O resultado destas negociações foi a Unclos III, aprovada em 1982. Durante os trabalhos, uma decisão unilateral tornar-se-ia determinante para o seu resultado: em 1977, os Estados Unidos estenderam sua zona exclusiva de pesca a 200 milhas náuticas, estabelecendo que os países que conferissem reciprocidade poderiam pescar dentro da área norte-americana. Esta ação convergiu com as posições de diversos países que pleiteavam os mesmos direitos e, com base nela, outros adotaram a mesma posição.

Quanto à regulação dos fundos marinhos, as posições antagônicas observadas no Comitê dos Fundos Marinhos repetiram-se nas negociações da Unclos III, e este foi tema que suscitou grande divergência (Charney, 1983, p. 49; Pereira e Souza, 2007).

---

10. O uso do termo Área nesse caso, com inicial em caixa alta, refere-se ao leito do mar, aos fundos marinhos e ao subsolo marinho para além das jurisdições nacionais. A definição encontra-se no Artigo 1º da Unclos III.

11. No Brasil, o Decreto-Lei nº 44, de 18 de novembro de 1966, expandiu o mar territorial brasileiro para seis milhas náuticas, bem como estabeleceu uma zona contígua de seis milhas náuticas, adicionais ao mar territorial. O Decreto-Lei nº 553, de 25 de abril de 1969, expandiu novamente o mar territorial, desta vez para 12 milhas náuticas. Como evidência de que o Brasil também buscava expandir sua jurisdição sobre faixas extensas do mar, o Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, ampliou o mar territorial do país para 200 milhas náuticas (Silva, 2013).

Em parte, a questão decorreu do temor de países em desenvolvimento – e produtores de recursos minerais – de que a exploração no mar iria reduzir a demanda por seus minérios (Souza *et al.*, 2007, p. 95). Ao fim, o texto apresentou uma posição intermediária entre as propostas: a exploração poderia ser realizada tanto por países quanto por uma instituição criada pela Unclos III, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA). Esta, além de deter autoridade sobre os fundos marinhos, possuiria um braço operacional, a Empresa (*Enterprise*), que poderia, ela própria, realizar atividades de exploração na Área. Ademais, haveria mecanismos de proteção para os países em desenvolvimento (United Nations, 1982; Pereira e Souza, 2007, p. 15). Contudo, para os Estados Unidos, o regime criado para a exploração dos fundos marinhos não era aceitável, dado o seu conteúdo “terceiro-mundista”. E esta foi a principal razão pela qual o país optou por não assinar a Convenção (Remy, 1992, p. 1216-1217).

Em dezembro de 1982, após nove anos de trabalhos, foi aprovada a Convenção.<sup>12</sup> O principal ponto de inflexão em relação à Unclos I foi a extensão dos direitos de exploração econômica às águas e à área acima delas. Sobre a área de até 200 milhas náuticas, os Estados passariam a exercer uma soberania econômica total – e não mais parcial. E o alto-mar, que segundo a Unclos I se iniciava no ponto em que o mar territorial terminava, passou a ter início no ponto em que a ZEE termina.

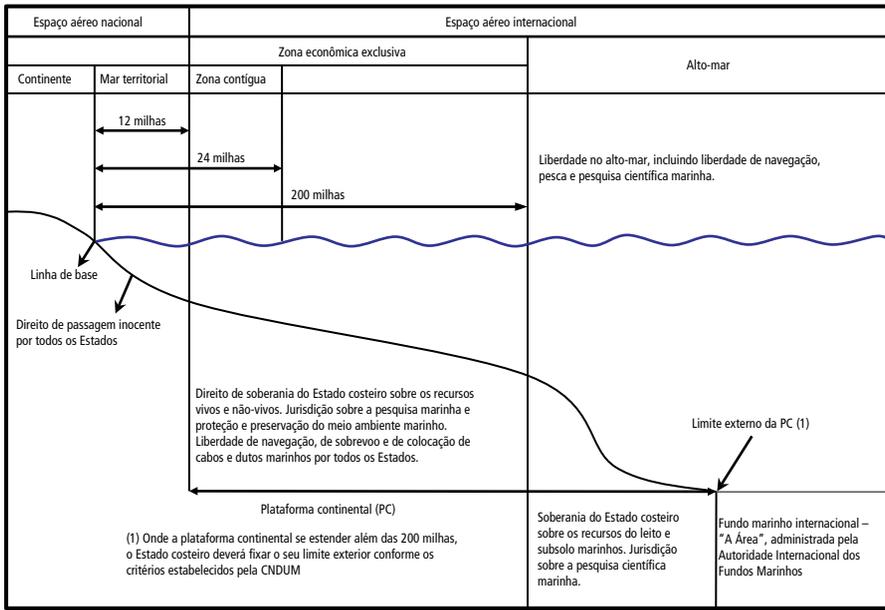
Para alguns países, no entanto, o resultado esteve aquém do que era então previsto em legislações domésticas. No Brasil, por exemplo, o Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, considerava o limite de 200 milhas náuticas como o mar territorial do país. A jurisdição sobre este espaço era, portanto, tanto econômica quanto política.

Ao contrário da Unclos I – que teve quatro convenções –, todos os temas discutidos na Unclos III foram consolidados em um único documento. De acordo com os Artigos 2º e 3º da Convenção, a área situada a até 12 milhas náuticas da costa seria denominada de *mar territorial*, sendo esta uma extensão do território nacional sobre a qual os Estados exerceriam total soberania (United Nations, 1982). Resolvia-se, dessa forma, o debate existente desde o século XIX sobre até onde se estenderia a soberania dos Estados no mar. A partir do limite do mar territorial se estende uma área adicional de até 12 milhas náuticas, denominada de *zona contígua*, espaço considerado necessário à manutenção da soberania sobre o mar territorial. A figura 1 apresenta estes espaços de forma esquemática.

---

12. Foi previsto que o documento entraria em vigor um ano depois que o sexagésimo Estado o assinasse, o que viria a ocorrer em novembro de 1993, com a Convenção tornando-se efetiva, portanto, em novembro de 1994.

FIGURA 1  
Águas jurisdicionais



Fonte: Brasil (2009).  
Adaptação: Marcelo Colus Sumi.

Para além do mar territorial, os Estados possuiriam uma ZEE de até 188 milhas náuticas (incluindo a zona contígua e totalizando, dessa forma, 200 milhas náuticas). Sobre elas, os Estados teriam direitos exclusivos de exploração econômica, conforme o Artigo 56 da Convenção. Dessa forma, todos os recursos que se encontrarem no leito do mar, no subsolo do mar, nas águas ou acima delas (os ventos, por exemplo) apenas poderão ser explorados pelo Estado que detém jurisdição sobre a ZEE ou mediante sua autorização.

Outro ponto importante da Unclos III foi a previsão de que, nas áreas em que a plataforma continental se estendesse para além das 200 milhas, o país poderia ampliar suas águas jurisdicionais. O Estado poderia optar por um dos seguintes critérios: *i*) jurisdição sobre toda a sua plataforma continental, desde que esta não ultrapassasse a distância de 350 milhas náuticas da costa; ou *ii*) jurisdição até o limite de 100 milhas para além da isóбата de 2.500 metros, casos nos quais a jurisdição poderia se estender para além das 350 milhas náuticas.<sup>13</sup> Para que o Estado pudesse ter esta ampliação reconhecida, ele deveria submeter um documento junto à CLCS no prazo de até dez anos da data da assinatura da Convenção, contendo

13. A isóбата, neste caso, é a "linha" que une os pontos com profundidades de 2.500 metros.

a comprovação científica de que a sua plataforma se estende, de fato, até o limite pleiteado. O primeiro país a fazer tal demanda foi a Rússia, em novembro de 2001, e o segundo foi o Brasil, em maio de 2004, desde quando diversos Estados têm feito tal submissão. Até agosto de 2013, 166 Estados haviam assinado/ratificado a Convenção e haviam sido realizados 67 pedidos de reconhecimento de extensão de plataforma continental junto à CLCS, por 56 países (United Nations, 2013; UNEP Shelf Programme, 2013).

A partir do momento em que se reconhecem os novos limites da plataforma, o Estado passa a exercer soberania econômica total sobre o leito e o subsolo deste espaço. Assim, há uma diferença em relação à área situada a até 200 milhas náuticas, tendo em vista que os recursos existentes nas águas e acima delas não são de direitos exclusivos de exploração do Estado costeiro. Este era o mesmo princípio que vigorava para toda a plataforma continental – para além do mar territorial – na Unclos I. Enquanto, até o limite de 200 milhas, o princípio foi alterado pela Unclos III, ele se manteve o mesmo em relação às áreas situadas para além das 200 milhas. Da mesma maneira que ocorre em relação à ZEE, o Estado pode optar por não explorar os recursos do leito e do subsolo desta área ampliada, sem que isto implique quaisquer demandas por parte de outros Estados.

Cabem, por fim, duas ressalvas quanto a esse espaço. Primeiro, embora os Estados tenham soberania econômica sobre a plataforma continental para além das 200 milhas náuticas, a Unclos III prevê, por meio do Artigo 82, que o Estado costeiro deverá realizar um repasse financeiro para a ISA de parte do valor ou do volume referente à produção realizada nesta área. Estes “*royalties*” não seriam cobrados nos primeiros cinco anos de exploração, adotando-se uma porcentagem de 1% no sexto ano, a qual cresceria em 1 ponto percentual (p.p), anualmente, até o teto de 7% (United Nations, 1982).<sup>14</sup>

Segundo, não há consenso em torno do grau exato de autoridade da CLCS quanto à fixação dos limites das plataformas continentais dos Estados. Se, hipoteticamente, um Estado discordar do parecer da CLCS quanto à solicitação por ele encaminhada, ele poderia declarar, de maneira unilateral, os limites da extensão de sua plataforma continental?<sup>15</sup> Em tese, isto seria possível, visto que no Artigo 76 da Unclos afirma-se que a CLCS *recomenda* (United Nations, 1982; Silva, 2013, p. 112), não estando presente no texto palavras ou expressões que indiquem uma autoridade impositiva da comissão. As respostas às submissões realizadas pelos

14. Caso o Estado costeiro seja um país em desenvolvimento e um importador líquido do recurso explorado, a taxa não será devida.

15. Um exemplo das incertezas quanto à questão é observado na Resolução nº 3, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 26 de agosto de 2010, pela qual o governo brasileiro vetou a realização de pesquisas em sua plataforma continental sem o seu consentimento prévio, mesmo em espaços ainda não reconhecidos pela CLCS. Sobre esta questão, ver Silva (2013).

Estados quanto ao reconhecimento da extensão da plataforma continental são, também, elaboradas com o título de *recomendações* (UNEP Shelf Programme, 2013). Há que se pesar, contudo, a carência de legitimidade internacional de uma decisão unilateral; além disso, a depender dos países que adotarem tal postura, todo o regime internacional das plataformas continentais poderia ser enfraquecido.

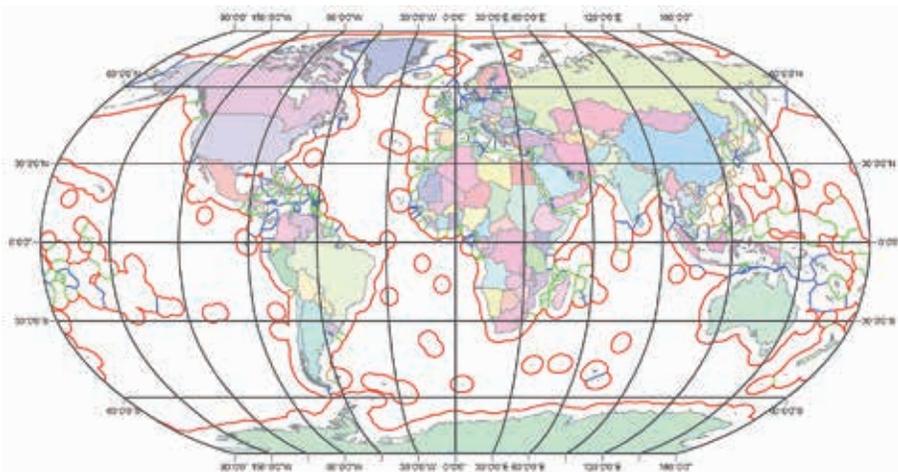
### 2.3 A Unclos III e a soberania econômica sobre o mar

A entrada em vigor da Unclos III foi um novo ponto de inflexão em relação ao princípio do *mare liberum*, na medida em que estendeu a soberania econômica dos Estados sobre extensas áreas marítimas.

A criação das ZEEs, de acordo com o entendimento que prevaleceu na Unclos III, significou, na prática, uma repartição econômica de grande parte do mar. Embora os Estados costeiros não possuam soberania absoluta sobre estas áreas, nos mesmos moldes que possuem sobre as áreas terrestres, espaços aéreos ou mares territoriais, há sobre elas o exercício de uma soberania econômica total: a exploração econômica não pode ocorrer sem o prévio consentimento do Estado com jurisdição sobre a ZEE.

Para uma visão geral da dimensão dos territórios marítimos de uso econômico exclusivo dos Estados costeiros, o mapa 1 ilustra as ZEEs e os mares territoriais reconhecidos internacionalmente.

MAPA 1  
Limites das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs)



Fonte: Flanders Marine Institute.

Legenda: linhas vermelhas: limite exterior da ZEE (até 200 milhas náuticas); linhas verdes: separação entre ZEEs definida pela mediana; linhas azuis: separação entre ZEEs definida por tratado; e linhas bege: limites em disputa.

Da superfície do planeta, 70,9% está coberta pelo mar. Contudo, 38,9% destas áreas não podem ser livremente exploradas do ponto de vista econômico, pois constituem ZEEs e mares territoriais de Estados, perfazendo uma área total de 140,6 milhões de km<sup>2</sup> (sem considerar as da Antártica), o que é pouco superior ao total das terras emersas do globo sob jurisdição estatal (ou seja, igualmente sem considerar a Antártica). Do total de territórios sob jurisdição estatal no globo, portanto, cerca de metade são espaços marítimos.

Nesse sentido, territórios ultramarinos podem ser não apenas de grande valor geopolítico para os Estados que os detêm, mas também lhes conferem a possibilidade de exploração de riquezas.

A extensão das plataformas continentais é outro ponto a ser destacado. Os pedidos de reconhecimento de extensão destas plataformas junto à CLCS somavam 28,8 milhões de km<sup>2</sup> em agosto de 2013 (UNEP Shelf Programme, 2013).<sup>16</sup> As áreas solicitadas, em alguns casos, ultrapassam em muito as 350 milhas náuticas, como se observa nos pedidos encaminhados por Islândia (Iceland, 2009), Namíbia (Namibia, 2009), Sri Lanka (Sri Lanka, 2009) e Madagascar (Madagascar, 2011), com limites superiores a 800 milhas náuticas em relação às suas respectivas costas. Deve-se ainda considerar que Estados que poderiam ampliar significativamente áreas sob sua jurisdição ainda não fizeram tais pedidos, seja por não serem signatários da Unclos III (Estados Unidos, por exemplo), seja pelo fato de que os estudos ainda não foram concluídos (Angola, por exemplo). Caso venham a ratificá-la e/ou quando encaminharem seus pedidos, a concessão de novos espaços será analisada pela CLCS e extensas áreas podem passar à sua jurisdição.

Muito embora a soberania sobre as ZEEs e as plataformas continentais estendidas seja do tipo *econômica*, a linha que separa as soberanias *econômica* e *política* não é, muitas vezes, traçada de maneira tão simples. Em tese, um Estado costeiro não poderia impedir que embarcações e aeronaves de outros países trafegassem em sua ZEE ou em sua plataforma continental estendida, tal como previsto no Artigo 58 da Unclos III (United Nations, 1982). No entanto, alguns Estados limitam, de fato, o exercício de tal direito. O governo brasileiro, por exemplo, não autoriza que exercícios militares sejam realizados na ZEE do país sem o seu consentimento prévio, conforme o Artigo 9º da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. O governo chinês é ainda mais restritivo, demandando autorização prévia para a circulação de quaisquer embarcações ou aeronaves militares em sua ZEE, ainda que não estejam participando de exercícios militares. A divergência quanto à questão já provocou alguns incidentes na ZEE chinesa, particularmente com os Estados Unidos (O'Rourke, 2013, p. 4-6 e 29-30; Hill, 2013). Além de Brasil e

---

16. Parte destas demandas abrange áreas sobrepostas. Ou seja, o total de 28,8 milhões de km<sup>2</sup> inclui alguns espaços que, concorrentemente, foram demandados por dois ou mais Estados.

China, 25 Estados também adotam posição semelhante quanto a esta questão, segundo levantamento da Marinha dos Estados Unidos.<sup>17</sup> A posição destes Estados indica que a soberania *econômica*, a qual eles têm o direito assegurado, implica, ao menos em parte, o exercício de certos atributos também de soberania *política*.

O processo de flexibilização do princípio do *mare liberum* tem ocorrido, também, por meio das concessões para a exploração de recursos na Área. Após a aprovação da Unclos III, em 1982, alguns Estados que haviam se manifestado contrários ao regime dos fundos marinhos passaram a realizar ações paralelas aos termos previstos na Convenção. Os Estados Unidos, particularmente, concederam licenças de exploração de nódulos polimetálicos na Zona de Fratura Clarion-Clipperton, localizada no Oceano Pacífico (Pereira e Souza, 2007, p. 18).<sup>18</sup> Além disso, os Estados Unidos e outros Estados desenvolvidos buscaram participar das discussões sobre os fundos marinhos, mesmo não tendo aderido à Unclos III. O resultado foi a aprovação, em 1994, do Acordo para a Implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O acordo acabou por enfraquecer a ISA, limitando seu papel ao de uma agência reguladora e fiscalizadora das atividades de Estados e instituições privadas (Pereira e Souza, 2007, p. 20). Entre outras, não haveria mais necessidade de os Estados financiarem as atividades da Empresa – braço operacional da ISA – ou de transferirem tecnologia (Pereira e Souza, 2007, p. 22-23).<sup>19</sup>

Neste caso, o processo de extensão da soberania estatal foi observado, particularmente, na aprovação de três regulamentos internacionais que atribuem direitos exclusivos de exploração econômica sobre partes da Área: o Regulamento sobre a Prospecção e a Exploração de *Nódulos Polimetálicos*, aprovado em 2001; o Regulamento

---

17. São eles: Arábia Saudita, Bangladesh, Cabo Verde, Camboja, Coreia do Norte, Egito, Emirados Árabes Unidos, Haiti, Índia, Irã, Quênia, Malásia, Maldivas, Maurício, Mianmar, Paquistão, Portugal, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Vietnã (O'Rourke, 2013, p. 4).

18. A ISA define os nódulos polimetálicos da seguinte forma: “[n]ódulos polimetálicos, também chamados de nódulos de manganês, são concreções rochosas formadas por camadas concêntricas de hidróxidos de ferro e manganês em torno de um núcleo” (ISA, [s.d.], p. 1, tradução nossa). Eles são encontrados em todos os oceanos do globo e seu tamanho pode chegar a até 20 centímetros. Os metais mais valiosos encontrados nos nódulos são o níquel, o cobalto e o cobre (ISA, [s.d.], p. 1-2). O interesse pela exploração foi despertado com a publicação, em 1959, do livro de John Mero intitulado *The mineral resources of the sea* (Mero, 1964). Além da expectativa de existência de grandes quantidades destes depósitos, a elevação, nos anos 1970, nos preços do cobalto e do níquel ampliaram o interesse pela sua exploração (ISA, 2004, p. 101). Dessa forma, nos anos seguintes, foram realizadas prospecções com o objetivo de avaliar a possibilidade de sua exploração comercial. Nos anos 1980, contudo, a queda nos preços do níquel, do cobalto e do cobre provocou a diminuição do interesse. Ainda assim, as pesquisas realizadas haviam permitido o acúmulo de muita informação sobre estes depósitos (ISA, 2004, p. 91). O interesse foi reacendido em função da valorização do preço dos metais. Em 2011, o preço do níquel nos Estados Unidos foi 203% superior ao de 2001. No caso do cobre, o aumento, no mesmo período, foi de 316% e, no caso do cobalto, de 22% (United States, 2012a, p. 2-3; 2012b, p. 3; 2012c).

19. Como este é um acordo paralelo à Unclos III, alguns Estados que não assinaram/ratificaram a convenção são signatários do acordo, como é o caso dos Estados Unidos.

sobre a Prospecção e a Exploração de *Sulfetos Polimetálicos*, aprovado em 2010;<sup>20</sup> e o Regulamento sobre a Prospecção e a Exploração de *Crostras Cobaltíferas*, aprovado em 2012.<sup>21</sup> Deve-se apenas fazer a ressalva, nestes casos, de que se trata de uma situação distinta, tendo em vista: a necessidade de autorização de uma organização internacional para que as atividades possam ocorrer; e o fato de que instituições privadas podem também ter direitos exclusivos sobre espaços na Área. Desde 2001, quando foi aprovado o Regulamento sobre a Prospecção e a Exploração de Nódulos Polimetálicos, a ISA tem recebido pedidos de governos, instituições públicas e instituições privadas interessados em explorar recursos minerais na Área. Os espaços concedidos para a exploração podem ter: até 75 mil km<sup>2</sup> para nódulos; até 10 mil km<sup>2</sup> para sulfetos; e dois trechos, com até 3 mil km<sup>2</sup> cada, para crostas.

Até abril de 2013, haviam sido encaminhados à ISA 21 pedidos. Destes, treze foram para exploração de nódulos polimetálicos, cinco para sulfetos polimetálicos e três para crostas cobaltíferas. A distribuição por oceanos é a seguinte: quinze para o Pacífico, dos quais doze para nódulos polimetálicos (todos na Zona Clarion-Clipperton), dois para crostas cobaltíferas e um para sulfetos polimetálicos; quatro para o Índico, sendo um para nódulos, dois para sulfetos e um para crostas; e dois para o Atlântico, ambos para sulfetos. Dos pedidos referentes ao Atlântico, um proveio do governo da Rússia e outro do Instituto Francês de Pesquisa para a Exploração do Mar (*Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer – Ifremer*), instituição do governo da França.<sup>22</sup>

Das solicitações, dezesseis foram realizadas por governos ou órgãos/empresas estatais e cinco por instituições privadas. Entre estas últimas, destaca-se a canadense Nautilus Minerals, que realizou dois pedidos por meio de suas subsidiárias, uma sediada em Tonga e outra em Nauru. O quadro 1 contém estas informações.

20. Desde o início dos anos 2000, o interesse primordial pela exploração mineral no mar tem se direcionado não mais para os nódulos polimetálicos, mas para os depósitos de sulfetos polimetálicos, gerados pelos chamados ventos hidrotermais, descobertos em 1977 (McCarthy, 2010; Tyler e Young, 2003). O potencial mineral decorre do fato de que estes ventos produzem depósitos de recursos minerais, os quais, atualmente, possuem perspectivas de exploração altamente promissoras (Ecor Panel on Marine Mining, 2008, p. 2-3). O preço dos minérios que compõem tais depósitos variou, entre 2001 e 2011, da seguinte forma: 316% para o cobre; 119% para o chumbo; 530% para a prata; 91% para o zinco; e 355% para o ouro (United States, 2012b, p. 3; 2012d, p. 2-3; 2012e, p. 3; 2012f, p. 2-3; 2012g, p. 2-3).

21. As crostas cobaltíferas (também chamadas de crostas de ferro-manganês ricas em cobalto) são encontradas em profundidades que variam de 400 a 4 mil metros, com proporções de cobalto que são, em média, de até 1%, superiores às encontradas nos depósitos em terra firme, onde variam de 0,1% a 0,2%. Além do cobalto, os metais mais valiosos encontrados nas crostas são, nesta ordem: titânio, cério, níquel e zircônio (ISA, 2008, p. 2). As pesquisas tiveram início no começo dos anos 1980, realizadas, à época, por grupos da Alemanha, da China, da Coreia do Sul, dos Estados Unidos, da França, do Japão, do Reino Unido e da União Soviética (ISA, 2008, p. 3). A principal motivação foi o fato de que o preço do cobalto subiu drasticamente a partir de 1978 em função de conflitos nas áreas mineradoras do então Zaire, à época o maior produtor do minério. A área onde foram realizados os estudos mais detalhados foi o Pacífico Equatorial, sobretudo nas ZEEs de alguns países insulares. Em comparação aos nódulos polimetálicos e sulfetos polimetálicos, contudo, as pesquisas estão em um patamar inferior e as dificuldades que se apresentam são maiores (ISA, 2008, p. 3). Somando-se às dificuldades técnicas, a valorização no preço do cobalto não foi tão acentuada como as de outros metais: em 2011, o seu preço nos Estados Unidos foi 22% superior ao de 2001 (United States, 2012c), diminuindo a propensão a se investir em sua exploração no mar.

22. Em dezembro de 2013, após o presente capítulo ter sido finalizado, o governo brasileiro, por meio do Serviço Geológico do Brasil (CPRM), submeteu à ISA um pedido de autorização para a exploração de crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande, a cerca de 600 milhas náuticas do Rio de Janeiro. Trata-se do primeiro pedido deste tipo no Atlântico Sul.

QUADRO 1  
Pedidos de prospecção na Área realizados junto à ISA

Oceano	Pacífico	Índico	Atlântico
	15	4	2
Origem do pedido	Governo nacional: incluindo estatais <sup>1</sup>	Instituição privada <sup>2</sup>	
	16	5	
Tipo de recurso	Nódulos polimetálicos	Sulfetos polimetálicos	Crostras cobaltíferas
	13	5	3

Fonte: ISA (vários anos).

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Pedidos feitos por: governo da Índia; governo da Rússia; governo da Coreia do Sul; China Ocean Mineral Resources Research and Development Association (China); Federal Institute for Geosciences and Natural Resources of Germany (Alemanha); Ifremer (França); Marawa Research and Exploration Ltd. (Kiribati); Yuzhmorgeologiya (Rússia); Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation (Rússia); Japan Oil, Gas and Metals National Corporation (Japão); e Interocceanmetal Joint Organization (governos de Bulgária, Cuba, Eslováquia, Polónia, República Tcheca e Rússia).

<sup>2</sup> Pedidos feitos por: Deep Ocean Resources Development Co. Ltd. (Japão); Nauru Ocean Resources Inc. (Nauru); Tonga Offshore Mining Limited (Tonga); UK Seabed Resources Ltd. (Reino Unido); e G-TEC Sea Mineral Resources NV (Bélgica).

Quanto aos pedidos encaminhados à ISA, há uma espécie de “corrida” na busca pelas melhores áreas de exploração. Em tese, os primeiros pedidos aprovados ocuparão espaços de maior potencial. E, como estes têm sido feitos por países e instituições com melhores condições técnicas e financeiras para a exploração, são eles que, provavelmente, também ocuparão os espaços de *menor* potencial. Para o futuro, é razoável supor que um pequeno grupo de países e instituições dominará a maior parte da exploração mineral na Área.

Na próxima seção, explora-se como o processo de extensão da soberania estatal sobre o mar ocorreu – e continua ocorrendo – em alguns países, analisando-se os casos de Estados Unidos, França, Reino Unido, China e Brasil. Trata-se de uma forma particular de se analisar a extensão das jurisdições estatais. Alguns Estados que, à primeira vista, possuem soberania sobre áreas territoriais relativamente pequenas, podem ter domínio sobre massas de grande extensão, ao se considerar não apenas suas áreas terrestres, mas também suas águas jurisdicionais (França e Reino Unido, por exemplo). Diferentemente, Estados de grande extensão terrestre podem ter domínio sobre áreas marítimas de dimensões relativamente pequenas (China, por exemplo).

### 3 TERRITÓRIOS ULTRAMARINOS, ZEE E DISPUTAS INTERESTATAIS: ESTADOS UNIDOS, FRANÇA, REINO UNIDO, CHINA E BRASIL

Na tabela 1, constam os quinze países com as maiores ZEEs do mundo, assim como o tamanho de suas áreas terrestres e as relações ZEE/área terrestre. Para fins de comparação, e tendo em vista as análises realizadas nesta seção, a China também aparece na tabela 1.

TABELA 1  
Países com as maiores ZEEs

	ZEE (milhões km <sup>2</sup> ) (A)	Área terrestre (milhões km <sup>2</sup> ) (B) <sup>1</sup>	Relação ZEE/área terrestre (A/B)
1 Estados Unidos	12,2	9,8	1,2
2 França	10,2	0,7	15,3
3 Austrália	9,1	7,7	1,2
4 Rússia	7,5	17,1	0,4
5 Reino Unido	6,8	0,3	21,5
6 Nova Zelândia	6,7	0,3	25,1
7 Indonésia	6,0	1,9	3,1
8 Canadá	5,7	10,0	0,6
9 Japão	4,0	0,4	10,7
10 Brasil	3,7	8,5	0,4
11 Chile	3,6	0,8	4,8
12 Kiribati	3,5	<0,1	> 4.000,0
13 México	3,3	2,0	1,7
14 Micronésia	3,0	<0,1	> 4.000,0
15 Dinamarca	2,5	2,2	1,2
- China	0,9	9,6	0,1
Total (de 1 a 15)	87,7	61,6	-
Outros países (incluindo a China) <sup>2</sup>	61,5	87,3	-
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>149,2</b>	<b>148,9</b>	-

Fonte: Flanders Marine Institute e CIA World Factbook.

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Inclui as águas interiores.

<sup>2</sup> Inclui a Antártica, com uma "ZEE" de 8.617.609 km<sup>2</sup> e um território de cerca de 14 milhões de km<sup>2</sup>.

Esses quinze países – sem considerar a China – podem ser divididos em quatro grupos. O primeiro compreende sete países cujas áreas terrestres são superiores ou pouco inferiores a 2 milhões de km<sup>2</sup>, quais sejam: Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Austrália, México e Indonésia. Entre estes, o que possui a maior proporção entre os tamanhos de ZEE e área terrestre é a Indonésia (3,1). Dos demais, México (1,7), Estados Unidos (1,2) e Austrália (1,2) possuem uma ZEE inferior ao dobro do tamanho de sua área terrestre, enquanto Canadá (0,6), Rússia (0,4) e Brasil (0,4) possuem uma ZEE inferior ao tamanho de sua área terrestre. No segundo grupo estão Japão, Chile e Nova Zelândia, com territórios bastante menores que os destes sete países, mas que possuem litorais relativamente extensos, de onde provém a grande dimensão de suas ZEEs. No terceiro grupo estão França, Reino Unido e Dinamarca, que possuem grandes ZEEs em função de territórios ultramarinos. No quarto, estão Kiribati e Micronésia, países com

áreas terrestres muito pequenas, mas que possuem ZEEs extensas em função do grande número de ilhas espalhadas por uma área oceânica extensa.

É relevante destacar a ausência da China entre os países com grandes ZEEs. Esta questão será tratada de maneira específica na subseção 3.4, mas convém adiantar que se trata de elemento presente nas disputas em curso no Mar do Sul da China. A ZEE chinesa é diminuta considerando o tamanho de sua área terrestre, o seu *status* de segunda economia do mundo e o papel que o comércio exterior por via marítima desempenha para a sua economia. E, à dimensão limitada da ZEE, deve-se acrescentar a maciça presença naval norte-americana na região – assim como a capacidade de expandi-la rapidamente –, a qual, em conjunto com armadas de outros países asiáticos, poderia eventualmente impor um bloqueio naval à China, estrangulando a economia e a capacidade de projeção de poder do país. Os espaços reivindicados pela China possuem, ademais, depósitos de hidrocarbonetos. Estes elementos, em conjunto, aumentam a propensão chinesa em expandir seu poder marítimo, entre outras formas, por meio da busca pela ampliação de territórios marítimos sob sua jurisdição.

Nesta seção, são analisados cinco países, destacando-se a importância dos territórios ultramarinos e/ou das ilhas/arquipélagos oceânicos na constituição de suas ZEEs. São eles: Estados Unidos, por terem a maior economia e a maior ZEE do mundo; França, por ter a segunda ZEE do mundo e possuir território na América do Sul; Reino Unido, por possuir diversas ilhas e/ou grupos de ilhas no Atlântico Sul, ademais de ter a quinta ZEE do mundo; China, por ser a segunda economia do mundo, estar envolvida em diversas disputas territoriais marítimas e possuir uma ZEE muito pequena em relação à sua estatura econômica e política; e Brasil.

### 3.1 Estados Unidos

Os Estados Unidos possuem a maior ZEE do mundo, com parcela significativa decorrente da posse de ilhas e arquipélagos oceânicos, como se observa na tabela 2.

**TABELA 2**  
**Participação dos territórios na ZEE dos Estados Unidos**

	ZEE (km <sup>2</sup> )	Sobre o total (%)	Área terrestre (km <sup>2</sup> )	Relação ZEE/área terrestre
Metrópole	6.174.449	50,6	9.798.358	0,6
48 estados contíguos	2.443.154	20,0	8.080.504	0,3
Alasca	3.731.295	30,6	1.717.854	2,2
Oceano Atlântico (Caribe)	211.719	1,7	15.700	13,5
Porto Rico e Ilhas Virgens	211.719	1,7	15.700	13,5

(Continua)

(Continuação)

	ZEE (km <sup>2</sup> )	Sobre o total (%)	Área terrestre (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Relação ZEE/área terrestre
Oceano Pacífico	5.814.924	47,7	29.542	196,8
Havaí <sup>2</sup>	2.480.124	20,3	28.311	87,6
Ilhas Mariana do Norte e Guam	973.940	8,0	1.008	966,2
Atol Johnston	444.121	3,6	3	> 140.000,0
Ilhas Howland e Baker	436.867	3,6	5	> 87.000,0
Ilha Wake	408.444	3,3	7	> 58.000,0
Samoa Americana	405.896	3,3	199	> 2.000,0
Atol Palmyra	347.557	2,8	4	> 86.000,0
Ilha Jarvis	317.975	2,6	5	> 63.000,0
<b>Total</b>	<b>12.201.092</b>	<b>–</b>	<b>9.843.600</b>	<b>1,2</b>

Fonte: Flanders Marine Institute e Cia World Factbook.

Notas: <sup>1</sup> Inclui as águas interiores.

<sup>2</sup> O Havaí, embora seja um dos cinquenta Estados norte-americanos, está sendo considerado nesta tabela como um território ultramarino por ter significado uma das principais etapas da expansão marítima dos Estados Unidos. Por meio do tamanho da ZEE do Havaí, observa-se a atual importância da expansão marítima realizada pelo país a partir do final do século XIX.

Cerca de 50% da ZEE dos Estados Unidos está ao redor de territórios “ultramarinos”. Se fosse considerada isoladamente, a área “ultramarina” dos Estados Unidos seria a 8ª ZEE de todo o mundo, superior às ZEEs de Canadá, Japão e Brasil.

A principal atividade econômica praticada na ZEE dos Estados Unidos é a exploração de hidrocarbonetos, destacando-se a realizada no Golfo do México. No período 2006-2011, a extração *offshore* nos Estados Unidos foi de 1,4 milhão de barris de petróleo por dia – 32% do total produzido no país – e 8,4 bilhões de pés cúbicos de gás natural por dia – 11,8% do total.<sup>23</sup> Das reservas do país, ao final de 2011, situavam-se em áreas *offshore*: 5,2 bilhões de barris de petróleo – 20% do total – e 11,1 trilhões de pés cúbicos de gás natural seco – 3,3% do total.<sup>24</sup>

Em relação aos recursos minerais que não sejam os hidrocarbonetos, das quatro áreas mais promissoras do mundo para a exploração de nódulos polimetálicos, uma está na ZEE dos Estados Unidos, qual seja o Platô Blake, na costa dos estados da Flórida e da Geórgia. Foi ali que ocorreu, em 1970, o primeiro teste do protótipo de um sistema para a mineração dos nódulos (ISA, [s.d.]a, p. 5). Ademais, a área mais promissora em todo o mundo para a exploração destes depósitos encontra-se entre as costas da América Central e do Havaí, na Zona Clarion-Clipperton.

23. Disponível em: <[http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/pet\\_crd\\_crpdn\\_adc\\_mbbldpd\\_a.htm](http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_crd_crpdn_adc_mbbldpd_a.htm)>; e <[http://www.eia.doe.gov/dnav/ng/ng\\_prod\\_sum\\_a\\_EPG0\\_FGW\\_mmc\\_f\\_a.htm](http://www.eia.doe.gov/dnav/ng/ng_prod_sum_a_EPG0_FGW_mmc_f_a.htm)>.

24. Disponível em: <[http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/pet\\_crd\\_pres\\_a\\_EPC0\\_R01\\_mmbbl\\_a.htm](http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_crd_pres_a_EPC0_R01_mmbbl_a.htm)>; e <[http://www.eia.doe.gov/dnav/ng/ng\\_enr\\_sum\\_a\\_EPG0\\_R11\\_BCF\\_a.htm](http://www.eia.doe.gov/dnav/ng/ng_enr_sum_a_EPG0_R11_BCF_a.htm)>.

Embora não esteja localizada na ZEE norte-americana, os Estados Unidos são o país que se encontra mais próximo.

Acerca dos sulfetos polimetálicos na ZEE dos Estados Unidos, há apenas um local com potencial, a Cordilheira de Gorda, a cerca de 180 km da costa do estado de Oregon (ISA, 2004, p. 55-56).

Há também possibilidade de exploração de crostas cobaltíferas na ZEE dos Estados Unidos e/ou nas ZEEs de Estados com os quais o país mantém relações políticas estreitas. As áreas de maior potencial em todo o mundo são as águas internacionais do Pacífico Centro-Equatorial e as áreas situadas nas ZEEs do Atol Johnston – pertencente aos Estados Unidos – e das Ilhas Marshall, um Estado independente, mas livremente associado aos Estados Unidos. Áreas de menor potencial são encontradas nas ZEEs de Kiribati, Polinésia Francesa e Micronésia, esta última também livremente associada aos Estados Unidos (ISA, 2002, p. 76).

Um tema sensível para a política externa dos Estados Unidos, e que também envolve a possibilidade de exploração de recursos marítimos, é a questão da jurisdição sobre o Ártico. Da ZEE norte-americana, 521,8 mil km<sup>2</sup> se estendem sobre o Oceano Ártico, o que corresponde a 4,3% do total. Esta área provavelmente ganhará importância econômica à medida que se acelera o derretimento da calota polar, em função tanto da possibilidade de abertura de novas rotas comerciais como da exploração de recursos minerais e pesqueiros.<sup>25</sup>

No momento, os Estados Unidos não usufruem do direito de requerer à CLCS o reconhecimento da extensão de sua plataforma continental para além das 200 milhas náuticas, tendo em vista que o país não ratificou a Unclos III. No entanto, as leis norte-americanas consideram os mesmos limites previstos na Convenção: 12 milhas náuticas de mar territorial; 12 de zona contígua; 188 de ZEE; e uma plataforma continental que pode se estender para além destes limites. Além disso, o Executivo – nos governos tanto de George W. Bush quanto de Barack Obama – defendeu a ratificação, apoio também encontrado junto à Marinha dos Estados Unidos e ao empresariado. Contudo, há oposição por parte de mais de um terço do Senado (sendo necessário dois terços de votos favoráveis para aprovação), a qual se baseia, sobretudo, em dois argumentos: *i*) a limitação da soberania dos Estados Unidos, tendo em vista o empoderamento de uma instituição internacional; e *ii*) a limitação das possibilidades para que a Marinha dos Estados Unidos exerça atividades de inteligência, o que seria particularmente crítico para os interesses norte-americanos frente à ascensão chinesa no Pacífico (Wright, 2012). No entanto, a pressão interna em torno da ratificação deste acordo permanece, tendo se observado o envolvimento pessoal do presidente Barack Obama, da secretária/o de Estado e do secretário de Defesa na questão (Bower, 2012).

25. Para uma análise da importância crescente do Ártico e das disputas envolvendo a região, ver Borgerson (2008).

Elemento central a essa discussão é o fato de que, para a Rússia, o Ártico tem importância bastante maior que para os Estados Unidos, respondendo por 4,5 milhões de km<sup>2</sup> de sua ZEE – 60% do total. Trata-se de questão central na formulação da estratégia norte-americana para o Ártico. E a não ratificação norte-americana da Unclos implica a ausência do país em discussões acerca da exploração de recursos em parte do Ártico (Hudzik, 2010, p. 365-370).

Em síntese, os Estados Unidos desempenharam um papel central na construção do atual regime internacional dos oceanos. E o fato de o país não ter ratificado a Unclos III não significa que o mesmo esteja ausente de tal regime. Este se caracteriza, por um lado, pela manutenção da liberdade de navegação, mas, por outro, por um processo de progressiva ampliação da soberania estatal sobre áreas marítimas. Tal processo, por sua vez, tem nos Estados Unidos um de seus principais promotores e beneficiários.

### 3.2 França

A França possui a segunda maior ZEE do mundo, a qual representa 7,2% da soma das ZEEs de todos os Estados, inferior apenas à dos Estados Unidos. A parte situada de forma contígua ao seu território metropolitano é, no entanto, de apenas 3,4% do total, com participação majoritária de territórios situados no Oceano Pacífico Sul e, em menor escala, no Oceano Índico, como se observa no mapa 2.

MAPA 2  
Territórios da França e respectivas ZEEs



Fonte: Service Hydrographique et Océanographique de la Marine Française (SHOM).

A extensão e a participação de cada uma das partes do território francês no total de sua ZEE constam da tabela 3. Os territórios situados no Pacífico, com apenas 22,9 mil km<sup>2</sup> de área terrestre – aproximadamente o tamanho do estado brasileiro de Sergipe –, possuem uma ZEE com área aproximada de 6,9 milhões de km<sup>2</sup>, por si só maior que as ZEEs de países com áreas terrestres muito superiores às da França, como Indonésia, Canadá e Brasil. Se forem somados os territórios franceses no ultramar, estes respondem por 96,7% de sua ZEE, mas por apenas 16,9% de sua área terrestre. A pequena ilha Clipperton, por exemplo, a cerca de 1.300 km da costa mexicana e com apenas 6 km<sup>2</sup> de extensão, possui uma ZEE de 433 mil km<sup>2</sup>, mais de 70 mil vezes superior ao tamanho de seu território, sendo equivalente, ainda, a três vezes o tamanho da ZEE dos Países Baixos e mais de sete vezes a da Alemanha.

**TABELA 3**  
**Participação de territórios na ZEE da França**

	ZEE (km <sup>2</sup> )	Sobre o total (%)	Área terrestre (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Relação ZEE/área terrestre
Metrópole (incluindo Córsega)	332.648	3,3	551.500	0,6
Oceano Atlântico (incluindo Caribe)	291.080	2,9	86.608	3,4
Guiana Francesa	134.975	1,3	83.534	1,6
Antilhas Francesas	143.793	1,4	2.832	50,8
Saint-Pierre e Miquelon	12.312	0,1	242	50,9
Oceano Pacífico	6.905.250	67,8	22.890	301,7
Wallis e Futuna	259.224	2,5	142	> 1.800,0
Nova Caledônia	1.426.849	14,0	18.575	76,8
Ilha Clipperton	433.027	4,3	6	> 72.000,0
Polinésia Francesa	4.786.150	47,0	4.167	> 1.100,0
Oceano Índico	2.651.687	26,0	10.554	251,2
Territórios austrais e antárticos	2.272.641	22,3	7.668	296,4
Reunião, Mayotte e Tromelin	379.046	3,7	2.886	131,3
<b>Total</b>	<b>10.180.664</b>	<b>–</b>	<b>671.552</b>	<b>15,2</b>

Fonte: Flanders Marine Institute e Cia World Factbook.

Nota: <sup>1</sup> Inclui as águas interiores.

Além do valor geopolítico dos territórios ultramarinos franceses, há interesse na manutenção da posse sobre estes espaços em função das possibilidades de exploração econômica das áreas marítimas correspondentes.

Em 2009, o governo francês lançou um documento intitulado *Livro Azul: estratégia nacional para o mar e os oceanos (Livre bleu: stratégie nationale pour la mer*

*et les océans*), onde destacou, entre outros aspectos, o potencial benefício para a França oriundo das riquezas marítimas, particularmente nos territórios ultramarinos (France, 2009, p. 23-25).

Uma das grandes deficiências da França é o fato de que seus territórios marítimos e terrestres não apresentam quantidades significativas de hidrocarbonetos. Embora parte de sua ZEE inclua um segmento do Mar do Norte, não há neste trecho depósitos passíveis de serem explorados em escala comercial, tal como existem nas ZEEs da Alemanha, da Dinamarca, da Noruega, dos Países Baixos e do Reino Unido. Há possibilidades promissoras, contudo, de que existam depósitos de hidrocarbonetos na ZEE da Guiana Francesa, com reservas estimadas em 700 milhões de barris de petróleo em apenas uma das áreas prospectadas (Northern Petroleum, 2011).

Sobre outros recursos minerais, ainda não há exploração em escala comercial na ZEE francesa, mas há também potencial. Em relação aos nódulos polimetálicos, a França é um dos países que mais se dedicou a sua prospecção. As pesquisas tiveram início no começo dos anos 1970, tendo sido conduzidas, desde então, pelo Ifremer, por meio da *joint-venture* Associação Francesa de Estudo e Pesquisa dos Nódulos Oceânicos – Afernod, sigla em francês de *Association Française d'étude et de recherche des nodules océaniques* (Ifremer, 2010a). O Ifremer já obteve da ISA autorização para prospecção em uma área no Pacífico (Ifremer, 2010b).

Além dos nódulos, as áreas mais promissoras para a exploração de sulfetos polimetálicos estão no Pacífico, mais precisamente nas elevações do Pacífico Oriental, do Pacífico do Sudoeste e do Pacífico do Nordeste. Em relação às pesquisas para a exploração destes depósitos, a França já participou de três programas destinados a prospectá-los: o projeto Cyamex, em parceria com os Estados Unidos; o projeto Nautile, em parceria com a Alemanha; e o projeto Starmer, em parceria com o Japão (ISA, 2002, p. 92). Além disso, o Ifremer realizou junto à ISA um pedido para exploração de sulfetos polimetálicos sobre a Cordilheira Mesoatlântica, em área próxima àquela concedida para o governo da Rússia para o mesmo fim (ISA, [s.d.]b).

O Pacífico Equatorial é, ainda, uma das áreas mais promissoras para a exploração de crostas cobaltíferas. Embora os espaços de maior potencial não estejam dentro das ZEEs de territórios franceses, deve-se ressaltar que, até o momento, a área total onde foram realizadas pesquisas é muito pequena (ISA, 2008, p. 1-2).

Acerca da plataforma continental, a França solicitou junto à CLCS a sua extensão em três pedidos independentes, no total aproximado de 1,18 milhão de km<sup>2</sup>: *i*) Guiana Francesa e Nova Caledônia (300 mil km<sup>2</sup>); *ii*) Antilhas Francesas e Ilhas Kerguelen (468 mil km<sup>2</sup>); e *iii*) Reunião, Saint-Paul e Amsterdam (411 mil km<sup>2</sup>). Realizou, ainda, três pedidos em conjunto com outros países, somando

cerca de 1,28 milhão de km<sup>2</sup>: *i*) área correspondente à costa do seu território metropolitano, junto com Irlanda, Espanha e Reino Unido (82 mil km<sup>2</sup>); *ii*) Ilha Crozet e Ilhas do Príncipe Eduardo, em conjunto com a África do Sul (1,1 milhão de km<sup>2</sup>); e *iii*) uma área no Pacífico, em conjunto com Tuvalu e Nova Zelândia (22 mil km<sup>2</sup>).<sup>26</sup>

Observa-se, em síntese, que os territórios ultramarinos franceses têm ganhado importância em razão do potencial de conterem vastas quantidades de recursos naturais. Ao longo das próximas décadas, a França, um país de dimensão territorial relativamente pequena, possivelmente irá usufruir de maneira crescente das riquezas presentes nas águas jurisdicionais de seus territórios.

### 3.3 Reino Unido

O Reino Unido possui a quinta ZEE do mundo, em sua maior parte situada ao redor de territórios ultramarinos. Diferentemente da França, cuja ZEE se situa em grande parte no Oceano Pacífico, os territórios que respondem pela maior parte da ZEE do Reino Unido se localizam no Atlântico Sul, como se observa no mapa 3 e na tabela 4.

MAPA 3

**Territórios do Reino Unido e respectivas ZEEs**



Fonte: Phoenix Think Tank.

Legenda: áreas em azul-escuro: territórios britânicos (área terrestre e ZEE); área hachurada: territórios reivindicados pelo Reino Unido na Antártica.

Disponível em: <<http://www.phoenixthinktank.org/2011/05/would-britain-benefit-from-a-definition-lead-security-program>>.

26. No caso dos pedidos em conjunto, os números referem-se ao total presente na submissão, abrangendo, portanto, não apenas a parte que se refere ao pedido francês.

TABELA 4  
Participação dos territórios britânicos na ZEE do Reino Unido

	ZEE (km <sup>2</sup> )	Sobre o total (%)	Área terrestre (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Relação ZEE/área terrestre
Metrópole (incluindo ilhas do Canal)	783.862	11,5	241.930	3,2
Oceano Atlântico (incluindo o Caribe)	4.539.282	66,8	18.001	252,2
Gibraltar	426	< 0,1	7	65,5
Bermuda	450.640	6,6	54	> 8.000,0
Territórios no Caribe <sup>2</sup>	453.580	6,7	1.556	291,5
Ascensão	443.524	6,5	88	> 5.000,0
Santa Helena	446.457	6,6	122	> 3.600,0
Tristão da Cunha	754.103	11,1	98	> 7.000,0
Geórgia do Sul e Sandwich do Sul	1.442.686	21,2	3.903	369,6
Ilhas Malvinas	547.866	8,1	12.173	45,0
Oceano Pacífico	836.108	12,3	47	17.789,5
Ilha Pitcairn	836.108	12,3	47	17.789,5
Oceano Índico	638.568	9,4	60	10.642,8
Territórios no oceano Índico	638.568	9,4	60	10.642,8
<b>Total</b>	<b>6.797.820</b>	<b>–</b>	<b>260.038</b>	<b>26,1</b>

Fonte: Flanders Marine Institute e Cia World Factbook.

Notas: <sup>1</sup> Inclui as águas interiores.

<sup>2</sup> Anguilla, Ilhas Cayman, Ilhas Turks e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas e Montserrat.

Os territórios britânicos no Atlântico Sul e no Caribe representam, para o Reino Unido, o que os territórios no Pacífico são para a França. A região compreende cerca de 66,7% da ZEE do país, sendo que apenas as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, com aproximadamente 2 milhões de km<sup>2</sup>, respondem por 29,3% do total. Como comparação, países com áreas terrestres muito superiores às do Reino Unido possuem ZEEs com tamanhos próximos ou inferiores à ZEE apenas destas ilhas: a Índia possui uma ZEE de aproximadamente 2,3 milhões de km<sup>2</sup> e a África do Sul de 1,5 milhão de km<sup>2</sup>.

Deve-se ainda destacar que a ZEE do Reino Unido no Atlântico Sul é equivalente à do Brasil. Dessa forma, se a ocupação argentina durante a Guerra das Malvinas (1982) houvesse implicado a perda da soberania britânica sobre as Ilhas Geórgia do Sul/Sandwich do Sul e sobre as Ilhas Malvinas, o Reino Unido não apenas deixaria de ter espaços terrestres e marítimos de valor geopolítico, mas perderia, também, a possibilidade de explorar cerca de 2 milhões de km<sup>2</sup> de ZEE. Do ponto de vista da Argentina, a incorporação das ilhas aumentaria sua ZEE de 1,1 milhão de km<sup>2</sup> para 3,1 milhões de km<sup>2</sup>.

Tem sido debatida, em período recente, a possibilidade de exploração de hidrocarbonetos nas Ilhas Malvinas, atenção dada ao tema em função tanto das expectativas de que sejam encontradas grandes reservas de petróleo ao redor das ilhas como dos problemas políticos gerados pela reivindicação argentina sobre elas (ver box 1).

**BOX 1**

**A questão da exploração de hidrocarbonetos nas Ilhas Malvinas**

As primeiras pesquisas com o objetivo de identificar depósitos de hidrocarbonetos nas Malvinas ocorreram nos anos 1970, sendo realizadas, na ocasião, nas partes tanto terrestre quanto marítima das ilhas. Até o início dos anos 1990, as pesquisas encontraram amostras de hidrocarbonetos, mas não chegaram a avançar a ponto de avaliarem a possibilidade de exploração em escala comercial.

Em 1992, o British Geological Survey retomou as pesquisas nas ilhas e, em 1996, foram concedidas licenças em favor de quatorze empresas para a realização de prospecções na Bacia das Falklands Norte (Falkland Islands, [s.d.]). Em 1998, quatro daquelas empresas – Shell (Países Baixos), Amerada (Estados Unidos), Lasm (Reino Unido) e International Petroleum Corporation (IPC) – formaram a Falklands Offshore Sharing Agreement, com o objetivo de realizar uma campanha de prospecção, a qual resultou na perfuração de seis poços, dos quais cinco apresentaram amostras positivas (Duncan, 2006, p. 9). Não se encontraram, contudo, quantidades que viabilizassem a exploração em escala comercial (Richards, 2003, p. 21). E, nos anos seguintes, as empresas Amerada, Shell e Lasm retiraram-se das Malvinas em função dos baixos preços do petróleo.

Os preços mantinham baixas as perspectivas de exploração nas Malvinas, o que se estendeu até 2004, a partir de quando os preços passaram a subir de forma acentuada. Neste mesmo ano, a empresa Desire Petroleum adquiriu 800 km<sup>2</sup> de sísmica tridimensional e a Rockhopper Exploration recebeu licenças para realizar pesquisas na área. No início de 2005, a Desire levantou recursos para realizar perfurações e a Rockhopper, por sua vez, arrendou parte de dois trechos de exploração (Duncan, 2006, p. 9). A prospecção foi finalmente retomada em fevereiro de 2010, com perfurações realizadas pela Desire Petroleum. As primeiras perfurações, contudo, não encontraram petróleo em quantidade significativa. A Rockhopper, diferentemente, informou ter encontrado quantidades de petróleo passíveis de serem exploradas em escala comercial (Falklands..., 2010; Britain's..., 2010).

As estimativas para a quantidade de petróleo nas Malvinas são variadas, com algumas indicando a existência de até 60 bilhões de barris (Koelbl, 2004; Irvine, 2009). A Rockhopper estima que, em sua área de licença, existam 4,3 bilhões de barris, enquanto a Desire Petroleum estima, em sua área, 3,5 bilhões de barris de petróleo e 9 trilhões de pés cúbicos de gás natural (Plummer, 2010). Contudo, segundo informação divulgada no segundo semestre de 2013, a extração efetiva de hidrocarbonetos não deve se concretizar antes de 2018 (Gosden, 2013).

Elaboração do autor.

Em relação aos recursos minerais que não sejam os hidrocarbonetos, ainda não há exploração em escala comercial em nenhum ponto da ZEE do Reino Unido; contudo, o país tem promovido pesquisas neste sentido. Como exemplo, ocorreu em 2010 uma expedição na ZEE das Ilhas Cayman destinada a estudar as fumarolas negras, passíveis de conter depósitos de sulfetos polimetálicos (Science Daily, 2010).

Deve-se também destacar que, no Atlântico Sul, há ilhas e/ou grupos de ilhas oceânicas de posse do Reino Unido situadas sobre a Cordilheira Mesoatlântica, quais sejam: Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e Gough. Embora nenhum estudo tenha sido feito sobre a viabilidade da exploração em escala

comercial de depósitos de sulfetos polimetálicos ao redor destas ilhas, há potencial, tendo em vista as descobertas destes depósitos em junções de placas tectônicas em diversos outros pontos do mundo. Como mencionado, Rússia e França entraram com solicitações junto à ISA para iniciar pesquisas para a exploração de sulfetos polimetálicos na Cordilheira Mesoatlântica, tendo sido estes os primeiros projetos para a exploração de sulfetos polimetálicos na Área do Atlântico.

No Reino Unido, entre as instituições que têm se destacado na prospecção da Área, está a UK Seabed Resources Ltd., subsidiária da Lockheed Martin UK. A empresa recebeu autorização da ISA para explorar nódulos polimetálicos em uma área de 58 mil km<sup>2</sup> na Zona Clarion-Clipperton (ISA, [s.d.]b). O lançamento deste projeto teve a presença de autoridades do país, entre os quais o primeiro-ministro David Cameron, que destacou que a mineração no mar poderia trazer £ 40 bilhões para a economia britânica em um prazo de trinta anos (Shukman, 2013; Macalister, 2013).

Por fim, o Reino Unido solicitou o reconhecimento da extensão de sua plataforma continental, de forma independente, em três áreas, somando cerca de 2 milhões de km<sup>2</sup>: *i*) Ascensão (645 mil km<sup>2</sup>); *ii*) Hatton Rockall (160 mil km<sup>2</sup>); e *iii*) Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (1,2 milhão de km<sup>2</sup>). Há ainda um pedido feito em conjunto com a França, a Espanha e a Irlanda (mencionado na subseção anterior).

Assim como a França, os territórios ultramarinos britânicos agregam ao país uma área extensa de mar, passível de conter diversos recursos. As possibilidades de exploração mineral no mar, em conjunto com as descobertas de reservas de hidrocarbonetos nas Malvinas, parecem indicar que os interesses do Reino Unido pelas águas jurisdicionais de seus territórios ultramarinos poderão se ampliar no futuro, sobretudo no Atlântico Sul.

### 3.4 China

A China possui uma ZEE de 876 mil km<sup>2</sup>, pequena para as dimensões do país. Sua crescente projeção política, militar e econômica lhe impõe a necessidade de expandir sua presença no mar.

O mar pode ser, para a China, uma nova fronteira para a exploração econômica de recursos pesqueiros, hidrocarbonetos, minérios e recursos oriundos da biodiversidade. A expansão torna-se também crucial para: *i*) manter a segurança dos fluxos comerciais internacionais; *ii*) defender-se militarmente em caso de possíveis agressões; e *iii*) alcançar seus objetivos em relação a Taiwan.

Nas áreas reconhecidas internacionalmente como de jurisdição chinesa, o país desempenha diversas atividades econômicas. A principal é a exploração de hidrocarbonetos, realizada, sobretudo, pela empresa semiestatal chinesa China National Offshore Oil Corporation (CNOOC). Há quatro grandes áreas de exploração, a saber: Baía de Bohai; Mar do Sul da China – parte ocidental; Mar do Sul da China – parte oriental; e Mar da China Oriental, de onde a empresa produziu, em média, no período 2008-2012, 534 mil barris de petróleo e 555 milhões de pés cúbicos de gás natural por dia (CNOOC, 2013, p. 3). As reservas na China cuja licença de exploração estão em favor da CNOOC eram, ao final de 2012, de 1,7 bilhão de barris de petróleo e 4,5 trilhões de pés cúbicos de gás natural (*op. cit.*, p. 4).

O Mar do Sul da China é, atualmente, a área do globo em que as disputas por áreas marítimas são mais complexas. Embora as razões incluam o crescimento do tráfego marítimo, o nacionalismo e a expansão militar (Kaplan, 2012), o interesse pela posse de recursos é central para se compreender as reivindicações em torno da extensão do mar territorial e da ZEE da China.

Em relação ao Japão, a China alega que as Ilhas Senkaku – por ela chamadas Diaoyu –, situadas no Mar da China Oriental, e atualmente sob controle japonês, seriam suas por direito. Com a hipotética posse deste território, a China acrescentaria às áreas sob sua jurisdição as 12 milhas náuticas de mar territorial ao redor das ilhas e mais 188 milhas náuticas de ZEE. Trata-se, atualmente, de um dos principais pontos de tensão interestatal no Leste Asiático, o qual tem se acentuado desde que o governo japonês adquiriu algumas das ilhas em 2012, até então sob propriedade privada. Incursões de embarcações chinesas no mar territorial das ilhas mantêm as tensões bilaterais (Mullen e Wakatowski, 2013). Deve-se ainda considerar que o governo nacionalista de Shinzo Abe pode, em tese, ser mais propenso a uma resolução violenta da questão em comparação a governos anteriores, tendo declarado que haveria uso da força caso a China realizasse um desembarque nas ilhas (Japan..., 2013).

Há uma segunda disputa entre os dois países envolvendo este mesmo espaço. A cerca de 6 km a leste da linha que atualmente divide as ZEEs da China e do Japão há uma área na qual existem depósitos de gás natural, denominada de Campo de Chunxiao, atualmente prospectada pela China. Embora o poço se situe na ZEE da China, o Japão alega que a futura extração irá afetar áreas que se encontram em sua ZEE, exigindo, dessa forma, uma participação na exploração.

Uma terceira disputa entre Japão e China refere-se à ilha de Okinotorishima. Trata-se de um território efetivamente japonês – reconhecido desta forma inclusive pela China –, mas que, segundo a China, é incapaz de abrigar vida humana. Dessa forma, conforme prevê o Artigo 121 da Unclos III (United Nations, 1982), o Japão não teria direito a possuir uma ZEE ao redor da ilha, e a atual ZEE se tornaria parte da Área, com instituições chinesas podendo explorá-la com base em acordos internacionais no âmbito da ISA.

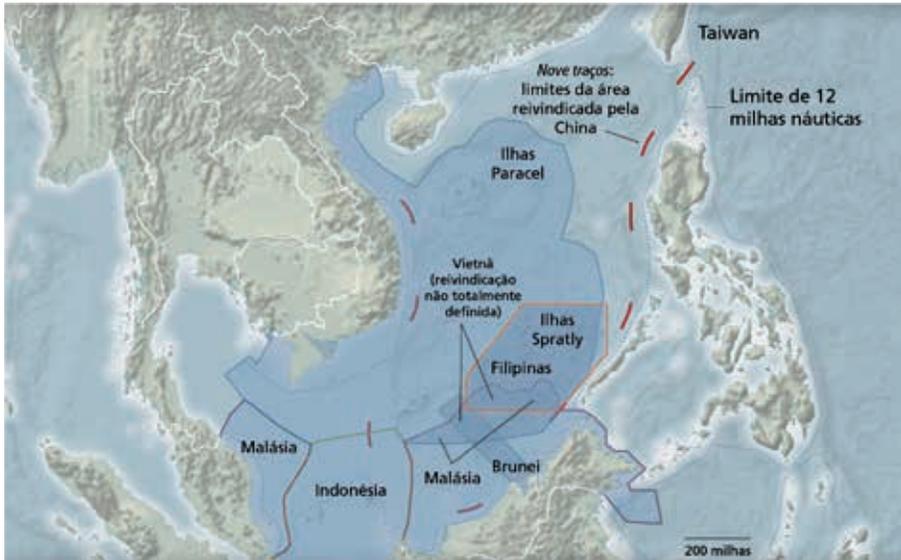
Outra questão central para a China é a posse das Ilhas Paracel (denominadas como Xisha, na China) e Spratly (denominadas como Nansha, na China), situadas no Mar do Sul da China, onde existem depósitos de hidrocarbonetos. O movimento recente de expansão chinesa em direção às ilhas teve início em 1974, quando incorporou parte das Ilhas Paracel, um conjunto de cerca de 30 ilhas a aproximadamente 260 km da costa chinesa – Ilha de Hainan –, das quais algumas pertenciam, até então, ao Vietnã. Com esta conquista, após a Batalha das Ilhas Paracel, a China passou a ter domínio exclusivo para a exploração pesqueira, bem como a possibilidade de explorar hidrocarbonetos.

Em 1988, os Recifes Johnson do Sul, que formam parte das Ilhas Spratly e estão situados a cerca de 600 km da costa do Vietnã, foram o cenário do chamado Conflito dos Recifes Johnson do Sul, novamente entre China e Vietnã. A vitória no conflito foi chinesa e, desde então, a China tem ocupado permanentemente as ilhas. Elas chegam a ficar totalmente submersas durante o período da maré alta, mas ali a China construiu instalações permanentes.

Desde então, não ocorreu mais nenhuma ação militar chinesa para a incorporação das ilhas. Continua, contudo, sua reivindicação sobre todo o território das ilhas e, conseqüentemente, sobre as respectivas ZEEs. Trata-se de conflito complexo em função das reivindicações sobrepostas não apenas da China e do Vietnã, mas também de Filipinas, Malásia, Indonésia, Brunei e Taiwan, conforme se observa no mapa 4. O sucesso da reivindicação chinesa sobre as ilhas implicaria que o país teria uma ZEE e uma plataforma continental estendida que abrangeria a área interna aos traços em vermelho, chamados de “os nove traços” na literatura sobre o tema, compreendendo aproximadamente 80% da área do Mar do Sul da China (O’Rourke, 2013, p. 10).

Nem todas as áreas, contudo, são consideradas internacionalmente em disputa. Muitas são reconhecidas como territórios sob jurisdição de algum Estado. À luz do reconhecimento internacional, apenas as “ZEEs” das ilhas Paracel e Spratly estão de fato sob disputa. Ou seja, ademais das “ZEEs” destes dois grupos de ilhas, a China reivindica ilhas ou grupos de ilhas sob soberania de outros Estados.

MAPA 4  
Áreas em disputa no Mar do Sul da China



Fonte: Burgess (2012).

Adaptação e inscrições do autor.

Obs.: os nomes dos países correspondem às áreas por eles reivindicadas.

Legenda:

- Linhas pontilhadas em azul: limites dos mares territoriais.
- Áreas internas aos "nove traços" em vermelho: áreas reivindicadas pela China.
- Áreas internas às linhas em laranja: áreas reivindicadas pelas Filipinas, sobrepondo-se às reivindicações de China, Vietnã, Malásia e, em uma pequena parte, de Brunei.
- Áreas internas às linhas em azul: áreas reivindicadas pelo Vietnã, sobrepondo-se às reivindicações de China, Filipinas, Malásia e Brunei.
- Áreas internas às linhas em roxo: áreas reivindicadas pela Malásia, sobrepondo-se às reivindicações de China, Filipinas, Brunei e Vietnã.
- Áreas internas às linhas em verde-claro e marrom: áreas reivindicadas pela Indonésia, sobrepondo-se às reivindicações da China.
- Áreas internas às linhas em verde-escuro: áreas reivindicadas por Brunei, sobrepondo-se às reivindicações de China, Filipinas, Malásia e Vietnã.

As estimativas das reservas de hidrocarbonetos no Mar do Sul da China são variadas. A Energy Information Administration, dos Estados Unidos, calcula que em todo o Mar do Sul da China existam cerca de 11 bilhões de barris de petróleo e 190 trilhões de pés cúbicos de gás natural (United States, 2013, p. 2). Diferentemente, a CNOOC estima que existam 125 bilhões de barris de petróleo e 500 trilhões de pés cúbicos de gás natural apenas em reservas ainda não descobertas (*op. cit.*, p. 2).

O governo chinês tem ainda investido na prospecção de recursos, que não os hidrocarbonetos, no leito e subsolo marinhos. Uma instituição central neste processo é a Associação de Pesquisa e Desenvolvimento de Recursos Oceânicos Minerais (COMRA), subordinada à Administração Estatal de Oceanos, a qual, por sua vez, subordina-se ao Ministério da Terra e dos Recursos. A COMRA possui autorização junto à ISA para a prospecção de três áreas, uma no Oceano Índico,

para sulfetos polimetálicos, e duas no Oceano Pacífico, sendo uma delas referente a nódulos polimetálicos e outra a crostas cobaltíferas (ISA, [s.d.];b; China Internet Information Center). Deve-se destacar, a este respeito, que a China desenvolveu o submarino tripulado Jiaolong, capaz de alcançar profundidades de 7 mil metros, permitindo-lhe explorar a maior parte do leito marinho dos oceanos (Savadove, 2012).

O Mar do Sul da China, portanto, é o espaço marítimo com o maior potencial de conflito na atualidade. Elemento-chave nesta configuração é a “incompatibilidade” entre a crescente projeção chinesa, a pequena extensão de suas águas jurisdicionais, a sua dependência do comércio marítimo e a carência de hidrocarbonetos do país.

### 3.5 Brasil

No caso brasileiro, as ilhas oceânicas representam parcela importante do tamanho da ZEE do país. A ZEE total é de 3,7 milhões km<sup>2</sup>, pouco superior à do Chile e equivalente a 54% da ZEE do Reino Unido, 37% da ZEE da França e 30% da ZEE dos Estados Unidos. É também 3,4 vezes superior à da Argentina, 2,3 vezes maior que a da Índia e mais de quatro vezes superior à da China.

Apesar de ter um litoral extenso, o Brasil possui poucos territórios situados a grandes distâncias da costa, implicando, dessa forma, uma ZEE relativamente pequena em comparação à extensão de seu território. Os únicos são o Atol das Rocas, o Arquipélago de Fernando de Noronha, o Arquipélago de São Pedro e São Paulo e o Arquipélago de Trindade e Martim Vaz. A tabela 5 demonstra como estes dois últimos, apesar de terem uma área terrestre ínfima, contribuem com cerca de 25% de toda a ZEE brasileira.

TABELA 5  
Participação de arquipélagos na ZEE do Brasil

	ZEE (km <sup>2</sup> )	Sobre o total (%)	Área terrestre (km <sup>2</sup> )	Relação ZEE/ área terrestre
Brasil (incluindo Atol das Rocas e Fernando de Noronha)	2.739.283	74,9	8.459.407	0,3
Arquipélago de São Pedro e São Paulo	≈ 450.000	12,3	<0,1	–
Arquipélago de Trindade e Martim Vaz	469.942	12,8	10,4	45.186,7
<b>Total</b>	<b>3.659.225</b>	–	–	–

Fonte: Flanders Marine Institute, Cia World Factbook e Secirm ([s.d.].a).  
Elaboração do autor.

Nos casos do Atol das Rocas, do Arquipélago de Fernando de Noronha e da Ilha da Trindade, eles são territórios constituídos não apenas por rochedos. Dessa forma, a existência de uma ZEE ao redor destas áreas é inquestionável, conforme prevê o Artigo 57 da Unclos III (United Nations, 1982). Ou seja, não há necessidade de haver habitação permanente para que o país usufrua do direito às 200 milhas.

O caso do Arquipélago de São Pedro e São Paulo é, contudo, distinto. Este território é formado por um grupo de quinze rochedos e, de acordo com o Artigo 121 da Convenção, rochedos apenas devem ter uma ZEE se puderem abrigar vida humana ou tiverem uma função econômica por si próprios. Isto não significa que a posse do território não seria brasileira: ainda que não houvesse a ZEE, o país exerceria soberania total sobre os rochedos e ainda teria as 12 milhas náuticas de mar territorial e mais 12 milhas de zona contígua. Em relação à ZEE, contudo, o Brasil apenas teria direito caso atendesse ao previsto na Convenção. Dessa forma, foi inaugurada, em 1998, a Estação Científica do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, com o objetivo de manter uma habitação permanente no arquipélago. São sempre quatro pesquisadores, que se revezam a cada período de quinze dias (Secirm, [s.d.]a). Isto permitiu ao país incorporar cerca de 450 mil km<sup>2</sup> de ZEE, área aproximadamente 30 milhões de vezes superior à área terrestre do arquipélago.

Além da importância das ilhas oceânicas para a ZEE brasileira, sobretudo por meio da incorporação da área situada ao redor do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, o país pôde provar à ISA que sua plataforma continental se estende para além das 200 milhas náuticas, incorporando parte deste território às suas águas jurisdicionais. Esse processo teve início com a assinatura da Unclos III, em 1982, por meio da qual foi acordado que os países poderiam pleitear a extensão de suas ZEEs até o limite de 350 milhas (ou até 100 milhas para além das profundidades de 2.500 metros), caso esta fosse uma extensão de sua plataforma.

O primeiro país a fazer tal demanda foi a Rússia, que ingressou em 2001 com um pedido. O Brasil foi o segundo a fazê-lo, em maio de 2004, seguido pela Austrália, em novembro de 2004; Irlanda, em 2005; Nova Zelândia e Noruega, em 2006; uma submissão conjunta de França, Irlanda, Espanha e Reino Unido, também em 2006; e México e França, em 2007. A partir de 2008, diversos outros Estados passaram a fazer o mesmo.

No Brasil, antes mesmo de a Convenção entrar em vigor, o governo brasileiro criou um programa destinado a delimitar a plataforma continental, denominado de Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). Os trabalhos se prolongaram durante os anos 1990 e, nos anos de 2004 e 2006, o Brasil enviou submissões à CLCS. Dos 954 mil km<sup>2</sup> solicitados, a ONU reconheceu 764 mil km<sup>2</sup>, equivalente a 80,1% do pedido, com recomendações para que o Brasil fizesse novos estudos e encaminhasse nova solicitação. Tais estudos estão sendo realizados de forma a que nova submissão seja encaminhada.

O principal recurso explorado nas águas jurisdicionais brasileiras são os hidrocarbonetos. Do total da extração brasileira de petróleo no período 2006-2011, da ordem de 1,9 milhão de barris por dia, 90,3% proveio do mar (Brasil, 2013b).

No caso do gás natural, no mesmo período, da produção total de 2 bilhões de pés cúbicos de gás natural por dia, 70,2% teve origem no mar (Brasil, 2013c).

Ademais, o governo brasileiro, por meio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), mantém dois programas destinados à realização de estudos sobre as possibilidades de exploração mineral no mar. Um deles é o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLAC), criado em 1997 e sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia – MME (CPRM, 2006).<sup>27</sup> O outro é o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (Proarea), que se destina a realizar estudos para exploração em áreas não situadas nas águas jurisdicionais brasileiras. Este programa, atualmente, é dividido em três projetos: *i*) Projeto Geologia Marinha da Potencialidade Mineral da Elevação do Rio Grande (PROERG), abrangendo trecho da Área a cerca de 600 milhas náuticas do Rio de Janeiro, com depósitos de crostas cobaltíferas; *ii*) Projeto Pesquisa Mineral da Cordilheira Mesoatlântica (Procordilheira), abrangendo trechos da Área do Atlântico Sul e Equatorial, com depósitos de sulfetos polimetálicos; e *iii*) Plano de Informação e Sistematização de Informações (PROSIG), destinado à produção de um banco de dados com informações sobre a Área (Leite, 2012, p. 134-135).

O PROERG, especificamente, indica que o Brasil, longe de estar imune ao processo de transição em direção ao *mare clausum*, reconhece a sua existência e busca atuar no sentido de garantir para si a exploração de trechos da Área.

Cabe, ainda, outro ponto de análise sobre a ZEE brasileira. Embora seja a maior entre os países do Atlântico Sul, ela possui dimensão equivalente à britânica, como se observa na tabela 6.

Sob esse ponto de vista, Brasil e Reino Unido detêm cerca de 53% das ZEEs no Atlântico Sul. A ZEE britânica nesta parte do globo é ainda equivalente a cerca de 76% de toda a ZEE dos países da costa sul-atlântica africana. Além disso, se forem considerados os espaços referentes aos pedidos de reconhecimento de extensão da plataforma continental – desde que efetivamente aprovados –, o Reino Unido teria a maior área marítima sob jurisdição estatal no Atlântico Sul, conforme se observa na última coluna da tabela. E esta poderia ainda ser ampliada, tendo em vista a possibilidade de solicitação de reconhecimento em outras possessões britânicas no Atlântico Sul.

---

27. No âmbito desse programa, treze projetos são realizados, destinados à exploração dos seguintes recursos: *i*) carvão; *ii*) evaporitos; *iii*) enxofre; *iv*) ouro; *v*) diamantes; *vi*) sulfetos polimetálicos; *vii*) crostas cobaltíferas; *viii*) nódulos polimetálicos; *ix*) minerais pesados; e *x*) fosforitas. Ademais, busca-se: *i*) realizar levantamento geológico e sísmico da plataforma continental interna dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, com ênfase nos depósitos econômicos de granulados; e *ii*) produzir cartas sedimentológicas da plataforma continental dos estados da Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará (SECIRM, [s.d.]).

**TABELA 6**  
**ZEE dos países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e dos territórios de Reino Unido e Noruega no Atlântico Sul**

	ZEE (km <sup>2</sup> )	Sobre o total (%)	Pedido de extensão da plataforma continental (km <sup>2</sup> ) (até abril de 2013)
Brasil	3.659.225	26,7	953.300
Reino Unido <sup>1</sup>	3.634.636	26,6	1.871.000
Argentina <sup>2</sup>	1.080.873	7,9	1.779.100
Cabo Verde	799.284	5,8	90.200
África do Sul <sup>3</sup>	748.323	5,5	–
Namíbia	561.285	4,1	1.062.300
Angola	503.882	3,7	–
Noruega (Ilha Bouvet) <sup>4</sup>	439.249	3,2	620.600
Guiné-Equatorial	309.711	2,3	–
Libéria	247.213	1,8	–
Gana <sup>5</sup>	226.272	1,7	14.600
Gabão	192.830	1,4	428.700
Nigéria	182.474	1,3	8.200
Côte d'Ivoire	174.452	1,3	20.000
Serra Leoa	160.095	1,2	–
Senegal	158.066	1,2	–
Uruguai	132.651	1,0	–
São Tomé e Príncipe	131.417	1,0	–
Guiné	109.982	0,8	–
Guiné-Bissau	106.312	0,8	–
República do Congo	40.720	0,3	–
Benim	30.355	0,2	–
Gâmbia	22.694	0,2	–
Togo	15.468	0,1	–
Camarões	14.657	0,1	–
República Democrática do Congo	781	< 0,1	–
<b>Total</b>	<b>13.682.987</b>	<b>–</b>	<b>–</b>

Fonte: Flanders Marine Institute e Unclos.

Notas: <sup>1</sup> ZEE refere-se a: Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Ilhas Geórgia do Sul/Sandwich do Sul e Ilhas Malvinas. Pedido de extensão da plataforma continental refere-se a: Ascensão, Ilhas Geórgia do Sul/Sandwich do Sul e Ilhas Malvinas.

<sup>2</sup> No caso do pedido de reconhecimento de extensão da plataforma continental, há grande sobreposição em relação à área solicitada pelo Reino Unido. Ademais, a Argentina solicitou reconhecimento referente à plataforma continental de território reivindicado pelo país na Antártica.

<sup>3</sup> Para a ZEE, considera-se apenas a porção no Atlântico Sul, não incluindo a ZEE no oceano Índico, tanto da parte continental quanto da Ilha do Príncipe Eduardo. O cálculo está disponível em: <[http://www.seaaroundus.org/eez/710\\_47.aspx](http://www.seaaroundus.org/eez/710_47.aspx)>.

<sup>4</sup> O pedido de reconhecimento da extensão feito pela Noruega inclui áreas reivindicadas pelo país na Antártica.

<sup>5</sup> Quanto ao reconhecimento da extensão da plataforma continental, há sobreposição em relação ao pedido da Nigéria.

Obs.: os travessões indicam que não houve solicitação de reconhecimento de extensão da plataforma continental.

Por fim, cabe mencionar que o conhecimento marítimo brasileiro tem sido um instrumento utilizado em prol da cooperação internacional com outros países do Atlântico Sul. Entre as iniciativas, merece destaque a cooperação realizada com a Namíbia. Desde os anos 1990, a Marinha do Brasil tem auxiliado na formação de militares das forças navais daquele país e, nos anos 2000, instituições brasileiras realizaram o levantamento da plataforma continental namibiana. Ademais de auxiliar a formação das instituições de uma nação que havia recentemente alcançado sua independência, o Brasil tem cooperado com a Namíbia em diversas outras áreas, com a cooperação militar sendo uma porta de entrada para outros tipos de parceria.<sup>28</sup>

Em síntese, as ilhas oceânicas brasileiras adicionam uma grande área à ZEE do país. As riquezas ali presentes, em sua maior parte, ainda são desconhecidas, sobretudo as minerais e as oriundas da biodiversidade. A descoberta de depósitos de hidrocarbonetos na camada do pré-sal, após décadas de investigação, indica a importância de se manter sob soberania brasileira áreas que, à primeira vista, possuem pouca ou nenhuma atratividade econômica.

Ao longo das próximas décadas, com o esgotamento de jazidas minerais e a possível manutenção em patamares elevados dos preços de diversas *commodities* minerais, a exploração mineral marítima provavelmente crescerá em importância. Assim, para o Brasil é importante observar as atividades de instituições de outros países, acompanhando as formas pelas quais a questão evolui do ponto de vista jurídico, tecnológico, político e econômico. Isto se aplica particularmente ao Atlântico Sul, parte do entorno estratégico brasileiro, de acordo com documentos oficiais do país (Brasil, 2012a; 2012b; 2012c).

Ademais, o interesse crescente – mas ainda embrionário – pelos recursos minerais no mar que não sejam os hidrocarbonetos pode significar oportunidade para o país manter-se em nível tecnologicamente equivalente aos dos países que se encontram na fronteira do conhecimento nesta área.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou contribuir para o debate acerca de algumas questões relacionadas à extensão da soberania estatal sobre o mar, destacando-se a evolução jurídica e política da questão.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial passou-se a observar o início de um processo de progressiva extensão da soberania estatal sobre áreas marítimas: de um limite inicial de 3 milhas náuticas de mar territorial, chegou-se, na atualidade, às 12 milhas náuticas, ao que se somam as 188 milhas de ZEE, totalizando

---

28. Sobre a cooperação em defesa do Brasil com países do Atlântico Sul ver, neste mesmo volume, o trabalho de Adriana Abdenur e Danilo Marcondes (capítulo 9).

limites de até 200 milhas. A esta área se acrescenta a possibilidade de incorporação da plataforma continental estendida, conforme previsto na Unclos III.

A mudança, contudo, foi não apenas quantitativa, mas também qualitativa. A soberania estatal sobre o mar é mais complexa que a existente sobre áreas terrestres. Ela possui outra natureza, limitando-se ao direito de exploração de recursos. Ainda assim, os Estados gozam de soberania econômica total; ou seja, os recursos podem ser explorados apenas mediante o consentimento do Estado costeiro. E, sobre as áreas situadas entre 200 milhas e 350 milhas náuticas – se for o caso, e guardada a possibilidade de que ela se estenda para além das 350 milhas –, os Estados também possuem soberania econômica, embora limitada aos recursos no leito e subsolo marinhos.

Trata-se de outra forma de se analisar a extensão da soberania estatal. As áreas marítimas sob jurisdição estatal são, hoje, equivalentes a cerca de dois terços do total das terras emersas do globo sob controle dos Estados. Além disso, países com áreas terrestres reduzidas podem ter jurisdição sobre grandes extensões de território ao se considerar os limites de suas águas jurisdicionais. E tais áreas podem conter diversas riquezas.

Outro indicativo da extensão da soberania estatal sobre o mar são as concessões de blocos de exploração na Área. Não há, aqui, qualquer julgamento de valor quanto à questão, sobretudo pelo fato de que a exploração de recursos na Área mediante regras claras de uma instituição internacional é preferível a um cenário no qual cada Estado ou instituição privada as disputem da forma como julgarem mais conveniente. Busca-se, tão somente, destacar o processo de “repartição” de espaços que não se encontravam sob controle de nenhum Estado ou instituição.

Ao mesmo tempo, entre a soberania econômica e a política existe uma linha que, muitas vezes, é tênue. Embora não haja soberania política, o Brasil, por exemplo, exige que qualquer exercício militar na ZEE brasileira seja precedido do consentimento do governo brasileiro. Trata-se de questão polêmica, que, em outras partes do mundo, rende disputas sobre o tipo de soberania que se tem sobre este espaço, notadamente quanto ao direito dos Estados Unidos de trafegar com embarcações militares na ZEE da China.

No caso da exploração na Área, tal linha é ainda mais difícil de ser traçada, tendo em vista que o controle sobre certos espaços é temporário e exercido mediante autorização de uma instituição internacional. Além disso, parte das concessões é feita em favor de instituições privadas.

Para o Brasil, com instituições nacionais com amplo conhecimento sobre a exploração de recursos minerais, as possibilidades que se abrem são diversas. Ademais das reservas da camada do pré-sal, outros recursos podem estar em áreas marítimas sob jurisdição nacional. O esforço para o seu mapeamento, contudo,

encontra-se em estágios iniciais. Ao mesmo tempo, em função de este campo de pesquisas ainda ter alcance limitado também em outros países, o Brasil possui a oportunidade de acompanhar desde o início os debates e pesquisas em torno da viabilidade de sua exploração.

Para tanto, atividades de instituições tanto públicas quanto privadas são necessárias. Entre os desafios em se trabalhar em uma área na fronteira do conhecimento está o de que descobertas significativas de recursos podem ocorrer apenas no longo prazo. Décadas de esforço podem transcorrer sem que, aparentemente, os investimentos sejam justificáveis do ponto de vista econômico. Há, ademais, o elemento exógeno do preço de *commodities* minerais, viabilizando ou inviabilizando a exploração de certos recursos, muitas vezes com mudanças significativas em períodos curtos de tempo. No entanto, a exploração de hidrocarbonetos nas águas jurisdicionais brasileiras aponta que, no longo prazo, investimentos consideráveis podem trazer benefícios substanciais à sociedade.

Ademais, a riqueza marítima do país encontra-se em espaço cujas fronteiras exatas são de delimitação mais complexa que em áreas terrestres. Como as fronteiras marítimas não possuem marcos físicos, elas são garantidas, entre outras formas, pela efetiva presença de meios navais nas águas jurisdicionais do país e pelo monitoramento a distância deste espaço. Assim, investir na proteção das águas jurisdicionais do país pode, por um lado, implicar despesas significativas, mas, por outro, garantir a soberania sobre recursos valiosos.

Por fim, a vertente da cooperação internacional é tão essencial quanto a dos investimentos em meios militares. As parcerias são essenciais à manutenção do Atlântico Sul como um espaço de paz e, nesse sentido, diversas atividades cooperativas têm sido realizadas entre instituições dos países limítrofes.

## REFERÊNCIAS

ARAVAMUDAN, S. *Hobbes and America In*: CAREY, D.; FESTA, L. **Postcolonial enlightenment**. New York: Oxford University Press, 2009.

ARMITAGE, D. The Cromwellian Protectorate and the languages of empire. **Historical Journal**, vol. 35, n. 3, 1992. Disponível em: <[http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3373617/armitage\\_Cromwellian.pdf?sequence=2](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3373617/armitage_Cromwellian.pdf?sequence=2)>.

BORGERSON, S. The scramble for the Arctic. **Foreign affairs**, New York, Mar.-Apr., v. 87, n. 2, 2008.

BOWER, E. Z. **Advancing the national interests of the United States**: ratification of the law of the sea. Washington: Center for Strategic and International Studies, 25 May 2012.

BRASIL. **Continental Shelf and UNCLOS Article 76**. Brazilian Submission. Executive Summary. Montego Bay, Jamaica: 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/0e1KQC>>.

\_\_\_\_\_. **The Brazilian submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to article 76 of the United Nations Convention on the Law of the Sea**. Addendum to the Executive Summary. Montego Bay, Jamaica: 2006. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/bra04/bra\\_add\\_executive\\_summary.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/bra04/bra_add_executive_summary.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-135 (Rev. 1)** – Manual de direito internacional aplicado às operações navais. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Diretoria de Portos e Costas. **Normas da Autoridade Marítima para operação de embarcações estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras** – NORMAM-04/DPC. Rio de Janeiro, 2013a. Disponível em: <[https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N\\_04/normam04.pdf](https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_04/normam04.pdf)>.

\_\_\_\_\_. ANP – Agência Nacional do Petróleo. **Produção de petróleo, por localização (terra e mar), segundo unidades da Federação** – 2003-2012. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=66863>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Produção de gás natural, por localização (terra e mar), segundo unidades da Federação** – 2003-2012. Brasília, 2013c. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=66867>>.

BRITAIN'S Rockhopper finds oil off the Falklands. **The Telegraph**, London, 6 May 2010. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/7686078/Britains-Rockhopper-finds-oil-off-the-Falklands.html>>.

BUCK, S. J. **The global commons**: an introduction. 2nd ed. Washington: Island Press, 1998.

BURGESS, J. Territorial claims in South China Sea. **The New York Times**, New York, 31 May 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/interactive/2012/05/31/world/asia/Territorial-Claims-in-South-China-Sea.html?ref=southchinesea>>.

CHARNEY, K. The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III: the impact of general international law. **Law and contemporary problems**, v. 46, n. 2, 1983. Disponível em: <<http://goo.gl/UHrBmM>>.

CHINA INTERNET INFORMATION CENTER. China applies for cobalt-rich crust mining. **China Internet Information Center**, 5 set. 2012. Disponível em: <[http://www.china.org.cn/environment/2012-09/05/content\\_26442427.htm](http://www.china.org.cn/environment/2012-09/05/content_26442427.htm)>.

CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V. **The law of the sea**. 2nd ed. Manchester: Manchester University Press, 1988.

CNOOC – CHINA NATIONAL OFFSHORE OIL CORPORATION. **Annual report 2012**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.cnoocld.com/encnoocld/tzzgx/dqbd/nianbao/images/2013481075.pdf>>.

CORBETT, J. **The league of peace and a free sea**. London; New York; Toronto: 1917. Disponível em: <<http://ia600304.us.archive.org/3/items/leagueofpeaceand00corb/leagueofpeaceand00corb.pdf>>.

CPRM – COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS. **Conheça o programa REMPLAC**. Brasília, mar. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/hH04aZ>>.

DUNCAN, I. Petroleum geology of the North Falkland Basin. **Falkland Islands newsletter** [publicação da Falkland Island Association], London, May 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/nSeFqa>>.

ECOR PANEL ON MARINE MINING. **Mineral deposits in the sea**: second report. Toronto, Sept. 2008. Disponível em: <<http://shipwreck.net/pdf/Scott+MineralDepositsintheSeaECOR110908.pdf>>.

EXTAVOUR, W. C. **The exclusive economic zone**: a study of the evolution and progressive development of the international sea law. Genève: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1979.

FALKLAND ISLANDS GOVERNMENT. Department of Mineral Resources. **Exploration history**. Stanley, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/KjLhfW>>.

FALKLANDS oil firm Rockhopper claims discovery. **BBC News**, London, 6 May. 2010. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/10100769>>.

FIGUEIRÔA, C. S. B. *et al.* Direito dos fundos marinhos internacionais: o patrimônio comum da humanidade 20 anos após a convenção de Montego Bay. *In*: TRINDADE, A. A. C. **A nova dimensão do direito internacional público**, v. 1. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.

FRANCE. **Livre Bleu: Stratégie nationale pour la mer et les oceans**. Paris, Dec. 2009. Disponível em: <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000028/0000.pdf>>.

FRIEDMAN, W. Selden Redivivus: towards a partition of the seas? **The American journal of international law**, v. 65, n. 5, out. 1971.

GOSDEN, C. First Falklands Islands oil production delayed to 2018. **The Telegraph**, London, 22 Aug. 2013. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/10269301/First-Falklands-Islands-oil-production-delayed-to-2018.html>>.

GROTIUS, H. **The freedom of the seas or the right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian trade**: a dissertation. Ontário: Batoche Books Limited, 2000. Disponível em: <<http://socserv.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/grotius/Seas.pdf>>.

HILL, K. Chinese navy begins US economic zone patrols. **Financial Times**, Singapore, 2 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/02ce257e-cb4a-11e2-8ff3-00144feab7de.html#axzz2iXzLmcBI>>.

HUDZIK, E. M. A Treaty on thin ice: debunking the arguments against U.S. ratification of the U.N. Convention on the Law of the sea in a time of global climate crisis. **Washington university global studies law review**, v. 9, issue 2, 2010. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1049&context=globalstudies>>.

ICELAND. **The Icelandic Continental Shelf**. Partial submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea in respect of the Ægir Basin area and Reykjanes Ridge. Executive Summary. [S.l.], 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/ITGvpU>>.

IFREMER – INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER. **Polymetallic nodules**: introduction. Paris, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/x6rJzj>>.

\_\_\_\_\_. **Polymetallic nodules**: different stages of exploration. Paris, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/Y2zyk6>>.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **A/CN.4/13 and Corr. 1-3. Report of the International Law Commission on the work of its first Session, 12 Apr. 1949, Official Records of the General Assembly, Fourth Session, Supplement No. 10**. New York: 1949. Disponível em: <[http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_13\\_corr1-3.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_13_corr1-3.pdf)>.

IRVINE, C. Falkland Islands oil reserves 'to help British economy'. **The Telegraph**, London, 2 Dec. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/l6S45P>>.

ISA – INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY. **Polymetallic massive sulphides and cobalt-rich ferromanganese crusts: status and prospects**. Montego Bay, Jamaica: ISA, 2002. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/TechStudy2.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Marine mineral resources: scientific advances and economic perspectives**. Montego Bay, Jamaica: ISA, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/6jV8Gn>>.

\_\_\_\_\_. **Cobalt-rich crusts**. Montego Bay, Jamaica: ISA, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/BNNtIK>>.

\_\_\_\_\_. **Polymetallic nodules**. Montego Bay, Jamaica: ISA, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG7.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Contractors**. Montego Bay, Jamaica: ISA, [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/en/scientific/exploration/contractors>>.

JAPAN PM Abe warns China of force over islands landing. **BBC News**, London, 23 Apr. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-22260140>>.

KAPLAN, R. Explaining the South China Sea. **Stratfor – Global Affairs**, London, 15 aug. 2012.

KOELBL, S. From bloody rags to black riches. **Spiegel online**, Berlin, 20 Feb. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/QJtA6X>>.

LEITE, C. R. O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento da zona econômica exclusiva. *In*: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_prospectiva\\_cenarios\\_globais.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_prospectiva_cenarios_globais.pdf)>.

LESSA, A. C. A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). **Cena Internacional**, vol. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5242/1/ARTIGO\\_GuerraLagostaOutrasGuerras.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5242/1/ARTIGO_GuerraLagostaOutrasGuerras.pdf)>.

MACALISTER, T. David Cameron says seabed mining could be worth £40bn to Britain. **The Guardian**, London, 14 Mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/6wcwB6>>.

MADAGASCAR. **Submission to the Commission On The Limits Of The Continental Shelf of the outer limits of the extended continental shelf of the Republic of Madagascar**. Executive Summary. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rmep3a>>.

MAHAN, A. T. **The Influence of sea power upon history, 1660-1783**. Boston: Little, Brown and Company, 1890. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm>>.

MCCARTHY, M. Deep-sea mining adds to fears of marine pollution. **The Independent**, 2 July 2010. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/environment/nature/deepsea-mining-adds-to-fears-of-marine-pollution-2016292.html>>.

MERO, J. L. **The mineral resources of the sea**. New York: Elsevier Publishing Company, 1964.

MULLEN, J.; WAKATUSKI, Y. Chinese and Japanese ships cluster around disputed islands. **CNN.com**, Hong Kong, 24 Apr. 2013. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2013/04/23/world/asia/japan-china-disputed-islands>>.

NAMIBIA. **Continental shelf submission of Namibia**. Executive Summary. S.I., 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/w3RicJ>>.

NORTHERN PETROLEUM. **Tullow drills Zaedyus offshore French Guyane, hopes for new South American oil basin**. London, 10 Mar. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/y0pN6i>>.

OPPENHEIM, L. **International law**: a treatise. 3rd ed. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005. v. 1 – Peace.

O'BRIEN, John. **International law**. London: Cavendish, 2001.

O'ROURKE, R. **Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) disputes involving China**: issues for Congress. Washington, D. C.: Congressional Research Service, 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf>>.

PEREIRA, C. V.; SOUZA, K. G. Minerais do fundo do mar: avanços e retrocessos das negociações internacionais da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n. 24, ago. 2007, edição especial (estudos do mar). Disponível em: <[http://www.cgee.org.br/arquivos/pe\\_24.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_24.pdf)>.

PLUMMER, R. Falkland Islands: oil boom or no oil boom? **BBC News**, London, 18 Feb. 2010. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8519807.stm>>.

RANGEL, V. M. Brazil. In: ZACKLIN, R. (Ed.), **The changing law of the sea: Western Hemisphere perspectives**. Leiden: Sijthoff, 1974.

REIS, R. G. G. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI – as velhas ameaças se perpetuam nas “novas”? In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/IG4Yfp>>.

REMY, C. E. U.S. Territorial Sea extension: jurisdiction and international environmental protection. **Fordham international law journal**, vol. 16, issue 4, 1992. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1362&context=ilj>>.

RICHARDS, P. Falklands Oil: a decade of environmentally sensitive exploration. **Earthwise**, London, 2003, issue 19. Disponível em: <<http://goo.gl/NNAvLz>>.

SANGUIN, A. Geopolitical scenarios, from the mare liberum to the mare clausum: the high sea and the case of the Mediterranean Basin. **Geoadria**, v. 2, 1997, p. 51-62. Disponível em: <<http://hrcak.srce.hr/file/15005>>.

SAVADOVE, B. China submersible breaks 7,000-metre mark. **Xinhua**, Beijing, 23 June 2012. Disponível em: <[http://www.china.org.cn/china/2012-06/24/content\\_25719087.htm](http://www.china.org.cn/china/2012-06/24/content_25719087.htm)>.

SCHMITT, Carl. **Land and sea**. Washington: Plutarch Press, 1997.

SCIENCE DAILY. World's deepest known undersea volcanic vents discovered. **Science daily**, Rockville, USA, 12 abr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/eAxlcT>>.

\_\_\_\_\_. **The nomos of the Earth in the International Law of *Jus Publicum Europaeum***. New York: Telos Press Publishing, 2003. SECIRM – SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. **Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/publicacao/arquipe.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/y5jYro>>.

SELDEN, J. **Mare clausum**. Of the dominion, or, ownership of the sea. London: 1652. Disponível em: <<http://www.archive.org/stream/ofdominionorowne00seld#page/n11/mode/2up>>.

SHUKMAN, D. UK seabed resources joins deep-ocean mineral-mining rush. **BBC News**, 14 Mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/qqBFJu>>.

SILVA, A. P. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, jan.-jul. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/06.pdf>>.

SOUZA, K. G. *et al.* Aspectos políticos-estratégicos dos recursos minerais da área internacional dos oceanos. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n. 24, ago. 2007, edição especial (estudos do mar). Disponível em: <<http://goo.gl/8b72z0>>.

SRI LANKA. **Continental shelf submission of Sri Lanka**. Executive Summary. [S.l.], 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/7nrXCF>>.

TUERK, H. **Reflections on the contemporary law of the sea**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

TYLER, P. A.; YOUNG, C. M. Dispersal at hydrothermal vents: a summary of recent progress. **Hydrobiologia**, v. 503, n. 1-3, p. 9-19, Aug. 2003.

UNEP SHELF PROGRAMME. Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to Article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Oslo, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/u5K6df>>.

UNITED NATIONS. **Convention on the Territorial Sea**. Geneva, 1958a. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280033c69>>.

\_\_\_\_\_. **Convention on the Continental Shelf**. Geneva, 1958b. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800338fb>>.

\_\_\_\_\_. **Convention on the High Seas**. Geneva, 1958c. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003327e>>.

\_\_\_\_\_. **Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003327e>>.

\_\_\_\_\_. **The United Nations Convention on the Law of the Sea (a historical perspective)**. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/0IE7Bo>>.

\_\_\_\_\_. **Chronological lists of ratifications of accessions and successions to the Convention and the related Agreements**. Geneva, 2013. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)>.

UNITED STATES. **150 – Proclamation 2667** – policy of the United States with respect to the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf. Washington, D. C., 28 Sep. 1945. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332#axzz2fpQ3k9BF>>.

\_\_\_\_\_. U. S. Geological Survey. **Nickel statistics**. Reston, 2012a. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-nicke.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Copper statistics**. Reston, 2012b. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-coppe.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Cobalt statistics**. Reston, 2012c. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-cobal.xlsx>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lead statistics**. Reston, 2012d. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-lead.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Silver statistics**. Reston, 2012e. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-silve.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Zinc statistics**. Reston, 2012f. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-zinc.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Gold statistics**. Reston, 2012g. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/ds/2005/140/ds140-gold.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Energy Information Administration. **South China Sea**. S. l., 7 feb. 2013. Disponível em: <[http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/South\\_China\\_Sea/south\\_china\\_sea.pdf](http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/South_China_Sea/south_china_sea.pdf)>.

WRIGHT, T. Outlaw of the sea: the Senate republicans' UNCLOS blunder. **Foreign affairs**, 7 Aug. 2012.



# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

### Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup> (miolo)  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Adriana Aparecida Marques	Marcelo Fabián Saín
Adriana Erthal Abdenur	Nicolás Rodríguez Games
Almir de Oliveira Junior	Oscar Medeiros Filho
Anna Ayuso	Reginaldo Mattar Nasser
Antonio Ruy de Almeida Silva	Rodrigo Fracalossi de Moraes
Danilo Marcondes de Souza Neto	Salvador Raza
Edison Benedito da Silva Filho	

