

Atlântico Sul: Área de Influência do Brasil

Clóvis Brigagão¹ e Rafael Seabra²

Neste artigo abordaremos o papel do Atlântico Sul como ponto relevante da agenda de Defesa do Brasil. Nesse sentido, iniciamos uma breve reflexão sobre a importância dos mares para as nações em seus aspectos econômicos e estratégico-militares. Em seguida vamos analisar as especificidades do Atlântico Sul e a política de segurança que o Brasil tem desenvolvido, assim como a diplomacia e cooperação com os países africanos também banhados pelo Atlântico sul.

Nossa análise evolui para pontos controversos do novo conceito estratégico da OTAN³ e das possíveis consequências que esse acarreta para a segurança do Atlântico Sul. O novo conceito norte-atlantista amplia tanto as motivações para agir, como a área de atuação da Aliança. Detemo-nos especialmente sobre as declarações do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, também crítico da abrangência do novo conceito.

Por fim, avaliamos em que medida a estratégia da OTAN interfere nos assuntos brasileiros e do Atlântico Sul, tendo em vista as relações mais amplas entre Brasil, EUA e UE e o espaço de cooperação possível entre esses, além de inserções preliminares sobre o governo Dilma nessas questões.

Importância dos oceanos nas relações internacionais

O mar sempre foi, ao longo da história da humanidade, a via primordial dos contatos internacionais: facilitador de migrações e descobrimentos, veículo das revoluções econômicas, fonte de riqueza e desafio para a defesa dos Estados (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2010).

Em tempos de guerra ou de paz, os mares têm importância vital nas relações internacionais, sendo seu valor estratégico reconhecido pelas nações de diferentes formas ao longo da História. A partir do século XV, países como Portugal e Espanha iniciaram a expansão europeia para outras terras e buscaram assegurar o monopólio de rotas comerciais marítimas. Tal política foi desenvolvida em meio à revolução comercial sob o ideário mercantilista, ou seja, o comércio superavitário como forma de acumular metais.

A revolução industrial inglesa modificou esse paradigma, ao deslocar a criação de riqueza para a ativi-

1. Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ, Universidade Candido Mendes e mestre em Relações Internacionais.

2. Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).

3. Documento “Nato’s New Strategic Concept”, disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

dade produtiva, fazendo do comércio ultramarino fator crucial para exportação da crescente produção das manufaturas britânicas.

Ao valor econômico dos mares devemos agregar, seu não menos relevante, valor estratégico-militar. Nesse ponto, Inglaterra e EUA são casos emblemáticos. A Inglaterra soube valer-se da proteção natural que os oceanos lhe ofereciam em relação ao continente para atuar como fiel da balança nas disputas européias. Os ingleses buscaram impedir a formação de uma potência capaz de ameaçar sua segurança e seus interesses econômicos, dentre os quais rotas marítimas livres para realização do comércio.

Conforme Kissinger,

(...) a Inglaterra tornou-se o poder estabilizador do equilíbrio europeu, de início meio por acaso, depois por estratégia consciente. Sem a dedicação tenaz da Inglaterra ao papel, a França quase certamente teria alcançado a hegemonia sobre a Europa no século XVIII ou XIX, e a Alemanha também, no período moderno. Nesse sentido, Churchill pôde afirmar corretamente, dois séculos depois, que a Inglaterra "preservou as liberdades da Europa" (Kissinger, 2001, 74).

Situação análoga foi vivenciada pelos EUA após a unificação alemã em 1871, que afetaria o equilíbrio do continente europeu e a capacidade da Inglaterra de atuar de forma decisiva nesse. Foi

assim que os EUA, protegidos por ampla massa oceânica, foram atraídos para duas guerras mundiais no século XX. Na Segunda Guerra Mundial os oceanos asseguraram tanto a resistência inglesa na contenção do avanço da Alemanha nazista quanto a preservação do território norte-americano da destruição que o conflito infligiu à Europa, aspecto decisivo para sua ascensão como superpotência mundial ao final do conflito.

Percebemos, dessa forma, que a influência econômica e estratégica dos mares nas relações internacionais se modifica sem, contudo, perder relevância. Atualmente, por exemplo, a proteção militar que os oceanos oferecem diante de um moderno porta-aviões norte-americano é sem dúvida reduzida, ou mesmo nula, mas garantir a segurança das rotas comerciais é um imperativo da estratégia dos EUA, em especial no que se refere às importações de petróleo de que o país depende.

Os mares são também fontes intrínsecas de riqueza, por meio da atividade pesqueira, pesquisa científica, biodiversidade, turismo, possíveis futuras fontes alternativas de energia, como a gerada pelas marés ou eólica em alto mar. Para o Brasil, contudo, é de particular relevância a extração do petróleo em águas profundas, fonte principal de petróleo no país, que ganha novo impulso com a descoberta de grandes reservas na camada pré-sal.

Como veremos a segurança dos mares no Atlântico Sul e os acor-

dos multilaterais que asseguram os direitos brasileiros na proximidade da costa, tornam-se cada vez mais prementes em função da exploração de petróleo e, com isso, mais um motivo de possível tensão nas relações brasileiras com os EUA e seus aliados da OTAN.

Importância do Atlântico Sul e a política externa do Brasil para a região

A relevância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil, país com imensa costa oceânica, é incontestável. Como bem enumera Matos (2010), além de seu papel como via marítima, há milhões de toneladas de pescado; há uma indústria do turismo e lazer; há as já mencionadas reservas de hidrocarbonetos; depósitos de metais de ferro, alumínio, titânio, cromo, níquel, manganês, cobre e cobalto; além de pedras preciosas.

O Brasil tem, portanto, amplo interesse em fazer do Atlântico Sul área segura e livre da intervenção de outras potências. Nesse sentido, a política externa brasileira tem-se guiado por algumas diretrizes. São elas: comprometimento e atuação para aprovação das resoluções da ONU sobre os mares e ênfase em mecanismos multilaterais; cooperação com países africanos também banhados pelo Atlântico Sul; preservar o Atlântico Sul livre de armas de destruição em massa, principalmente de armas atômicas - a América Latina é uma das quatro zonas livres de armas atômicas, através do Tratado de

Tlatelolco; aumento das capacidades militares, dentre as quais o projeto de um submarino nuclear.

A regulação dos limites da plataforma continental no âmbito do Direito do Mar é objetivo da política externa brasileira, tendo o país se empenhado, desde agosto de 2004, na defesa da ratificação por todos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), celebrada em Montego Bay, 1982, e que passou a vigorar para o Brasil em 1994.

A CNUDM, em seu Artigo 76, inaugura o processo de estabelecimento dos Limites Exteriores da Plataforma Continental para além das 200 milhas náuticas, o que é fundamental para assegurar a soberania brasileira sobre o petróleo do pré-sal. Essa questão é geradora de tensões entre Brasil e EUA. Conforme Merval Pereira,

Como os EUA não ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, o governo brasileiro considera que, teoricamente, a Casa Branca não é obrigada a respeitar a plataforma continental de 350 milhas náuticas de distância e os 4.000 quilômetros quadrados de fundos marinhos do Brasil, fixados pela convenção (Pereira, 2010).

4. Brasil celebra “nova fase de cooperação” no Atlântico Sul. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ultnot/brasil/2007/06/19/ult611u74684.jhtm>

5. Documento “The National Security Strategy 2002”, Disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

Por meio de seu papel central na América do Sul, o Brasil tem buscado ativamente manter o continente livre da presença de armas de destruição em massa, como forma de assegurar a estabilidade do continente, além de projetar o país como potencia pacífica. Em artigo anterior procuramos demonstrar o compromisso inequívoco do Brasil com a não-proliferação nuclear, tanto como signatário do TNP, do Tlatelolco, assim como por meio da criação da Agência Brasileiro - Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Acordo Quatripartite assinado entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA (Brigagão & Seabra, 2009).

Desta forma, o Brasil estende suas finalidades pacíficas na cooperação com os países africanos também banhados pelo Atlântico sul. Além da não-proliferação nuclear, consta da agenda o combate ao terrorismo e ao tráfico de armas, destacando-se a resolução de outubro de 1986 da Assembleia geral das Nações Unidas, que declarava o Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação.

A interlocução brasileira com o continente africano ocorre por diversos canais, como os organismos especializados das Nações Unidas, do MERCOSUL e do Conselho de Paz e Segurança da União Africana. Reforça-se ainda pelos vínculos históricos e linguísticos que envolvem os países da CPLP. Conforme João Miranda⁴, ministro das Relações Exteriores de Angola, a cooperação entre as duas margens do

Atlântico Sul requer que se concilie “o conceito biológico-geográfico do Atlântico Sul” com o “geoestratégico”, numa perspectiva mais abrangente no quadro do relacionamento sul-sul. Em março de 2011, em Angola, serão realizados exercícios militares conjuntos entre os países que compõem a CPLP.

O Brasil e o novo conceito estratégico da OTAN: pontos de tensão

Uma vez compreendida a relevância do Atlântico Sul para o Brasil, e diante dos inúmeros esforços que o país tem empreendido no sentido de garantir a estabilidade e segurança da região, cabe analisarmos os pontos de tensão que surgem entre Brasil e OTAN, Organização cujo novo conceito estratégico tem sido frequentemente criticado pelo atual Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim.

A estratégia da OTAN incorpora conceitos já apresentados pela estratégia militar norte-americana, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001⁵, ainda que em tom mais moderado, posterior a George W. Bush. De forma resumida, a estratégia norte-americana de 2002 sustentava que o novo patamar do terrorismo internacional modificava de forma dramática as tradicionais noções de defesa que compunham a lógica interestatal. Diante de um quadro de variadas ameaças que possam vir a se con-

cretizar, os EUA deveriam agir, mesmo que unilateralmente, de forma preventiva e em qualquer local do planeta.

O tom belicoso da estratégia norte-americana de 2002 deu lugar a linguagem mais moderada, tendo em vista os danos ao multilateralismo: a incerteza que gerava no sistema internacional e a Guerra do Iraque. Ainda assim, a Estratégia da OTAN afirma que:

Hoje a Aliança tem também de lidar com ameaças distintas do período da Guerra Fria, de natureza menos previsível e mais volátil, incluindo atos de terrorismo, a proliferação nuclear e outras tecnologias avançadas de armamentos, ataques cibernéticos contra os sistemas modernos de comunicações, a sabotagem de dutos de energia, e a interrupção de rotas marítimas de suprimento. Frequentemente, uma defesa efetiva contra essas ameaças não convencionais precisa começar bem além do território (Nato's Strategic Concept, 2010,04).

Em diversos trechos o documento reitera que a OTAN precisa estar apta a atuar em qualquer ponto do planeta e não apenas no território da aliança, tendo em vista o quadro Pós-Guerra Fria de ameaças múltiplas. Contudo, vai além das questões de segurança ao destacar que:

Por causa de sua visibilidade e poder, a OTAN pode ser forçada a responder a desafios que não afetam diretamente sua segurança, mas que ainda assim têm importân-

cia para seus cidadãos e que contribuirão para a posição internacional da Aliança. Estes desafios podem incluir as consequências humanitárias de um estado falido, a devastação causada por um desastre natural, ou o perigo representado pelo genocídio ou outras violações em massa dos direitos humanos. (Nato's Strategic Concept 2010, 16).

Tais motivos tornam ainda mais flexíveis as possíveis razões para atuação da OTAN e, naturalmente, o temor de que uma causa nobre seja utilizada para encobrir ações de cunho estratégico. Sobre isso causa preocupação, em especial após a Guerra do Iraque, que o documento cite “a competição por petróleo e outros recursos estratégicos (ressaltando, portanto, a necessidade de segurança marítima)” como ameaça.

Assim, os trechos aqui citados evidenciam que o novo conceito estratégico da OTAN assegura à organização ampla liberdade de ação em qualquer parte do globo. De forma contraditória, o documento prestigia a ONU e enfatiza a necessidade de ampliar suas capacidades e ações conjuntas, enquanto assegura à OTAN poder decisório, prescindindo quando necessário de autorização do Conselho de Segurança da ONU. Supõe, desta forma, convergência de interesses que nem sempre se verifica.

Tendo em vista esses pontos da política da OTAN, o Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, tem sido voz crítica da OTAN no

governo brasileiro. Na VII Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana (novembro de 2010) defendeu a soberania estatal e alertou para a ineficácia do conceito de segurança humana. Em suas palavras:

Se formos considerar com seriedade esse conceito e o seu foco no valor universal da proteção do indivíduo, ver-nos-emos, no limite, confrontados com situações em será impraticável justificar a própria proteção daqueles que se quer preservar (Jobim, 2010).

Mesmo após o holocausto, afirmou Jobim, o conceito de coletividade humana não é capaz de mobilizar de fato lealdades políticas, devendo o Estado nacional **democrático** (grifo nosso), como entidade constitutiva das lealdades mais profundas e duradouras, continuar como referência central da segurança internacional e doméstica.

O Ministro da Defesa do Brasil contrastou as realidades da América do Sul e da UE, questionando as independências destas em questões de Defesa, uma vez que “(...) há que se considerar, igualmente, a existência no âmbito europeu, de uma Organização que se superimpõe à UE no que se refere à Defesa. Falo aqui nitidamente da OTAN, cujo membro mais importante nem sequer pertence ao continente” (idem.).

Nesse sentido, apresentou a América do Sul como ambiente

estável fundado no respeito à soberania estatal. Afirmou ainda que “nenhuma nação sul-americana é parte de uma aliança regional defensiva que se arvora poder intervir em qualquer parte do mundo com base nos mais variados pretextos” (idem.).

Considerações finais

A argumentação de Jobim suscita algumas ponderações de nossa parte. Devemos considerar que refletem em algum grau preocupações naturais de um Ministro da Defesa, o que não significa que tenham sido consensuais no governo do Presidente Lula, como o próprio Ministro sempre fez questão de destacar.

A defesa da soberania estatal como pilar da proteção dos seres humanos - embora engenhosa nos termos propostos por Jobim - nos parece insuficiente para de fato proteger os indivíduos de crimes contra a humanidade, em especial do genocídio e da limpeza étnica. De certa forma, Jobim contempla indiretamente essas questões ao defender o Estado democrático como modelo. Mas caberia questionar, o que fazer diante de uma tragédia humanitária enquanto inúmeros Estados não são democracias e ainda há ditadores dispostos a violar seus povos?

Não se pode, em nossa visão, negligenciar os direitos humanos

universais em nome da soberania estatal. Entendemos, por outro lado, que ação nenhuma em nome dos direitos humanos deve ocorrer sem a aprovação da ONU, único órgão capaz de legitimar tais ações.

Novamente, como Ministro da Defesa, cabe a Jobim manter a soberania brasileira e defender os interesses do Brasil, dentre os quais a América do Sul e o Atlântico Sul, livres de ingerências de potências externas. Cabe ainda ao Ministro contemplar cenários negativos, mesmo que improváveis como é o caso de uma possível intervenção da OTAN na América do Sul e na área de influência do Brasil.

Vale destacar que o próprio conceito estratégico da OTAN é bastante comedido no que diz respeito ao Brasil e à América do Sul:

A área na América Latina e Caribe, como a América do Norte, tem sua parcela de desafios, com o crime sendo a principal questão. A OEA é o corpo regional principal para os dois continentes. Assim, com a possível exceção de uma emergência humanitária, é difícil prever envolvimento direto da OTAN na região (Nato's Strategic Concept, 2010,17).

Está claro que a América do Sul e o Brasil são questões secundárias para a OTAN. Longe de ser percebido como fator de risco, o Brasil é citado como fonte de estabilidade e paz:

Embora a disseminação de armas nucleares seja uma preocupação crescente, proeminentes líderes mundiais manifestaram sua determinação de confrontá-la. Potências emergentes globais como a China, Índia e Brasil estão afirmando sua crescente influência de forma pacífica. (Nato's Strategic Concept, 2010,14).

Assim, cremos que há possibilidades de maior entendimento entre Brasil e OTAN desde que medidas de aproximação sejam tomadas. Há de se observar que as declarações de Jobim ocorreram em um momento relativamente conturbado das relações diplomáticas entre Brasil e EUA, por conta da percepção negativa dos EUA sobre a posição brasileira na questão do programa nuclear iraniano e sobre as eleições ocorridas neste país em 2009.

Outro ponto de discordância entre os dois países foi a questão dos Direitos Humanos em Cuba, mas também é preciso destacar que o Brasil assinou acordo militar, ano passado, e o próprio Ministro Jobim foi o artífice desse acordo, com os EUA. Então, há, por um lado, críticas e tensões e, por outro lado, há acordos e interesses convergentes.

As circunstâncias que envolvem as relações entre Brasil e EUA, e, consequentemente, Brasil e OTAN parecem, entretanto, inaugurar período mais favorável. Ajustes na política externa brasileira começam a tomar forma a partir da posse da nova presidente, Dilma Rousseff.

6. A iraniana Sakineh Ashtiani é acusada pela justiça iraniana de ser cúmplice no assassinato de seu marido. Seu caso mobilizou a comunidade internacional contra a pena de morte por apedrejamento no Irã.

Apesar de herdeira política de Lula e de representar sua continuidade, Dilma Rousseff condenou enfaticamente o possível apedrejamento de uma mulher iraniana em caso que ainda tramita na justiça do Irã.⁶ Reafirmou assim seu compromisso inequívoco com os direitos humanos. Além disso, a nomeação de Antonio Patriota como novo chanceler brasileiro foi para muitos especialistas um passo de aproximação com os EUA. Patriota foi embaixador do Brasil nos Estados Unidos, país com o qual tem boas relações.

Por fim, vale destacar o que une o Brasil aos países da OTAN: a democracia. As discordâncias não devem obscurecer esse ponto em comum, tão caro aos países europeus e aos EUA. A partir de valores compartilhados há maiores possibilidades de aproximação, acordos e medidas para atenuar desconfianças. Para isso, contudo, caberá também aos países da OTAN reconhecer o valor da democracia brasileira e respeitar os interesses do Brasil na América do Sul e no Atlântico Sul e buscar aproximações a partir desses valores e contextos.

Referências

Brigagão, C; Seabra, R. H. (2009) Panorama estratégico da política externa brasileira: os caminhos da inserção internacional. *Relações internacionais*, Instituto Português de Relações Internacionais, U.

Nova de Lisboa, Lisboa, v. 24, p. 075-081.

Jobim, Nelson (2010) Íntegra da Conferência do Ministro da Defesa do Brasil Dr. Nelson A. Jobim, na abertura da VII Conferência Forte de Copacabana. Disponível em:

http://www.defesanet.com.br/forte/vii_jobim.htm

Kissinger, Henry (2001) *A Diplomacia das Grandes Potências*. 3ª. ed. revista. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora; Ed. Francisco Alves, p. 74.

Mattos, João (2010) *A importância do Atlântico Sul*. Disponível em: <http://www.cepen.org/2010/02/a-importancia-do-atlantico-sul/>

Pereira, Merval (2010) *Estranhamentos*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/11/09/estranhamentos-339209.asp>

Documentos consultados

Nato's New Strategic Concept 2010, Disponível em: <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

The National Security Strategy 2002, Disponível em: georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002

Sites consultados

Cepen - <http://www.cepen.org>

Defesanet - <http://www.defesanet.com.br/>

Ministério das Relações Exteriores do Brasil - <http://www.itamaraty.gov.br/>

O Globo - <http://oglobo.globo.com/>

UOL notícias - <http://noticias.uol.com.br>