



**PROJEÇÃO DO
BRASIL NO
ATLÂNTICO SUL:
GEOPOLÍTICA
E ESTRATÉGIA**

Wanderley Messias da Costa

RESUMO

O alargamento do entorno regional e estratégico do Brasil corresponde à nova escala de interesses, oportunidades e influência de um país que se consolida como potência econômica no cenário internacional e que tem feito do domínio e da exploração dos recursos do mar uma das suas mais promissoras fontes de riqueza. A inflexão nos rumos do desenvolvimento do país na direção do Atlântico Sul nos últimos trinta anos expressa a conjugação de vetores de largo espectro e longa duração. Essa conquista vem sendo processada pela aplicação bem-sucedida de estratégia que combina ações contínuas no campo diplomático, esforço nacional de pesquisa na ampla área das ciências do mar e investimentos que visam fortalecer a capacidade militar do país para fazer frente aos seus desafios de segurança & defesa em geral e no Atlântico Sul em particular.

Palavras-chave: Atlântico Sul, projeção do Brasil, soberania brasileira, zona econômica exclusiva, plataforma continental.

ABSTRACT

The expansion of Brazil's regional shelf and its strategic widening are linked to a new range of interests, opportunities and influence of a country that has been establishing itself as an economic power on the international stage; and which has been using its dominion over and exploitation of marine resources as one of the most promising sources of wealth. The shifting of the development path towards the South Atlantic in the past 30 years shows a combination of wide-ranging and long-lasting elements. Such achievement has been worked out through a successful implementation of a strategy combining continuous diplomatic actions, national research efforts on the broad field of marine science, and investments aimed at enhancing the country's military capacity of facing its overall security and defense challenges, and the security and defense challenges of the South Atlantic in particular.

Keywords: *South Atlantic, prominence of Brazil, Brazilian sovereignty, exclusive economic zone, continental shelf.*

Há oitenta anos Mário Travassos (1935), patrono da geopolítica brasileira, elaborou e defendeu as bases da projeção *continental* do Brasil, que se concretizaria a partir dos anos 90 com o processo de integração regional da América do Sul sob a liderança do país. Neste início do século XXI, um novo cenário regional se abre para o Brasil, desta vez, *marítimo*, e sua escala é o Atlântico Sul.

Esse alargamento do seu entorno regional e estratégico corresponde à nova escala de interesses, oportunidades e influência de um país que se consolida como potência econômica mundial e que tem no domínio e na exploração dos recursos do mar uma das mais promissoras fontes de riqueza. Ainda que traços importantes da identidade nacional do país sejam marcados pela longa história da interação com o Atlântico, foi a partir dos anos 70 que se iniciou de fato a mudança de rumo, e parte importante do seu desenvolvimento apontou a direção do mar.

Transição difícil, mas relevante, sobretudo por se tratar de país imenso, essencialmente continental e com estrutura produtiva em grande medida interiorizada, no qual os desafios de ocupação, domínio, uso e ordenamento do território consomem parte considerável da energia despendida. Além disso, a expansão agropecuária, populacional e urbana ainda é vigorosa em direção ao centro-oeste e ao norte, e a maior parte das fronteiras terrestres carece de estruturas adequadas de controle e defesa. Ressalte-se que, apesar das décadas de políticas públicas e programas voltados para a Amazônia, por exemplo, essa imensa região foi considerada pela Política de Defesa Nacional (2005) uma vulnerabilidade estratégica.

De todo modo, essa inflexão nos rumos do desenvolvimento em direção ao Atlântico Sul nos últimos quarenta anos é evento singular na história do país e expressa a conjugação de vetores de largo espectro e longa duração. Primeiro, pelo impacto das primeiras descobertas de petróleo no mar nos anos

70 e o início da sua exploração no final dessa década. A elas seguiram-se as novas jazidas na Bacia de Campos e principalmente os promissores campos nas águas profundas da Bacia de Santos (o pré-sal). Com isso o país tornou-se autossuficiente em petróleo no início dos anos 2000, e hoje quase 90% da produção provém da exploração *offshore*. Estudos de potencialidade indicam que após a entrada em operação dos campos do pré-sal haverá condições de produzir excedentes, e o país poderá tornar-se importante exportador de petróleo, de gás natural e dos seus derivados.

Segundo, pelo bom desempenho do comércio exterior na última década, cujas exportações alcançaram US\$ 240 bilhões nos últimos doze meses e com pauta atualmente concentrada nas *commodities*, mas da qual também constam itens de alto valor agregado, como aeronaves, máquinas e veículos automotores. Por volta de 90% desses fluxos comerciais (MDIC, 2012) são realizados pelo mar, nos quais se destaca o vigoroso crescimento do tráfego nas rotas oceânicas ligando o país aos mercados emergentes asiáticos, especialmente à China, a partir da última década (SNM, 2011). Os principais reflexos dessa nova posição são a ampliação da escala e a diversificação do destino final dos produtos, da tecnologia e da cultura brasileira no exterior, além de maior visibilidade e fortalecimento da posição do país na cena internacional, nos organismos da governança mundial e nos temas globais mais relevantes.

Os novos e vultosos investimentos recentes voltados para a exploração dos recursos do mar e os fluxos marítimos em geral também se fazem notar no acelerado ritmo de expansão da indústria naval nacional. Como se sabe, o impulso para o crescimento desse setor vem principalmente da Petrobras com a sua imensa demanda por navios petroleiros, navios-sondas e plataformas marítimas. Essa retomada de investimentos também tem ativado o subsetor de construção de navios mercantes graneleiros e de carga geral. Com isso, a indústria naval brasileira, que entrara em declínio em meados dos anos 80, ressurgiu com força, e o país conta hoje com quase

WANDERLEY MESSIAS DA COSTA é professor titular do Departamento de Geografia da FFLCH-USP, superintendente de Relações Institucionais da USP e autor de, entre outros, *Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder* (Edusp).

duas dezenas de estaleiros de todos os portos.

Por outro lado, essa nova escala dos fluxos marítimos tem gerado impactos de toda ordem, e o mais evidente deles ocorre nas regiões costeiras e na rede portuária em particular. O Brasil tem enorme vantagem comparativa no que se refere à disponibilidade de sítios portuários naturais e conta com mais de uma dezena deles distribuídos ao longo dos seus 7.500 km de litoral, em praticamente todos os estados costeiros, com destaque para Maranhão, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo,

Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Mapa 1). A penosa e, sob muitos aspectos, malsucedida batalha dos últimos anos pela recuperação e modernização dessa extensa infraestrutura portuária é a cabal expressão – ainda que em sua face negativa – da força dos vetores e demandas relacionados a essa renovada valorização do mar na atualidade.

As mudanças decorrentes do novo quadro de fluxos marítimos e a reconfiguração das zonas portuárias e litorâneas em geral também se estendem na direção da *hinterlândia* do país. Antigas e novas regiões situadas a grandes distâncias do litoral passam a se organizar de acordo com a logística que tem sido estruturada pelas demandas induzidas pela expansão e capilaridade das regiões produtoras (exportadoras e importadoras) e suas redes de circulação em todas as escalas.

MAPA 1

PRINCIPAIS PORTOS MARÍTIMOS BRASILEIROS



Fonte: Associação Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

ALARGANDO A SOBERANIA BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

Da perspectiva de uma estratégia nacional que está calcada, ao mesmo tempo, nos preceitos normativos e consuetudinários do direito internacional e no realismo político, essa passagem da projeção continental para a marítima foi o resultado da bem-sucedida política externa do país, que nas últimas décadas perseguiu a todo custo objetivos que visaram assegurar direitos e interesses no espaço marítimo do entorno regional estratégico, isto é, o Atlântico Sul.

Essa conquista envolveu movimentos decisivos em duas frentes principais. No *front* externo, houve intensa movimentação diplomática junto à ONU, especificamente no âmbito da Convenção sobre o Direito do Mar (1982) e, em seguida, com a sua ratificação em 1994. No *front* interno, o esforço de pesquisa envolveu o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira (Revi-zee) e o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), ambos liderados pela Marinha, apoiados direta-

mente pela Petrobras e com a participação de instituições nacionais de pesquisas oceanográficas. Essa articulação bem-sucedida envolvendo o Itamaraty, a Marinha e instituições de pesquisas foi responsável por duas conquistas que permitiram ao país consolidar seus direitos e o conseqüente domínio legal no Atlântico Sul: primeiro, a soberania plena no mar territorial (12 milhas) e a soberania de fato na zona econômica exclusiva (ZEE – 200 milhas); segundo, a apresentação em 2004 à CLPC/ONU da proposta dos limites exteriores da plataforma continental nos casos em que esta se estende para além da ZEE. Atualmente, o país prepara nova submissão à CLPC com vistas a atender à solicitação de esclarecimentos envolvendo aspectos residuais dessa reivindicação. É esse o novo espaço territorial brasileiro, abrangendo aproximadamente 4,5 milhões de km², batizado pela Marinha brasileira de Amazônia Azul (Mapa 2).

Essa trajetória de alargamento contou ainda com as vantagens originais representadas pela manutenção da soberania que o país logrou sustentar nos territórios insulares desde o período imperial. Esse conjunto de ilhas, posicionadas em alguns casos a mais de mil km da costa, representa uma avançada *ponta de lança* da presença brasileira no Atlântico Sul Equatorial e Tropical e, na prática, o prolongamento da sua soberania de base continental no oceano profundo: Arquipélago São Pedro e São Paulo (a 540 milhas de Natal), Ilha de Trindade e Vaz de Lima (a 760 milhas do Rio de Janeiro), Arquipélago de Fernando de Noronha (a 200 milhas¹ de Natal), Arquipélago de Abrolhos e Atol das Rocas.

Sobretudo no caso das duas primeiras, a soberania brasileira foi decisiva para a aplicação do dispositivo da Convenção do Mar que autoriza o estabelecimento das respectivas ZEEs nos territórios insulares habitados. No caso de São Pedro e São Paulo, sua localização estratégica (ponto em que a cordilheira vulcânica emerge em águas profundas) funciona como plataforma fixa em alto-mar e favorece assim a realização

de pesquisas sobre recursos marinhos vivos e recursos minerais. Além disso, a Ilha de Trindade passou a contar, desde 2010, com guarnição da Marinha, estação científica e diversos projetos de pesquisa nas áreas de geociências, oceanografia e botânica.

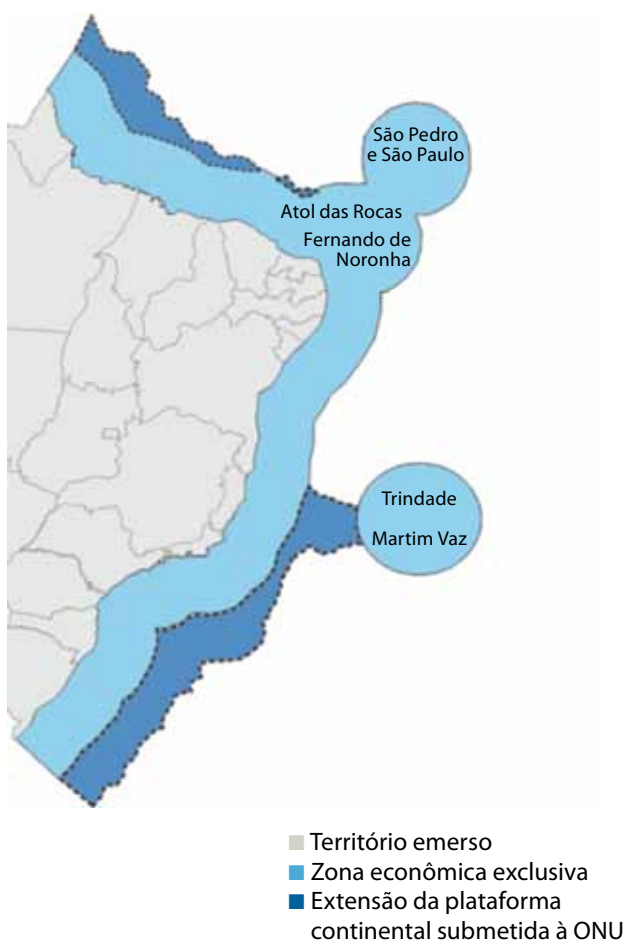
Como dissemos, o êxito da estratégia de extensão da soberania no mar está fortemente ancorado nas conquistas do país em ciência & tecnologia. Assim como ocorreu com a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e industrial no setor aeronáutico², também o despertar do interesse da ciência

1 Uma milha náutica equivale a 1,852 km.

2 A pesquisa aeroespacial e a indústria aeronáutica brasileira são o resultado da criação, a partir do início dos anos 50, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), do Centro Técnico Aeroespacial (CTA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer).

MAPA 2

PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA



brasileira pelos assuntos do mar está relacionado ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Após a criação do Instituto Oceanográfico Brasileiro, em 1934, foi instalado o Instituto de Oceanografia Paulista, em 1946, que seria incorporado à Universidade de São Paulo em 1951. No âmbito federal destaca-se o pioneirismo do almirante Paulo Moreira da Silva, que organizou e é o patrono da pesquisa oceanográfica na Marinha (Vidigal et al., 2006). Nessa fase de desbravamento as pesquisas também foram favorecidas pelas aquisições dos navios oceanográficos da Marinha em 1964 e da USP em 1967 (Professor Besnard). Desde então, ampliou-se consideravelmente o número de instituições dedicadas às pesquisas oceanográficas, com destaque para os bem-sucedidos programas de levantamento dos recursos vivos marinhos e nas áreas de batimetria, geofísica e geologia do leito e do subsolo marinhos.

O primeiro arranjo institucional de monta na área é representado pela criação, em 1974, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), organismo que passa a coordenar, no âmbito do governo federal, todas as atividades de pesquisa no setor. Ali foram desencadeadas iniciativas decisivas para o conhecimento científico do Atlântico Sul, tais como o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Revizee, o Leplac e a Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental (Premlac).

Um ano após a criação da CIRM, o Brasil deu um passo decisivo para a sua capacitação científica ao aderir ao Tratado Antártico (1975). Essa iniciativa estendeu o horizonte estratégico do país no Atlântico Sul até seus confins meridionais, isto é, o continente antártico e seus 14 milhões de km². Em 1982 foi criado o Programa Antártico Brasileiro (Proantar) e, dois anos depois, instalada a Estação Científica Comandante Ferraz na Ilha Rei George (Shetlands do Sul). Com essa estação e os dois navios polares brasileiros (Professor Besnard e Barão de Tefé), o país passou a integrar o seletivo grupo de países com *expertise* em pesquisa oceanográfica de zonas polares.

Os últimos anos registram um redobrado esforço na tentativa de superar a sua modesta posição internacional em ciências do mar e a notória insuficiência dos conhecimentos sobre o Atlântico Sul em particular. As agências de fomento e a comunidade científica mobilizaram-se, e o resultado é o promissor conjunto de programas (todos em rede) focados em pesquisas nas áreas da oceanografia geral, biologia marinha e geologia marinha, além daqueles relacionados ao atualíssimo interesse pelos temas envolvendo fenômenos de *larga escala*, como o do papel da interação oceanos-atmosfera no funcionamento global do clima.

De acordo com a Convenção do Mar, qualquer país poderá realizar prospecção e exploração nas águas internacionais (Área) desde que o faça mediante autorização do Isba/ONU. Daí a criação do Remplac, uma parceria da Marinha com o Serviço Geológico do Brasil para o levantamento da potencialidade dos recursos minerais da plataforma continental. Recentemente, essa atividade desdobrou-se em outra iniciativa, o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (Proarea), criado em 2009.

Os primeiros resultados exploratórios de áreas próximas a nossa plataforma continental indicam que há bom potencial para a exploração de recursos minerais de alto valor econômico e estratégico, como sulfetos polimetálicos e crostas cobaltíferas. As localizações de São Pedro e São Paulo, na Cordilheira Mesoatlântica, e da Elevação do Rio Grande, ambas em águas jurisdicionais brasileiras, favorecem esses empreendimentos.

Como visto, nos últimos anos têm crescido o interesse, os recursos financeiros e os aparatos de pesquisas focados no funcionamento do clima na escala planetária, e já se sabe que conhecer as interações clima-oceano é essencial nessa área. O Brasil participa ativamente dos principais programas internacionais dedicados ao tema, como o Sistema Brasileiro de Observação dos Oceanos e Clima (GOOS-Brasil), uma rede de coleta de dados oceanográficos e climatoló-

gicos por meio de boias fixas e de deriva, o projeto Circulação Meridional do Atlântico Sul (Samoc) e o monitoramento do nível médio do mar na rede vinculada ao Prediction and Research Moored Array in the Tropical Atlantic (Pirata).

Finalmente, ressalte-se o desempenho da Petrobras em pesquisa & desenvolvimento aplicado às atividades de prospecção e exploração de petróleo e gás em águas profundas. O primeiro resultado concreto delas ocorreu ainda no final dos anos 60 no litoral de Sergipe, e meio século depois a empresa tornou-se a líder mundial nesse tipo de exploração, façanha que se expressa nas suas mais de mil patentes nacionais e internacionais obtidas com as tecnologias que desenvolveu nessa área. Além disso, a empresa tem sustentado com vultosos recursos próprios uma rede de pesquisas integrando centenas de pesquisadores em mais de meia centena de instituições no país. Ela também atua na área através do seu próprio aparato de pesquisas – o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Cenpes) –, que conta com quase dois mil pesquisadores, além daqueles vinculados aos seus programas, como os do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe-UFRJ), de reconhecida tradição na área, e que se beneficia da sua localização privilegiada (Ilha do Fundão) na cidade do Rio de Janeiro.

Mas o grande impulso na *expertise* nacional em petróleo *offshore* deve-se principalmente aos resultados obtidos no âmbito do Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas (Procap), criado pelo Cenpes em 1986. Graças a ele, em duas décadas de pesquisas ininterruptas, aumentou significativamente a identificação de novas áreas com alto potencial de exploração, a quantidade de plataformas petrolíferas na Bacia de Campos e mais tarde na de Santos e, ao cabo, a produção de petróleo e gás.

Nesse sentido, o desafio da exploração do pré-sal, na extensa área marítima que vai do Espírito Santo a Santa Catarina, pode ultrapassar todos os limites até então imaginados no âmbito das tecnologias convencionais até

então empregadas nesse setor. Afinal, trata-se agora de exploração em profundidades de até dois mil metros de massa líquida, podendo alcançar cinco mil metros de rochas no leito marinho, isso em campos que, em alguns casos, estão localizados nos limites da zona econômica exclusiva, ou seja, a cerca de 350 km da costa.

Finalmente, deve-se levar em conta que, além dos recursos que investe no seu aparato próprio de pesquisas, a Petrobras, por força de dispositivo legal, aplica anualmente em projetos de C&T de instituições nacionais 1% do valor correspondente a sua produção de petróleo nos poços em fase de exploração. Com isso, a empresa fornece parte dos recursos disponíveis no sistema nacional de C&T através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e, ao mesmo tempo, sustenta a operação de extensa rede de pesquisas envolvendo praticamente todas as universidades do país (especialmente as públicas). Em suma, a empresa vem atuando nos últimos anos, na prática, como importante agência de fomento em ciência e tecnologia do país.

Esse impulso nas pesquisas também está relacionado à expansão dos programas de pós-graduação e das linhas específicas de fomento criadas pelo CNPq e pela Fapesp. Nesse conjunto, destacam-se os cinco grandes programas na modalidade de institutos nacionais de ciência e tecnologia, incluindo os dois agrupados no chamado INCT-Mar, em alguns casos envolvendo mais de uma dezena de instituições, e coordenados por pesquisadores da Universidade de São Paulo (Instituto Oceanográfico e Instituto de Geociências), do Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira Leite (vinculado à Marinha), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Furg).

No caso da Fapesp, além do forte apoio às pesquisas da área através de projetos temáticos, essa agência teve a inédita iniciativa de financiar parte relevante dos custos de aquisição do novo navio oceanográfico da USP – o Alpha Crucis –, em substitui-

ção ao antigo Professor Besnard, hoje sem condições de operação. Com 64 metros de comprimento, 972 toneladas de deslocamento, laboratórios e capacidade para mais de 20 pesquisadores e, o mais importante, com autonomia de 40 dias no mar, esse navio ampliará consideravelmente as escalas e a capacidade de pesquisas e principalmente a possibilidade de realizá-las em águas profundas. Esse é o caso do INCT-Carbom, o mais amplo programa em rede na modalidade INCT, que é liderado pelo Instituto Oceanográfico da USP e prevê a realização de levantamentos e estudos que abrangem uma imensa área que vai do Arquipélago de Abrolhos ao litoral da África do Sul.

GEOPOLÍTICA E POTENCIAL DE RISCOS NO ATLÂNTICO SUL

Com raras exceções, a literatura internacional especializada ainda caracteriza o Atlântico Sul como imensa região periférica tanto do ponto de vista dos fluxos de bens, mercadorias e investimentos diretos, quanto dos assuntos político-estratégicos ou de segurança e defesa³. Em contraste com o Atlântico Norte, é como se a efervescente agitação do mundo contemporâneo passasse ao largo desse grande espaço marítimo, usualmente balizado a oeste pela borda da América do Sul, a leste pela costa do continente africano, ao norte aproximadamente pelo paralelo 16 e ao sul pela borda da Antártida.

Essa aparente placidez do Atlântico Sul, no entanto, desfaz-se quando ajustamos a escala de observação para a sua configuração geopolítica básica, podendo-se iniciar pelo exame da distribuição geográfica da soberania dos estados nos espaços continentais e marítimos. Ali se destacam, na vertente sul-americana, Brasil e Argentina e suas enormes extensões litorâneas e, na vertente oposta, os países africanos com maior visibilidade, casos de Nigéria, Angola e África do Sul. Também integram esse quadro o domínio brasileiro sobre os já citados arquipé-

lagos e ilhas oceânicas e o domínio britânico sobre as ilhas de Ascensão, Santa Helena, Malvinas (Falklands)⁴, Geórgia do Sul, Tristão da Cunha e Sandwich do Sul (Mapa 3).

Nos últimos trinta anos, especialmente a partir da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, de 1982, os países do Atlântico lançaram-se aos respectivos empreendimentos nacionais visando promover a extensão das suas soberanias originais, primeiro pela delimitação das zonas econômicas exclusivas de 200 milhas e, em seguida, pela demarcação e aprovação junto à ONU das suas plataformas continentais, processo ainda em curso para a maioria deles.

No caso do continente antártico, trata-se de território que permanece na jurisdição internacional regulada pelo Tratado da Antártica, o qual possui dispositivo que veta expressamente qualquer modalidade de soberania nacional naquele espaço, a exemplo das reivindicações territoriais de Argentina, Chile, Reino Unido e França, principalmente.

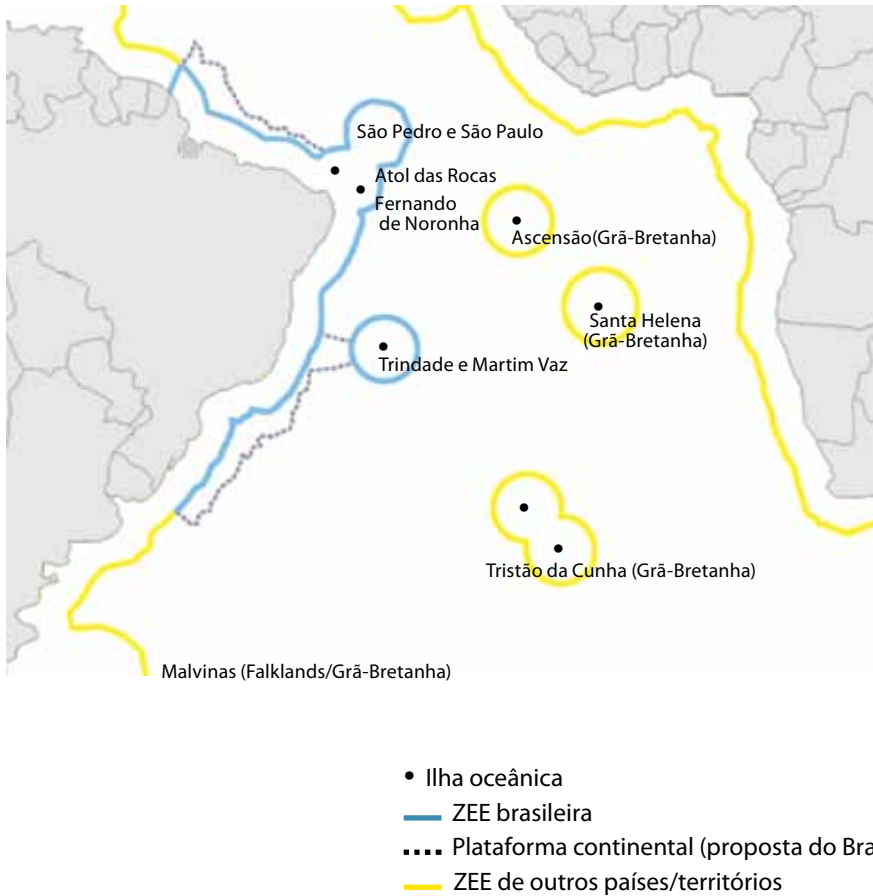
Mas o elemento de maior significado geopolítico do Atlântico Sul é o fato de que nas suas duas bordas continentais estão localizadas as jazidas de petróleo e gás consideradas pelos especialistas como das mais promissoras do mundo. A região responde hoje por cerca de 20% da produção mundial de petróleo, e sua taxa média anual de crescimento está próxima de 10%. Destaque-se que atualmente mais de um terço das importações de petróleo dos EUA e da China provém dos países produtores do continente africano, com destaque para Nigéria e Angola. Como visto, na vertente brasileira encontram-se as mais recentes e promissoras descobertas de petróleo e gás, e estudos preliminares indicam reservas com potencial de até 55 bilhões de barris nos campos do pré-sal. Além disso, cerca de dois milhões de barris/dia da produção do país provém atualmente da exploração *offshore*.

Aspecto destacável nesse novo quadro é que o vulto dos negócios relacionados à exploração de petróleo e gás na região tem sido um poderoso vetor de mudanças que afetam as posições regionais relativas, os

3 Essa posição é ilustrada por Lesser (2010).

4 O arquipélago está localizado a cerca de 500 km da costa argentina.

CONFIGURAÇÃO GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL



objetivos e as opções dos atores nacionais – sejam eles pequenos e pobres, ou médias e grandes potências – nas suas estratégias políticas de alinhamentos preferenciais ou circunstanciais e mesmo de confrontações. Enfim, o principal a se reter na análise desse processo é que hoje a economia e a política do Atlântico Sul têm nova escala, movimentam-se de outro modo, e é por isso que este se converteu num dos espaços relevantes da geopolítica mundial.

Essa nova dinâmica de relações envolve, num mesmo cenário, a convergência e a divergência de antigos e novos objetivos estratégicos dos estados costeiros e outros de fora da região, e o resultado é que tem au-

mentado o potencial de fricções em geral sob a forma de litígios, conflitos diplomáticos e até enfrentamentos armados. A presença de possessões coloniais insulares de uma grande potência é, em si, fator de instabilidades, e este foi o móvel do confronto militar entre Argentina e Inglaterra pelo domínio das Malvinas (Falklands) em 1982. Esse conflito foi deflagrado pela invasão das ilhas pelas forças argentinas, seguida pela reação britânica, que deslocou para o teatro de operações uma poderosa força-tarefa. Após três meses de batalhas ele culminou com a derrota e a rendição das tropas argentinas e a retomada do domínio da Inglaterra sobre essas ilhas.

Nesse evento também se pode observar

o papel destacado da Ilha de Ascensão no apoio logístico às operações militares britânicas na região. Localizada na porção setentrional do Atlântico Sul, a aproximadamente 2 mil km de Recife e a 6 mil km das Malvinas, nela se encontra em operação, desde a Segunda Guerra Mundial, uma base aérea norte-americana, além de estratégico centro de monitoramento e vigilância eletrônicos com fins civis e militares. Trata-se de estreita parceria de Inglaterra e Estados Unidos que replica no Atlântico Sul o *alinhamento automático* que mantêm há pelo menos um século e que hoje é ilustrado pelas ações militares conjuntas no Iraque, no Afeganistão, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e em outras bases militares operadas em consórcio, como é o caso da sua poderosa força aeronaval conjunta na Ilha Diego Garcia no Oceano Índico.

Atualmente, o mais destacado aparato militar em águas do Atlântico Sul é aquele implantado pela Inglaterra nas Ilhas Malvinas. Segundo o International Institute of Strategic Studies (IISS, 2012), esse país dispõe ali de instalações militares de grande porte envolvendo forças aéreas e navais de última geração, tais como navios de combate e de patrulha, avião bombardeiro e de transporte, aviões de caça, helicópteros e, ainda que não admitido oficialmente, submarino nuclear patrulhando essa região. Além disso, documentos oficiais britânicos, tais como o *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, (2010) e *The Strategic Defense and Security Review* (2010), destacam expressamente que um dos focos prioritários da estratégia do país em segurança é o de prevenir e enfrentar com presteza e eficiência riscos e ameaças nos territórios de ultramar e, especialmente, os South Atlantic Overseas Territories. Entre esses, aparece com destaque a manutenção a todo custo da soberania britânica sobre as Malvinas, a que chamam de Falklands.

No momento em que se completam trinta anos desse conflito, intensifica-se a fricção entre os dois países e suas repercussões na vizinhança e na comunidade internacional,

sobretudo junto à ONU. A Argentina tem empreendido vigorosa campanha diplomática exigindo a abertura das negociações com o Reino Unido, que por sua vez recusa-se a colocar em discussão a sua soberania sobre o arquipélago. Além disso, esse quadro de tensões foi agravado com o anúncio de que uma empresa britânica havia iniciado em 2011 a exploração de petróleo no mar a 80 milhas ao norte da ilha.

Evidência dessas fricções é a recente decisão argentina de proibir a atracação em seus portos de navios com procedência ou destino envolvendo essas ilhas e seu esforço para a fortificação de instalações militares na porção sul do seu litoral. O Reino Unido, por seu turno, alterou o estatuto legal-institucional da sua antiga possessão, que conta hoje com cerca de três mil habitantes, transformando-a numa espécie de departamento de ultramar com governo e parlamento próprios e relativa autonomia. Com isso, ainda que formalmente, tem condições de alegar que o arquipélago deixou de ser simples possessão colonial. Adicionalmente, o novo governo de Falklands acaba de anunciar que vai promover a realização de plebiscito junto à população (os *kelpers*) em 2013, a fim de que esses decidam se pertencem a um ou outro país, podendo-se presumir qual deverá ser o resultado desse referendo.

Nos últimos anos, até os Estados Unidos, com o seu imenso poder político-estratégico, têm dirigido um olhar mais atento para essa região e passaram a incluir o Atlântico Sul na sua “tela de radar global”⁵. Além da parceria com o Reino Unido na Base Militar de Ascensão e no seu indisfarçável apoio aos britânicos no litígio envolvendo as Malvinas, os EUA adotaram duas medidas abrangentes com potencial de impacto macrorregional. A mais importante delas foi a recriação da IV Frota, em 2008, que operará preferencialmente nas Américas Central e do Sul e no Caribe sob a coordenação do Southern Command. A segunda, com projeção estratégica indireta, mas não menos importante, foi a implantação recente de bases militares em território colombiano (Plano Colômbia), que,

5 A esse respeito ver Reis (2011).

a pretexto de apoio a esse país no combate ao narcotráfico e às Farc, passou a dispor de poderoso aparato militar, sobretudo o aéreo, cujo poder de ataque alcança agora a escala da América do Sul Setentrional, incluindo o Caribe Meridional e a borda noroeste do Atlântico Sul⁶.

Não há consenso sobre as reais motivações dos norte-americanos para a recriação da IV Frota e não se deve levar ao *pé da letra* a versão oficial de que essa nova força naval não contará com meios militares próprios e, portanto, que desempenhará apenas funções de coordenação dos dispositivos que já operam na região. Em outros termos, um ajuste de natureza organizacional. Mas os analistas do meio especializado preferem explicar essa recente movimentação estratégico-militar dos EUA a partir de outras hipóteses.

A primeira é que se trata de rearranjo no nível da coordenação operacional e regional da força naval, como resposta, principalmente, à rápida ascensão do poder econômico e político do Brasil na América do Sul e no Atlântico Sul, o que requer medidas destinadas a contrastar essa influência, ainda que sob o signo do ambiente de paz e cooperação nas relações entre as duas nações. A segunda defende que o Pentágono decidiu fortalecer seus sistemas de segurança e defesa no Atlântico Sul com os olhos dirigidos principalmente para a África Ocidental e Meridional, fator que também teria justificado a criação do U.S. Africa Command. A terceira é que se trata de movimento de largo espectro que visa ajustar os focos do monitoramento e da vigilância das rotas oceânicas cada vez mais importantes que conectam o Atlântico ao Índico e ao Pacífico ou, mais especificamente, à costa oriental da África, ao Golfo Pérsico, à Ásia Meridional, ao Sudeste Asiático e à Ásia do Pacífico.

Por último, esse adensamento da presença militar da potência hegemônica pode corresponder à estratégia de contenção dos movimentos do governo venezuelano nos últimos anos, que é, como se sabe, francamente antiamericano. Dentre esses, ressalte-se as compras de armamentos da China e espe-

cialmente os acordos de cooperação militar com a Rússia, envolvendo vultoso programa de aquisição de equipamentos militares (embarcações, helicópteros, aviões de caça e tanques, principalmente) e a realização de manobras navais conjuntas em águas do Caribe.

Em síntese, há tensões, fricções, conflitos, busca por equilíbrio de poder e novas estratégias militares em curso, e com isso o Atlântico Sul está rapidamente deixando de ser aquela periférica e plácida zona marítima para se juntar aos macroespaços geopolíticos mais relevantes do mundo.

O BRASIL NESSE NOVO CENÁRIO: O DESAFIO DE COMBINAR COOPERAÇÃO E DISSUAÇÃO

É fato reconhecido que o Brasil tem posição destacada no Atlântico Sul graças a sua dimensão de país continental, a sua economia, que o coloca atualmente entre as seis maiores do mundo, à capacidade de liderar processos de integração regional com base em preceitos de paz e cooperação e, especialmente, a sua efetiva e crescente presença nas suas águas jurisdicionais, com horizonte favorável para estendê-la junto às nações amigas do continente africano. E essa opção por uma projeção pacífica e cooperativa tem sido favorecida antes de tudo pela configuração geopolítica do país e seu entorno regional e estratégico.

Veja-se, por exemplo, sua posição privilegiada quando, sob o mandato da Convenção sobre o Direito do Mar, delimitou a zona econômica exclusiva e pôde defini-la como área de soberania estendida (inclusive nas ilhas oceânicas) sem nenhuma espécie de contestação, ou o quase concluído processo de delimitação da plataforma continental, ora em fase de elaboração de esclarecimentos técnicos complementares (Carolli, 2010).

Frise-se que não é o que ocorre com muitos países marítimos do mundo e há hoje na

6 Posição defendida, dentre outros, por Hoffmann & Nolte (2007).

CLPC da ONU diversos processos de delimitação de plataformas continentais sem perspectivas de solução no curto prazo devido a litígios de vizinhança. Esse é o caso da Argentina, por exemplo, em disputa com o Reino Unido pela soberania das Malvinas e suas reivindicações sobre a Antártica inviabilizadas por dispositivo do Tratado Antártico.

No Ártico, oceano com ricas jazidas de petróleo e gás *offshore*, está em curso feroz disputa nos processos de delimitação das plataformas continentais da Rússia, EUA (Alasca), Dinamarca (Groenlândia), Noruega, Finlândia e Islândia. Na Ásia de Sudeste e do Pacífico há litígios por limites de águas jurisdicionais, pelos domínios das Ilhas Spratly e dos arquipélagos de Pratas e Parcel. Também ali as disputas se dão em águas com grande ocorrência de petróleo e gás e decorrem, sobretudo, das reivindicações da China na região, que abrangem territórios de mais de quatro milhões de km², o que tem ensejado resistências por parte de Japão, Vietnã, Taiwan, Filipinas, Malásia e Brunei.

No caso brasileiro, o alargamento e o adensamento da sua presença no Atlântico Sul se fazem sem *fricções* de vizinhança e segundo estratégia que combina princípios e movimentos efetivos nos campos da cooperação e da dissuasão. O país é signatário da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), de 1986, tratado que inclui os países atlânticos da América do Sul e da África Ocidental e que preconiza, dentre outros, o compromisso de manutenção dessa região como *zona desnuclearizada*. E a ofensiva diplomática dos últimos anos tem logrado êxitos importantes, aprofundando relações com o grupo de nações lusófonas abrigadas na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e expandindo-as para outras, como a África do Sul e a Namíbia. Impulso relevante nesse processo também é dado pela extroversão recente de um seleto grupo de empresas brasileiras e pelo peso dos seus *investimentos diretos estrangeiros* na América do Sul e na África, neste caso com destaque para Angola, país de economia emergente

(é o segundo maior produtor de petróleo do continente) e o que conta com a mais destacada presença de empresas e trabalhadores brasileiros (Jorge, 2011; Penha, 2011).

Mas, se no campo das pesquisas e da diplomacia o país tem avançado a passos largos, é flagrante sua fragilidade no segundo pilar da sua estratégia de projeção no mundo e no Atlântico Sul em particular, isto é, no campo específico dos assuntos de segurança & defesa e da capacidade operacional das forças armadas para exercer o poder de dissuasão.

A Estratégia Nacional de Defesa do país, aprovada em 2008 (Ministério da Defesa, 2008), explicita as prioridades (a Amazônia, as fronteiras terrestres e o Atlântico Sul), faz um amplo diagnóstico dos principais problemas envolvendo as três forças e recomenda expressamente medidas de curto e médio prazos para superá-los. Nelas estão enfatizadas as carências e limitações dos meios materiais de defesa e as demandas por investimentos destinados, sobretudo, ao esforço concentrado visando ao reaparelhamento das forças armadas.

Como é natural, ações de segurança & defesa no Atlântico Sul são assunto que está prioritariamente sob a responsabilidade da Marinha brasileira. No referido documento essa força lista seus objetivos estratégicos e táticos:

“a) defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas; b) defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região” (Ministério da Defesa, 2008, p. 20).

Os representantes e especialistas da área são unânimes no diagnóstico de que a Mari-

nha está longe de possuir os meios para assegurar, ao mesmo tempo, sua presença efetiva com prioridade para as águas jurisdicionais – mas não apenas nelas – e ações de vigilância e monitoramento permanente e de larga escala. Em suma, dispor de capacidade militar suficiente para dissuadir potenciais ameaças e, no limite, para repelir ataques de forças inimigas, o que requer meios adequados quanto à quantidade e à sofisticação tecnológica, isto é, navios de combate, navios-patrolha, aviação de ataque embarcada, rede de vigilância incluindo satélite próprio, logística que pressupõe o apoio de marinha mercante e, especialmente, frota de submarinos, neste caso com prioridade para os de propulsão nuclear.

Além dos vultosos investimentos envolvidos, há ainda o desafio de procurar promover esse reaparelhamento com o mínimo de dependência do equipamento importado, ou seja, priorizando atividades de pesquisa & desenvolvimento⁷ e a produção final no país, ou no máximo procurar fazê-lo em regime de *joint-venture* com transferência de tecnologia, como é o caso do atual programa de produção de submarinos convencionais e de um de propulsão nuclear (até 2020) em parceria com a França.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalvadas as diferenças, China, Brasil e Índia têm em comum, além da característica singular de países-baleia, o fato de se encontrarem em fase histórica marcada pela rápida ascensão econômica, um diferencial que lhes propicia posição de destaque na nova repartição do poder mundial ora em curso. Por outro lado, Índia e China – principalmente esta última – têm procurado converter conquistas econômicas em ganhos de poder nos terrenos da política internacional e do sistema político-estratégico em particular. Em outros termos, ambas têm atuado com agressividade para aumentar seu peso específico e influência nos fóruns regionais e mundiais de consul-

ta e governança, ao mesmo tempo em que reformulam seus sistemas de segurança & defesa e realizam pesados investimentos visando aumentar sua capacidade militar.

Como o Brasil, são países com enormes extensões litorâneas e que, nas duas últimas décadas, também decidiram valorizar seus mares, motivados pela sua importância como fonte de riquezas e largo horizonte a ser trilhado no processo de alargamento das suas áreas de influência regional e global. Daí o esforço de expansão e reaparelhamento da marinha chinesa nos últimos anos e seu ambicioso plano de investimentos para o futuro próximo (já é uma das oito potências navais do mundo). Seu principal objetivo estratégico-militar de curto prazo é o de consolidar sua presença no Pacífico e no Índico e ampliá-la no futuro para escalas extrarregionais. Além disso, a prioridade à Marinha de Guerra visa confrontar regionalmente o enorme poderio militar norte-americano no Pacífico (bases no Japão, Coreia do Sul, Ilhas de Guam, Cingapura, Taiwan e a VII Frota) e no Índico (bases de Djibuti e de Diego Garcia e a VI Frota) e em parte responder à expansão da marinha japonesa nos últimos anos.

Como visto, o Brasil tem sido até aqui vitorioso na estratégia de alargar por vias pacíficas sua presença no Atlântico Sul graças à expansão da economia e às ações exitosas da diplomacia. Nossa visão, entretanto, é que o país é potência em ascensão, tem interesses de escala regional e crescentemente global, e seu entorno estratégico está sendo rapidamente afetado pelo que ocorre no resto do mundo. Por isso, é preciso avançar com maior rapidez no processo a que Geraldo Cavagnari Filho (1987) chamou acertadamente, há trinta anos, de construção da *autonomia estratégica* nacional, dotando-o da necessária capacidade de dissuasão militar para fazer frente aos desafios, ao potencial de riscos e às ameaças do mundo atual, no qual *política* e *política de poder* são indissociáveis enquanto perdurarem as características dominantes da *ordem mundial* vigente.

7 Esses são os casos do Programa Nuclear da Marinha em Iperó-SP, cujo propósito é o desenvolvimento de reator nuclear para propulsão de submarinos; da antiga parceria com a Escola Politécnica da USP em diversas áreas, especialmente no desenvolvimento de partes de submarinos; da construção e modernização de navios pelo Arsenal da Marinha no Rio de Janeiro; e da produção de embarcações leves de patrulha em estaleiro privado nacional.



BIBLIOGRAFIA



- CAROLLI, L. H. "A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI", in *Cadernos Estratégicos*. Escola Superior de Guerra, 2010.
- CASTRO, J. "El Atlántico Sur en el Contexto Mundial", in *Boletín del Centro Naval*, n. 827, mai.-ago./2010.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo. "Autonomia Militar e Construção de Potência", in Eliézer Rizzo de Oliveira et al. *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987, pp. 57-99.
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Mar e Ambientes Costeiros*. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2007.
- COSTA, W. M. da. *Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder*. São Paulo, Hucitec/Edusp, 1992.
- _____. *Política e Território em Tempos de Mudanças Globais*. Tese de livre-docência em Geografia Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.
- HER MAJESTY'S GOVERNMENT. *Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defense and Security Review*. London, 2010.
- HOFFMANN, B. & NOLTE, D. *Latin America's New Geopolitical Position and Its Implications for Europe*. Hamburg, German Institute of Global and Area Studies, 2007.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Rio de Janeiro, Ipea, Ciclo de Debates, 2011.
- IISS – International Institute of Strategic Studies. "Argentina Steps Up Pressure on UK Over Falklands", in *IISS Strategic Comments*. London, June 2012.
- JORGE, N. "O Brasil e a Comunidade Lusófona na África: Relações Atuais e Perspectivas de Aprofundamento", in Ipea. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Rio de Janeiro, Ipea, Ciclo de Debates, 2011.
- LESSER, I. O. *Southern Atlanticism: Geopolitics and Strategy for the Other Half of the Atlantic Rim*. Washington, Brussels Forum Paper Series, 2010.
- MDCI – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior Via Internet (Alice-Web)*. Brasília, 2012.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.
- MINISTRY OF DEFENCE. *British Defense Doctrine*. 2011.
- PENHA, E. A. *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador, Edufba, 2011.
- PICO, E. E. M. "Introducción Al Análisis de la Situación Geopolítica del Atlántico Sur", in *Boletín del Centro Naval*, n. 827, mai.-ago./2010.
- REIS, R. G. G. "Atlântico Sul: um Desafio para o Século XXI – as Velhas Ameaças se Perpetuam em Novas", in Ipea. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Rio de Janeiro, Ipea, Ciclo de Debates, 2011.
- SNM/Antaq – Superintendência da Navegação Marítima e de Apoio/Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Panorama da Navegação Marítima e de Apoio*. Brasília, 2011. Disponível em: www.antaq.gov.br/Portal/pdf/BoletimPortuario/PanoramaNavegacaoMaritimaApoio2011.pdf.
- TRAVASSOS, M. *Projeção Continental do Brasil*. Rio de Janeiro, Nacional, 1935.
- VIDIGAL, A. A. F. et al. *Amazônia Azul: o Mar que nos Pertence*. São Paulo, Record, 2006.