

COMUNIDADE DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: UM SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA?

Wellington Dantas de Amorim¹

Vitor Deccache Chiozzo²

RESUMO

O trabalho se propõe a investigar a articulação entre Defesa e Política Externa brasileiras, consubstanciada na Estratégia Nacional de Defesa (END), em conjunto com os demais países componentes da Bacia Sul – Atlântica, para a construção e fortalecimento de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul e na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), entre os anos de 2008 e 2014. Esse processo se dá pela criação de uma identidade regional sul-atlântica alicerçada na cooperação e confiança mútuas entre os países da ZOPACAS, com uma estratégia convergente entre os Ministérios de Relações Exteriores, Defesa e a Marinha do Brasil para a realização dos objetivos nacionais no Atlântico Sul. Para tal, a política externa brasileira tem demonstrado uma ativa disposição em cooperar com os demais países da ZOPACAS, sobretudo na prevenção de ameaças neotradicionais e aos recursos naturais e energéticos existentes no espaço marinho sul – atlântico. O trabalho se utiliza da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, (TCRS), de Buzan e Wæver (2003), e propõe que tal comunidade de segurança do Atlântico Sul poderia ser caracterizada como um Subcomplexo Regional de Segurança.

Palavras-chave: Política Externa. Comunidade de Segurança. Atlântico Sul. ZOPACAS. Brasil. Complexo Regional de Segurança.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: wda3059@gmail.com

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN). E-mail: vitorchiozzo@outlook.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a investigar a articulação “inteligente” entre defesa e política externa realizada pelo Estado Brasileiro e consubstanciada na Estratégia Nacional de Defesa (END), com os demais países componentes da bacia sul-atlântica, para a construção e fortalecimento de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul e na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

O processo constitutivo de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul, capaz de aproximar as agendas de segurança marítima da região, depende da criação de uma identidade regional sul-atlântica, pelo Brasil, e pela dinâmica regional de segurança marítima existente na porção sul do Oceano Atlântico. Essa identidade sul – atlântica seria centrada na cooperação, consolidada na ZOPACAS, e teria por propósito o estabelecimento da confiança mútua entre os países lindeiros do Atlântico Sul, alicerçada no entendimento partilhado de que os desafios que se apresentam ao Brasil, seja em sua dimensão de país em desenvolvimento, seja nas questões de segurança (por exemplo, por conta de ameaças neotradicionais transfronteiriças, quais sejam, terrorismo, narcotráfico, transporte ilegal de pessoas e/ou material, e pirataria (SILVA, 2014, p.201), bem como a garantia de soberania sobre seus recursos energéticos e naturais marinhos), também se apresentam aos países africanos atlânticos membros da ZOPACAS, o que levará a uma comunidade de segurança cooperativa no Atlântico Sul (PENHA, 2012, p.131).

Parte-se da hipótese geral de que o Brasil é capaz de contribuir para a construção de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul. Leva-se em consideração a relação de causalidade entre duas variáveis intervenientes importantes. Primeiro, (q) a formação de uma identidade regional sul-atlântica entre os países-membros da ZOPACAS; e segundo (r) a interdependência das questões de segurança e ameaças, aliada aos processos de securitização, com a construção discursiva de uma ameaça podendo modificar a perspectiva brasileira sobre o tema em análise (WILLIAMS, 2008, p.69).

Apesar da intensificação, nesse início do século XXI, das ameaças neotradicionais por atores não estatais, as quais contribuem ainda mais para a complexidade da segurança marítima (SILVA, 2014, p.201), é indiscutível que as políticas de defesa nacionais ainda priorizem as relações interestatais como é o caso do Brasil (AMORIM, 2012). As ameaças

neotradicionais “só poderão ser resolvidas por meio da combinação de esforços nacionais, regionais e internacionais, que deveriam incluir tanto a troca de informações como a cooperação” (FLEMES, 2005, p. 228). Em relação ao Atlântico Sul, esses esforços cooperativos interestatais, inseridos em uma Zona de Paz e Cooperação, e representados por uma identidade sul – atlântica, se contrapõem a essas ameaças, funcionando como catalisadores do processo de formação de uma comunidade de segurança, pois ainda conforme Fledes (2005, p.228), “a existência de uma ameaça externa à potencial comunidade de segurança opera como um vínculo unificador a estimular a regulação pacífica dos conflitos”.

No que tange aos aspectos teóricos desse trabalho, optou-se pelo enfoque de Barry Buzan e Ole Wæver (2003), com a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), amalgamando aspectos realistas, liberais e construtivistas (BUZAN; WÆVER, 2003, p.40); Em teoria abrange elementos das três teorias mencionadas, apropriados para a análise do processo de construção de uma comunidade de segurança que envolve elementos de poder, o seu compartilhamento, além da questão da formação de identidades. A TCRS também se mostra compatível para uma análise que atenda aos propósitos deste estudo, ou seja, a possibilidade da construção e fortalecimento de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul e seu entorno. Ademais, a TCRS é uma teoria que oferece alguns poderes preditivos (BUZAN; WÆVER, 2003, p.4), sendo passível de ser aplicada a um estudo de caso, pois esse é o objetivo desse artigo: alcançar um melhor resultado de análise, a partir da aplicação do modelo da TCRS à realidade das dinâmicas de segurança marítimas sul-atlânticas. Afinal, Levy (2002, p. 135) ressalta o valor de trabalhos que geram ou testam teorias, e afirma que melhores resultados são obtidos quando os estudos de caso são analisados a partir de uma estrutura teórica mais sistematizada.

Faz-se necessário, preliminarmente, também, apresentar os conceitos de segurança e defesa, pois ambos permearão a presente abordagem. As seguintes definições extraídas da Política Nacional de Defesa (PND) serão utilizadas:

- I – Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;
- II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do

território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2012b, p.2)

Outra ressalva preliminar é a delimitação do possível padrão de atuação internacional que poderia caracterizar a política externa brasileira. Uma das possibilidades de caracterização seria a do conceito de potência média, com base na compreensão de Marques (2005, p.44) . O Brasil seria reconhecido desta forma em sua atuação internacional em virtude de fatores de persistência, que se incorporam à cultura internacional do país, e são a base de sua imagem internacional.

Deste modo, “a construção da imagem internacional do Brasil como uma potência média no sistema internacional tem sido uma constante na política externa do país”. (LAFER, 2001, apud MARQUES, 2005, p.56). A Constituição Federal (1988) também codifica uma série de princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, dentre os quais se destaca a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (PINTO, 2015, p.153).

Por meio dessa imagem internacional de potência média, os interesses de poder brasileiros seriam percebidos como iniciativas pacíficas de cooperação e integração além de nosso entorno imediato no Cone Sul, onde “almejamos proscrever a guerra como forma de resolução de disputas entre os Estados sul-americanos, criando uma verdadeira comunidade de segurança em nossa região” (AMORIM, 2011, p.271-273), Esta, por sua vez, se estenderia progressivamente à África, garantindo assim que o Atlântico Sul seja uma via de comércio segura e livre da pirataria e do crime organizado (AMORIM, 2012b, p.4). A defesa dos interesses nacionais brasileiros e sua capacidade de moldar a ZOPACAS, a fim de atender ao seu projeto geopolítico de criação de uma comunidade de segurança, é ajudada “pela renovação da imagem do Brasil como construtor de consensos e interlocutor, principalmente entre o Norte e Sul globais” (HURRELL, 1998, p.257).

As iniciativas brasileiras são percebidas não somente por sua imagem internacional, mas também por que esse *modus vivendi* cooperativo é a identidade partilhada no Atlântico Sul, pois, conforme Ulusoy (2003, p.5) a identidade apresenta-se como um elemento chave na construção de regiões. Nesse espaço, a construção de sua identidade possuiria dois contextos, um externo e outro interno. Externamente, as relações entre os Estados no cenário internacional, isto é, suas relações de poder e a securitização regional e, como interno, os padrões de amizade e inimizade, inseridos na díade cooperação e conflito, existentes entre os Estados membros da ZOPACAS. Logo, no processo de regionalização do Atlântico

Sul, assiste-se, associado ao processo de construção de região, o esforço brasileiro de desenvolver uma identidade comunitária entre os países do Atlântico Sul, pois, “longe de serem “naturalmente” delineadas por barreiras geográficas ou características culturais, as regiões são imaginários políticos, construídos ao longo do tempo por atores motivados por interesses específicos” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.6). A força desse sentimento de pertencimento ao Atlântico Sul, a identidade sul – atlântica, seria capaz de intensificar os valores compartilhados entre seus Estados lindeiros, de promoção e manutenção da paz entre si, e da solução das questões de segurança e de defesa marítimas pela cooperação intracomunal, pois:

A segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte. (BRASIL, 2012b, p. 4)

O esforço de constituição de uma identidade comum sul – atlântica pelo Brasil, seria centrado, portanto, na “defesa do território e dos recursos de interesse nacional”, além da securitização de “algumas novas questões de natureza transnacional (...)” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.9). Tais esforços de constituição de uma identidade comum podem ser localizados, por exemplo, no âmbito doméstico, na “Amazônia Azul”, assim como no internacional, pela diversificação dos laços bilaterais com os países da costa ocidental da África e no refortalecimento da importância da ZOPACAS. Tendo por propósito o estabelecimento da confiança mútua, necessária para a projeção do poder brasileiro de maneira legítima e consensual nesse espaço marítimo (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.216).

Uma comunidade de segurança constituída no Atlântico Sul, onde a liderança regional do Brasil (FLEMES, 2005, p.222) e sua primazia sejam reconhecidas internacionalmente, passaria necessariamente, além da socialização de sua imagem internacional com os demais atores da ZOPACAS e de uma identidade sul-atlântica comum, pela delimitação político-espacial da região, alicerçada em discursos e práticas dos atores envolvidos nesse processo; os atos e declarações do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD) e a Marinha do Brasil (MB), nesse aspecto, reforçariam a referida estratégia.

Portanto, o interesse nacional brasileiro no Atlântico Sul, com a constituição de uma comunidade de segurança, seria expresso através de sua política externa, guiada por uma estratégia inteligente, à luz de sua imagem internacional, e visando aos objetivos nacionais de defesa, segurança e desenvolvimento econômico. Esta estratégia convergente, contínua e persistente no Atlântico Sul, por sua vez, decorre da Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008, 2012). Esta se insere em uma política de defesa, a Política Nacional de Defesa (2005, como Política de Defesa Nacional, e 2012, como Política Nacional de Defesa).

É mister, ainda, que se recupere, por meio da lente teórica construtivista da TCRS, como se opera e configura o contexto interno da identidade regional. Buzan e Wæver (2003) argumentam que a formação e a operação das relações entre as unidades de uma comunidade de segurança dependeriam, sobretudo, dos padrões de amizade e inimizade, construídos essas unidades. Consequentemente, as interpretações e as percepções das ações e das imagens dos Estados possuiriam peso considerável nas relações de poder, as quais não seriam apenas mero reflexo da distribuição de poder. (ibidem, p.40). Estes padrões de amizade e inimizade, socialmente construídos de acordo com as normas, regras, valores, culturas e identidades comuns compartilhadas entre os atores, refletirão em políticas de cooperação ou coerção entre eles. O padrão de amizade e inimizade será o alicerce ideacional sobre o qual se constituem os Complexos Regionais de Segurança (CRS), ao passo que a distribuição de poder será a componente real das relações interestatais em um CRS.

Atualmente, o sistema internacional não vive momentos de guerra geral e irrestrita (BRASIL, 2012b, p.2). Assim, é possível o padrão de amizade e a cooperação entre o Brasil e os demais países da ZOPACAS, particularmente em questões sensíveis como defesa (SILVA, 2014, p.208). Entretanto, não se pode desconsiderar a probabilidade, em um futuro próximo, de o Brasil enfrentar desafios e ameaças dos mais variados graus de intensidade, posto sua elevada importância geoestratégica, relacionada à sua abundância de recursos naturais, minerais e energéticos, em seu território emerso, de dimensões continentais, mas especialmente àqueles recursos localizados em seu Mar Territorial (MT) e ZEE.

A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)

Em outubro de 1986, uma iniciativa brasileira apresentada à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) propunha a criação, em conjunto com os demais estados da América do Sul e da África banhados pelo Atlântico Sul, de uma organização alicerçada na cooperação e

na paz entre seus membros (CERVO, 2002, p.343). Sua existência passaria pela necessidade de se preservar a região de medidas de militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, de armas nucleares, além de dissuadir a presença de potências extra-regionais no Atlântico Sul. Como propósito subjacente à ZOPACAS, pode-se também elencar a formação de uma comunidade de segurança sul – atlântica. A Resolução nº 41/11 da AGNU cria, então, a ZOPACAS. Os Estados Unidos foram o único país a votar contra a iniciativa na ONU, e muitos Estados da Europa Ocidental e o Japão decidiram pela abstenção. (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.229).

Ressalta-se que, dos nove Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), seis também fazem parte da ZOPACAS. A presença de nações lusófonas na ZOPACAS contribui sobremaneira para a liderança brasileira no processo de criação de uma identidade sul – atlântica, e no fortalecimento dessa comunidade, posto ser o relacionamento com esses países uma das prioridades das relações exteriores do Brasil (BRASIL, 2012b, p. 6).

Entretanto, a ausência de uma estrutura organizacional mínima enfraqueceu a iniciativa dos países da Zona, decretando o aparente fim do projeto de cooperação. A ZOPACAS permaneceria adormecida por quase dez anos, após as Reuniões Ministeriais do Rio de Janeiro (1988); Abuja, Nigéria (1990); Brasília (1994); Somerset West, África do Sul (1996) e Buenos Aires, Argentina (1998), quando o avanço da pirataria na costa ocidental da África, revitalizou a Zona, culminando com a VI Reunião ocorrida em Luanda, Angola, em 2007.

O processo de revitalização da organização continuou durante a VII Reunião, realizada em Montevideu, Uruguai, em 15 de janeiro de 2013, que aprovou uma declaração abrangente sobre diversos temas, a Declaração de Montevideu, além do Plano de Ação de Montevideu. A ZOPACAS, ainda que enfrentando dificuldades no seu desenvolvimento, pois “não é simples reunir 21 (...) países africanos e três (...) países sul-americanos. É uma tarefa complexa, as agendas não se combinam, as datas são difíceis” (AMORIM, 2013, p. 2), tem contribuído para a estabilidade regional e para um Atlântico Sul empenhado em promover a paz, a segurança, a cooperação, a democracia, o respeito pelos direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a prosperidade econômica, a inclusão socioeconômica e a integração cultural e de solidariedade entre seus Estados-Membros (ZOPACAS, 2013). As complexidades da integração

regional a partir da ZOPACAS são apresentadas também por Antonio Ruy de Almeida Silva, não sem antes enfatizar que a identidade sul - atlântica possui a mesma dinâmica da identidade sul – americana:

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 (...) (SILVA, 2014, p.209).

Sendo assim, em virtude de possuírem a mesma dinâmica de construção de identidades, o sucesso da ZOPACAS está intrinsecamente relacionado à construção de uma comunidade de segurança marítima no Atlântico Sul, assim como o Mercosul representa para a construção de uma comunidade de segurança no Cone Sul (BUZAN; WÆVER, 2003), pois é um fórum instituído regionalmente capaz de gerar mais estabilidade, desenvolvimento e integração entre os países da região, por meio de uma identidade sul – atlântica e de cooperação intrarregional em torno das soluções às diversas ameaças neotradicionais deste espaço marítimo. Desta forma “ao aprofundarmos nossas relações na ZOPACAS, evitaremos que o Atlântico Sul seja visto como um vazio de poder e, portanto, atraia forças externas às nossas regiões”. (AMORIM, 2013, p. 1).

Portanto, a ZOPACAS, além de seu propósito integracionista entre seus membros, secundariamente busca reduzir a influência das potências extrarregionais no Atlântico Sul. No entanto, deve-se ressaltar que alguns fatores têm sido empecilho para a plena realização dos objetivos da ZOPACAS, especialmente os referentes à desaceleração econômica que atingiu o Brasil a partir de 2014, com consequentes restrições orçamentárias. De fato, o VIII Encontro Interministerial, a ser realizado em Cabo Verde, em 2015, foi adiado sine die, e não há (ao menos no momento em que este trabalho está sendo redigido) um posicionamento sobre a sua realização ou uma reunião em outro país. Tal aspecto ressalta o quanto a

ZOPACAS (de inspiração brasileira, conforme mencionado anteriormente) tem no Brasil o principal ator estimulador, o que se reflete inclusive nas contribuições para a viabilização financeira dos Encontros Ministeriais. No caso do VIII Encontro Interministerial, a correspondência diplomática entre a Secretaria de Estado das Relações Internacionais e a Embaixada brasileira em Cabo Verde deixa claro o peso das restrições orçamentárias (BRASIL, 2015).

Ainda em relação às potências extrarregionais, segundo a TCRS o nível global (superpotência e grandes potências) sempre estará presente. No caso da ZOPACAS, dois atores se destacam, a Grã-Bretanha e a França. A primeira tem uma posição sul-atlântica distinta, por dominar um conjunto de territórios ultramarinos, sendo que a disputa com a Argentina em relação às Malvinas ainda constitui o principal foco de tensão envolvendo um país extrarregião, por conta do aproveitamento dos recursos pesqueiros e a possibilidade da exploração de petróleo na região (RICHARDSON et al., 2012, p.50; SILVA, 2014, p.203; TILL, 2007, p.158). Já a França possui o departamento ultramarino da Guiana, local do Centre Spatial Guyanais – (CNES), em Kourou, que faz lançamentos para a França e a Agência Espacial Europeia, o que, em termos geoestratégicos, tem implicações tanto na América do Sul como também no Atlântico Sul.

A manutenção desses territórios e departamentos ultramarinos seria justificável para ambos os países, sobretudo em termos de ampliação de território e acesso aos recursos naturais e energéticos do Atlântico Sul (FRANÇA, 2015, p.35; UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, 2010, p.28; SILVA, 2014, p.203). Conforme Amorim (2014, p.204) “Reino Unido, (...), França (...), quando acrescidos da ZEE e da Plataforma Continental, assumem nova dimensão perante seus pares; os territórios terrestres ficam multiplicados por 32 e 20 vezes, respectivamente”.

Dada a notória presença de territórios britânicos no Atlântico Sul, é necessário desenvolver mais a questão. Till (2007, p.158) afirma que o Reino Unido não considera o Atlântico Sul como uma área estratégica de alta prioridade. Entretanto, a questão das Ilhas Malvinas, a manutenção do livre fluxo de comércio internacional (além do acesso às próprias Malvinas e as bases britânicas na Antártida) são elementos importantes (ibidem, p. 159; RICHARDSON et al., 2012, p. 43).

Dessa forma, caso o Brasil (como maior potência econômica e militar da região) consiga fortalecer a construção da identidade sul-

atlântica e garante a segurança dos fluxos, sua posição hegemônica seria vista favoravelmente tanto pelos demais membros da ZOPACAS, inclusive como desestimulador das interferências extrarregionais. Nesse contexto, é fundamental o aumento dos programas de pesquisa e ocupação dos arquipélagos atlânticos brasileiros (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014, p.224), as Ilhas de Fernando de Noronha (26 km²), Trindade e Martim Vaz (10,4 km²) as quais são, segundo Penha (2012, p.118) “trampolins para operações nos segmentos central e meridional do Atlântico e dão segurança para o tráfego de cabotagem e das linhas de comunicação marítima por onde circulam 90% do comércio exterior brasileiro”.

A IMPORTÂNCIA DO ATLÂNTICO SUL PARA O BRASIL

A comunidade de segurança sul-atlântica teria suas bases no arranjo da ZOPACAS, a qual “consiste na única estrutura que reúne todos os países da bacia do Atlântico Sul” (WIEMER, 2013, p.199). A partir das publicações da PND e da END, “o governo brasileiro tem intensificado os seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul”. Portanto, assiste-se a um ressurgimento da importância geopolítica do Atlântico Sul para o Brasil, e “tanto para os atores da região quanto para os de fora”, o país “utiliza a cooperação para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014b, p.5).

Nesse sentido, o Brasil busca, além de criar uma identidade regional no Atlântico Sul, onde se apresenta com a autopercepção por parte de seus *policy makers* de liderança regional (GAMBA-STONEHOUSE, 1989, p.78) e onde evoca esse papel nos assuntos relativos à segurança da navegação e à defesa, a reforçar as relações com os países africanos de costa Atlântica (LOPES, 2014, p. 387). O Brasil almeja “assegurar para si uma posição de destaque” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014b, p.6) sendo esta a região alvo da sua projeção de poder (THOMPSON; MUGGAH, 2015). O Atlântico Sul é o *locus* principal de atuação estratégica e projeção do Poder Nacional Brasileiro nos Oceanos.

A PND define a inserção do Brasil no ambiente regional da América do Sul, afirmando que o país, em busca do aprofundamento dos laços de cooperação, entende que seu entorno estratégico “extrapola a região sul americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África (...)”. (BRASIL, 2012b, p.4). Este transbordamento do entorno estratégico da região sul-americana, com a inclusão do Atlântico Sul será um elemento

chave, nesse artigo, para a construção de uma comunidade de segurança nesse Oceano.

A defesa dos interesses nacionais, em cada área marítima do globo terrestre, no entendimento da MB, envolveria a análise “(d) os aspectos geoestratégicos, políticos e econômicos, as situações com potencial de confronto, os interesses brasileiros, as linhas de comunicação marítimas e áreas focais e de interesse específico da segurança” (LOPES, 2014, p.393). Indubitavelmente, por tratar-se do entorno estratégico brasileiro, o monitoramento do espaço do Atlântico Sul recebe atenção prioritária do Estado-Maior da Armada (EMA).

Além das questões acima mencionadas, ressalta-se o aumento dos casos de pirataria, ameaça neotradicional, no Golfo da Guiné, uma das áreas marítimas focais do Atlântico Sul (KAMAL-DEEN, 2015, p.93). Listam-se, ainda, como áreas focais do Atlântico Sul a área marítima ao Sul do Cabo da Boa Esperança; o Estuário do Rio da Prata; ao Largo da costa Nigeriana; ao Largo de Cabo Verde; ao Largo de Cabo Frio e ao Largo de Fernando de Noronha, sendo estas últimas contíguas ao território brasileiro. (MONTEIRO, 2006, apud LOPES, 2014, p.369).

No que diz respeito aos recursos matérias de interesse nacional, podendo a segurança energética ser elencada nesse escopo, o Atlântico Sul é de vital importância como objeto de estudo. Para Escorrega (2010), *apud* Lopes (2014, p. 389) “a importância estratégica do Golfo da Guiné em matéria de produção e exploração de hidrocarbonetos é conhecida, sendo que por isso a competição pela influência nessa região é feroz”. A importância estratégica em hidrocarbonetos da costa do Brasil, à semelhança do Golfo da Guiné, não é diferente. As grandes reservas de gás e petróleo, cerca de 90% da exploração brasileira, estão localizadas na plataforma continental, exploração esta que, na verdade, é a atividade no mar que mais atrai a atenção no momento (VIDIGAL, 2006, p.133; BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Os complexos regionais de segurança constituem uma abordagem teórica desenvolvida dentro da chamada Escola de Copenhague, por Buzan e Wæver (1991), e aprofundada em seu livro “*Regions and Powers: the structure of International Security* (2003), e que busca entender as questões de segurança internacional a partir “da proeminência do padrão de segurança regional na política internacional (BUZAN; WÆVER, 2003, p.11)”.

O enfoque regionalista é elucidativo, já que a região é “um recorte espacial crucial para o entendimento das ameaças, sendo o conceito de Complexos Regionais de Segurança (CRS) uma chave interpretativa fundamental” (NOBRE, 2013, p. 53). O conceito de região é definido por Buzan e Wæver como “o nível onde os Estados ou outras unidades se encontram perto e suficientemente interligados, de forma que suas seguranças não podem ser consideradas independentes uma das outras”.

A região teria grande importância na segurança internacional, visto que a maior possibilidade para a construção de políticas de segurança ocorreria em escala regional devido ao fato de que:

Quando se trata de estabelecer regras comuns a diferentes países em termos de segurança, o mais provável é que isso ocorra entre pequenos grupos de estados em nível regional e não em escala mundial, em que é mais difícil a aceitação unânime ou consensual de regras de políticas de segurança (...) estados limítrofes possuem um amplo espectro de experiências históricas comuns e um contexto cultural semelhante, o que promove a mútua compreensão e a coordenação pacífica dos interesses nacionais, (FLEMES, 2005, p.217).

Entretanto, não só a região teria grande peso nas questões de segurança, mas também “a maneira como os atores políticos percebem e interpretam a ideia de região é central: todas as regiões são socialmente construídas” (HURRELL, 1995, p. 25). Abdenur e Neto, (2014, p.7), amparados em Anderson (1983) argumentam que assim como o Estado, a região pode ser pensada como comunidade imaginada, com dimensões espaciais. Continuam os autores:

A rotulação e reificação da região traz consequências concretas, pois o próprio processo de construção afeta a distribuição de poder. Por exemplo, ao assumirem um papel de protagonismo, certos Estados se tornam, efetivamente, os principais construtores da região (*region-builders*) – influenciando os padrões de amizade e rivalidade entre os Estados que passam a constituir a região (ABDENUR; NETO, 2014b, p.7).

O Brasil, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990, adotou posições mais assertivas e ativistas em questões regionais,

utilizando-se do regionalismo como estratégia nas questões de proliferação nuclear e segurança internacional apresentando-se como um construtor da região sul-americana (SPEKTOR, 2010, p.27).

No que concerne aos CRS, “o nível regional é o lugar onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde ocorre a maioria das ações” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 43). Como “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” (MEDEIROS FILHO, 2014, p.24), é necessário a compreensão do nível de análise intermediário entre o nacional e o global. Surge, assim, a questão dos complexos regionais de segurança. Como exposto, os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, em que pesem a contínua interferência da polaridade do sistema internacional. Isto é, o nível global (CEPIK, 2005).

A TCRS proporcionaria um quadro completo, em termos tanto de uma teoria geral de segurança regional, com ligações explícitas com as principais Teorias de Relações Internacionais, como também uma aplicação da mesma em todas as áreas do mundo. (BUZAN; WÆVER, 2003, p. xvi). Seria, ainda, uma aproximação entre o realismo ofensivo e o construtivismo, já que incorpora a distribuição de poder entre as unidades, e os padrões de amizade e inimizade socialmente construídos, respectivamente, tratando-as como variáveis essencialmente independentes (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.80).

Ainda segundo os autores, a securitização funciona como um processo discursivo, no qual é formado um entendimento intersubjetivo dentro de uma comunidade, de que algo é uma ameaça existencial a um valor, por exemplo, um território, soberania, princípios, de um determinado objeto de referência (Estados, comunidades, indivíduos) (BUZAN; WÆVER, 2003, p.491). Um CRS, nas palavras de Buzan e Wæver, é definido por:

um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente uma das outras (BUZAN; WÆVER, 2003, p.44).

Em relação à distribuição de poder, os CRS podem ser de dois

tipos: padrão ou centrado. O primeiro é basicamente definido por uma agenda de segurança político-militar e com a presença de potência(s) regional(is), podendo ser uni ou multipolar. Mesmo quando um CRS padrão for considerado unipolar, ainda assim a “dinâmica de segurança não é determinada pela potência unipolar no seu centro”. (BUZAN; WÆVER, 2003, p.474).

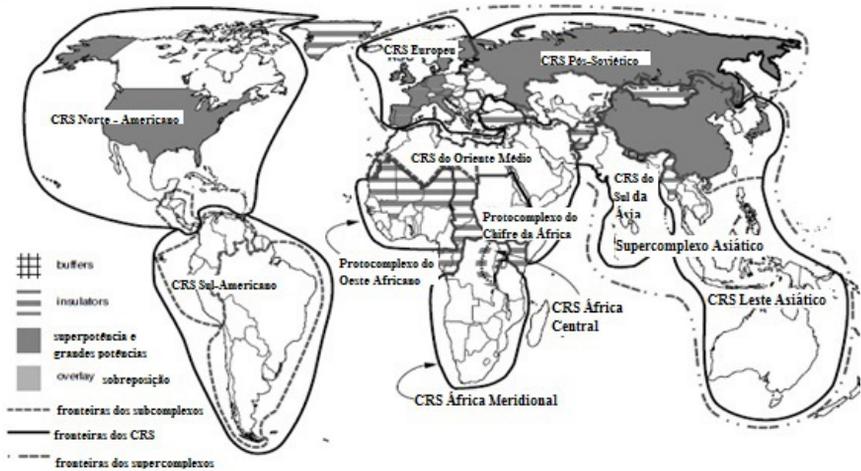
Já os CRS centrados são de três formas: (1) unipolar, sendo o polo uma superpotência (por exemplo, o CRS da América do Norte, sendo o polo os Estados Unidos); (2) unipolar, sendo o polo uma grande potência (a Comunidade dos Estados Independentes, CEI, formada após a desintegração da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), cujo polo é a Rússia); (3) centrado, mas integrados por instituições, e não por um poder regional (União Europeia). Os teóricos sugerem, contudo, uma quarta opção, (4), ainda não existente, ou seja, um CRS centrado unipolar a partir de uma potência estritamente regional (ibidem, p.474).

Para os autores, a estrutura essencial de um CRS, cuja comunidade de segurança é um dos casos possíveis, incorpora quatro variáveis: (1) Fronteira, o que diferencia o CRS de seus vizinhos, considerando o *pertencimento mutuamente exclusivo de cada país a um ou a outro complexo* (ibidem, p.48, grifo nosso); (2) Estrutura anárquica, o que significa que o CRS deve ser composto de duas ou mais *unidades autônomas*; (3) Polaridade, que abrange a distribuição do poder entre as unidades; e (4) Construção social, que abrange os padrões de amizade e inimizade entre as unidades. (ibidem, p.53, grifo nosso). Além dessas variáveis, deve-se levar em consideração, para a cearização do CRS, as relações de poder regionais com atores extrarregionais, especialmente as grandes potências e a superpotência (CEPIK, 2005, p.4).

Quanto à evolução estrutural, o CRS pode passar por uma transformação externa, o que significa que o limite externo de sua fronteira se expande ou se contrai, mudando a composição do CRS, e muito provavelmente transformando sua estrutura essencial, através da fusão ou divisão de dois CRS. (BUZAN; WÆVER, 2003, p.53).

Ainda no contexto dos CRS, estes podem possuir subcomplexos, que essencialmente são o mesmo que um CRS, com a diferença que um subcomplexo está inserido dentro de um CRS maior (ibidem, p.492). Ademais, existe a possibilidade de formação de supercomplexos, definidos por um conjunto de CRS, nos quais a presença de uma ou mais de uma grande potência gera níveis de dinâmicas de segurança inter-regional relativamente altos e consistentes. (ibidem, p.492). Por fim, os autores consideram a existência de onze CRS, que podem ser vistos na figura abaixo:

Figura 1: Complexos Regionais de Segurança



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de BUZAN & WÆVER, 2003, p. xxvi

O COMPLEXO REGIONAL SUL – AMERICANO

Segundo Buzan e Wæver, “A América do Sul tem sido tradicionalmente um CRS, não sobreposto (*overlaid*), embora penetrado, e não desestruturado (embora, em comparação com todos os outros as regiões, exceto a África, é aquela onde a relação entre capacidade de interação e distância / geografia tem tido o impacto mais limitado)” (ibidem, p.337).

O processo de estabilização regional conduzido por Estados fortes na América Latina (ibidem, p.476), em particular no Cone Sul da América do Sul, cujo CRS é nucleado em sua porção atlântica pelo Brasil, proporcionaria a criação de uma comunidade de segurança na porção continental, e também na sul - atlântica.

Além disso, o CRS da América do Sul caminharia para ser um CRS unipolar centrado em uma potência regional, o Brasil, o quarto tipo no qual os autores não encontraram nenhum caso à época. Ressalta-se que, em 2003, os autores já deixaram essa possibilidade em aberto, tanto em sua TCRS, quanto no Cone Sul: “um CRS em forma de comunidade de segurança tem a possibilidade de se construir em um CRS centrado” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 66) e:

O Cone Sul é tomado localmente por seguir um caminho bastante robusto, irreversível para integração. (...) Com (...) todas as questões fronteiriças resolvidas, a sub-região, além de ser um regime de segurança, se aproxima de uma comunidade de segurança. **Está na zona cinzenta entre os dois tipos de CRS, o normal e o centrado.** (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 340, grifo nosso) .

Fuccille e Rezende (2013, p.85, grifo nosso) também apontam nessa direção:

O protagonismo exercido pelo país (Brasil) (...) o qualifica como ator central para o CRS, exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional. Em conjunto, esses dois fatores contribuem para que seja possível traçar uma mudança no CRS da América do Sul, mas não em direção a uma divisão da região em dois subcomplexos distintos, como afirmavam Buzan e Wæver (2003), **mas em direção a um CRS centrado, com o Brasil no papel unipolar. Isso qualificaria o CRS da América do Sul na única categoria que esses autores apresentam, mas não identificam nenhum caso: um CRS centrado no qual o pólo não é uma grande potência global.** Todavia, ainda que centrado, é um CRS instável, devido justamente à atuação vacilante do Brasil como centro.

No caso do Atlântico Sul, a comunidade de segurança seria baseada, principalmente, na securitização de ameaça externa, e a partir desta, decorrer a necessidade de estabilização regional (BRASIL, 2012b, p.7). A ameaça comum a ser securitizada seria aos recursos naturais e energéticos marinhos disponíveis no Atlântico Sul, e sua derivação decorrente de estabilização regional, a ZOPACAS.

Portanto, “uma comunidade de segurança é possível, ainda que incomum, para formar um CRS no Cone Sul”(BUZAN; WÆVER, 2003, p.57) e, poder-se-ia acrescentar, em seu transbordamento para abranger o Atlântico Sul. Para se alcançar uma comunidade de segurança, afirmam os autores, requer-se uma forte visão compartilhada do status quo, aliada a uma cultura compartilhada e/ou instituições bem desenvolvidas. (ibidem, p.173).

SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL

A revitalização da ZOPACAS, sobretudo a partir das reuniões em Luanda (2007), e em Montevidéu (2013), com seus respectivos planos de ação, ensejaria o reforço da trajetória deste arranjo como um Subcomplexo Regional de Segurança, em sua modalidade de comunidade de segurança, do CRS da América do Sul, em expansão das suas fronteiras de seu entorno estratégico para o Oceano Atlântico, alcançando os países da costa oeste africana.

Contudo, essa expansão dos limites da fronteira do CRS não seria um fenômeno apenas na vertente oceânica ocidental. No continente africano, tal expansão dos limites também ocorre. Seu CRS mais bem formado, o da África Austral, padrão unipolar e, portanto, mais fraco na área do Atlântico Sul, em relação ao CRS Sul Americano centrado unipolar, proposto neste artigo, já que esse último domina as dinâmicas regionais de segurança marítima desse Oceano, “tem se expandido de maneira dramática para a área não estruturada da África Central, ensejando o surgimento de um CRS da África Central” (BUZAN; WÆVER, 2003, p.478).

Entretanto, cabe-se verificar por que a ZOPACAS não poderia ser enquadrada nas outras classificações propostas por Buzan e Wæver (2003, p.489-492), quais sejam, um supercomplexo, minicomplexo, protocomplexo, pré-complexo, complexo de segurança, *insulator e buffer*.

A primeira possibilidade de o Atlântico Sul ser um supercomplexo formado pelos CRS da América do Sul e da África Austral não é plausível, pois não há uma grande potência em ambos os CRS, tampouco altos níveis de dinâmica de segurança regional, isto é, de todas as dimensões de segurança, já que os exercícios navais conjuntos realizados nessa área objetivam reforçar os laços de amizade e aumentar a interoperabilidade entre os países membros dos CRS, possuindo, assim, um alto nível cooperativo, mas apenas na segurança marítima. Além do que, esses treinamentos não configuraram o patrulhamento de águas jurisdicionais de outros países, o que até poderia ser interpretado como um alto nível, ao menos, das dinâmicas de segurança marítimas. Mesmo que isso ocorresse, a primeira condição não seria atingida.

A segunda hipótese, de ser um minicomplexo, não é válida, pois a ZOPACAS não é pequena em escala, sendo composta de 24 países, e nenhum ator subestatal (um governo autônomo regional, por exemplo) faz parte de sua composição.

A terceira e quarta hipóteses, de ser um protocomplexo ou um

pré-complexo também não se enquadrariam, pois apesar de haver uma manifestação suficiente de interdependência em segurança marítima para delinear a região e diferenciá-la de seus vizinhos, a ZOPACAS, as diversas iniciativas e dinâmicas de segurança regional no Atlântico Sul não são fracas, mas complexas. Também não é um pré-complexo, pois a ZOPACAS é assentada no multilateralismo (ZOPACAS, 2013a) e os exercícios navais conjuntos realizados, que visam combater as ameaças neotradicionais comuns, são a evidência de que os países já possuem uma interdependência nas questões de segurança marítimas.

A região sul-atlântica é marcada pelo traço característico da cooperação (NASSER; MORAES, 2014, p.7) e por ameaças, ainda que potenciais, aos recursos naturais e energéticos por parte de atores extra regionais, e à segurança comum dos países liminhos, as ameaças neotradicionais. Tal região talvez pudesse, a priori, ser caracterizada como um CRS. Entretanto, na já citada obra *Regions and Powers*, Buzan e Wæver apresentam apenas dois CRS e um Protocomplexo Regional de Segurança na Região da orla do Atlântico Sul, o Sul Americano, o da África Austral e o do Oeste Africano, respectivamente.

Como os principais processos de securitização e dessecuritização (ou ambos) dos países liminhos do Atlântico Sul ainda *não* são tão interligados, ou seja, é possível analisar e resolver de forma independente ao menos boa parte dos problemas de segurança envolvendo-os, também não poderíamos caracterizar a região da ZOPACAS como um CRS. Haveria apenas evidências de interdependência e cooperação nos processos de securitização marítimos e “no mapeamento das plataformas continentais e dos recursos marinhos adjacentes às costas desses países”(AMORIM, 2013, p.2). Soma-se a isso que, caso a região da ZOPACAS fosse um CRS, teríamos o pertencimento de países a mais de um CRS, o que vai de encontro à premissa do modelo teórico de pertencimento mutuamente exclusivo de cada país a um CRS. Além disso, caso a região fosse um CRS “as dinâmicas de segurança da região seriam centralizadas em um único ator” (FUCCILE; REZENDE, 2013, p.93). Porém, o que não ocorre.

Ainda, a região da ZOPACAS também não poderia ser um *insulator*, posto que não é um Estado, e argumentamos não ser um minicomplexo, apesar de estar entre dois CRS de dinâmicas próprias, mas que nem por isso deixam de transbordar suas fronteiras de securitização marítimas, em virtude de haver um “foro único” onde esse transbordamento encontra ressonância (AMORIM, 2013, p. 2). Um *buffer*, tampouco, já que a ZOPACAS também não é um Estado ou minicomplexo, nem está no interior de um complexo de segurança, nem separa potências rivais.

Dada a atual configuração geopolítica regional do Atlântico Sul, isto é, o nível mais elevado da estrutura naval e militar brasileira perante os demais países membros da ZOPACAS, aliada à hegemonia regional do Brasil na porção atlântica de seu CRS, e seu papel estabilizador nesse entorno (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 313), (FUCCILLE; REZENDE, 2013,p.83), podemos inferir que pudesse ocorrer o transbordamento da emergente comunidade de segurança do Cone Sul nucleada no Mercosul (BUZAN; WÆVER, 2003, pp. 57, 335) também para o Atlântico Sul. Tal processo se daria em conjunto com o transbordamento brasileiro em direção ao hinterland sul-americano (ibidem, p. 315) e com dois fatores: a) a não existência de um CRS pleno no Oeste Africano (apenas o Protocomplexo de Segurança do Oeste Africano) (ibidem, p. 239); b) CRS da África Austral, também em processo de expansão em direção à África Central e as fronteiras do Protocomplexo mencionado (BUZAN; WÆVER, 2003, pp. 233-238).

A evolução desse processo, no qual dois CRS e um Protocomplexo de Segurança confluem geograficamente, enseja a formação de um Subcomplexo Regional de Segurança Sul-Atlântico, inserido no CRS da América do Sul, mas também capaz de se aproximar do CRS da África Austral.

Essa aproximação das agendas de segurança marítima regionais entre os dois CRS, pela potência unipolar regional que conseguiria direcionar a dinâmica dessa agenda regional, o Brasil, só é possível em virtude da diminuição relativa da América do Sul na agenda de prioridades dos Estados Unidos da América (EUA), a superpotência, ficando aquela mais livre para explorar sua própria dinâmica regional (COLOMBO; FRECHERO, 2012, p.196).

Com uma menor penetração dos EUA, a chance de novos atores exercerem um maior protagonismo teria a possibilidade aumentada. Ressalva-se que esse protagonismo é, contudo, aquiescido, uma vez que o nível global continua a influenciar os CRS. A partir dessa autonomia consentida, o Brasil passa a exercer um maior protagonismo no CRS(FUCCILLE; REZENDE, 2013,p.85), aproximando as agendas de segurança marítimas entre os três CRS. Os subcomplexos não são um fator necessário nos CRS, mas também não são incomuns, especialmente quando a quantidade de Estados no CRS é grande e quando os Estados integrantes compartilham de ameaças comuns (seja por elementos neotradicionais ou extrarregionais).

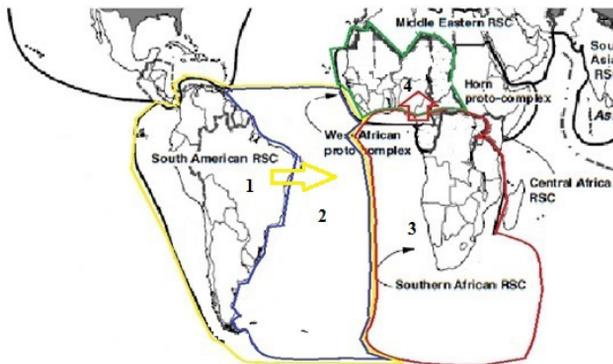
Portanto, poderíamos classificar a dinâmica de segurança da região sul-atlântica como um subcomplexo específico do CRS sul-

americano, posto que “subcomplexos representam um distinto padrão de interdependência de segurança o qual ainda está capturado num padrão mais amplo que define o CRS como um todo”. (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 51)

Logo, o Atlântico Sul (que até então separaria os dois CRS), transformar-se-ia, através da formação de uma identidade sul-atlântica de pertencimento à ZOPACAS e todos os valores que a iniciativa regional representa, no leito de convergência das fronteiras dos CRS Sul Americano e da África Austral. Tal configuração apresentaria um padrão próprio de solução das ameaças neotradicionais presentes no espaço marítimo, centrado na cooperação e confiança mútuas em um Subcomplexo Regional de Segurança do Atlântico Sul, conforme apresentado na figura a seguir:

SUBCOMPLEXO DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL

Figura 2: Subcomplexo de Segurança do Atlântico Sul



Legenda

- 1 - CRS Sul-Americano expandido
- 2 - Subcomplexo de Segurança do Atlântico Sul
- 3 - CRS da África meridional expandido
- 4 - Protocomplexo do Oeste Africano expandido

Fonte: El

3, p. xxvi

CONCLUSÃO

A liderança brasileira e sua posição de destaque nos contextos regionais da América do Sul e do Atlântico Sul descortinou um cenário no qual onde sua política externa demonstrou uma ativa e inequívoca disposição do Brasil em cooperar com os demais países de seu entorno estratégico, seja na prevenção de ameaças neotradicionais ou aos recursos naturais. De fato, o Brasil conseguiu balizar sua posição internacional como

a de uma potência média confiável, defensora de valores cooperativos e que, no caso do Atlântico Sul, tem contribuído decisivamente para a formação de uma comunidade de segurança, no âmbito da ZOPACAS.

Um dos requisitos para se alcançar uma comunidade de segurança é a forte visão compartilhada de uma região ausente de conflitos militares intercomunais, e neste caso a ZOPACAS o é, pois é uma zona de paz e cooperação, aliada a uma cultura compartilhada, representada pela confluência de interesses e de identidade comum entre os países lindeiros do Atlântico Sul. A análise das dinâmicas de segurança marítima regionais do Atlântico Sul, demonstrou que o Brasil vem se esforçando para construir uma identidade sul-atlântica comum, alicerçada na cooperação e confiança mútuas, com os países membros da ZOPACAS, facilitados por aqueles que também pertencem à CPLP, em virtude dos vínculos históricos e culturais que aproximam o Brasil e a África lusófona.

Nesse aspecto, a estratégia brasileira pode ser considerada como exemplo de *smartpower*, ou seja, uma combinação ótima de *hard e soft power*, conforme preconizada por Nye Jr. (2102, p. xiii). A projeção de poder brasileira, desde que consentida pelos demais atores, não lhes é vista como prejudicial em si, ao contrário.

As dinâmicas de segurança internacional atuais demonstram sua complexidade, mas em larga medida ainda reafirmam a constatação de que são as dinâmicas regionais aquelas que têm maior impacto em termos de possibilidade de conflito. É nesse contexto das dinâmicas regionais de segurança que se procurou verificar qual o nicho que a comunidade de segurança do Atlântico Sul, formada pela ZOPACAS, poderia ocupar no modelo teórico da TCRS, de Buzan e Wæver, posto que apenas sua congênera sul-americana estava prevista, originalmente, na obra *Regions and Powers*.

Antes, é importante ressaltar que, independentemente de como classificar as dinâmicas de segurança marítimas sul-atlânticas dentro de um modelo teórico preditivo como a TCRS, deve-se destacar o fato de que, atualmente, em que pesem as ameaças neotradicionais expostas nesse trabalho, o Atlântico Sul é uma região que possui um conjunto de características que a qualifica como uma das mais estáveis e pacíficas do mundo, em termos relativos. De fato, já poderíamos caracterizar o Atlântico Sul como uma comunidade de segurança marítima (ou pelo menos com uma forte tendência a sê-lo), onde os valores e normas compartilhados voluntariamente entre seus países costeiros, alicerçados em um sentimento de pertencimento reforçado pela identificação sul-atlântica, já poderiam ao

menos distingui-la de outras partes do mundo, como um ambiente de paz e cooperação. De fato, no caso da África como um todo, Bueger (2013) aponta que as iniciativas de compartilhamento visando à segurança marítima são mais recentes e muito fragmentadas. Por exemplo, conforme LE ROUX (2006), à época “a Política Comum Africana de Defesa e Segurança não mencionava nenhuma questão ou ameaça marítimas”. Desde então, principalmente por conta da ameaça da pirataria somali, pode-se dizer uma complexo de segurança marítima estaria emergindo, mas ainda em protoformas, com a superposição de vários arranjos menores (BUEGER, 2013, p. 312).

Em relação ao Sudeste Asiático, o panorama também é de crescente integração (BRADFORD, 2005), a reboque do sucesso da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em minimizar ou eliminar as tensões interestatais tão comuns aos membros, até décadas atrás (COLLINS, 2014). No entanto, alguns fatores externos à região podem constituir elementos desestabilizadores na formação consolidada de uma comunidade de segurança marítima. Entre eles, podem-se citar: a alta incidência de pirataria, a concorrência predatória pelos campos pesqueiros, os litígios territoriais (principalmente no Mar do Sul da China) e a presença ostensiva de duas potências extraterritoriais (EUA e China), cada uma com propósitos diversos.

Retomando a aplicação da TCRS para se caracterizar a comunidade de segurança do Atlântico Sul, verificou-se que, em virtude da primazia militar naval brasileira perante os demais países membros da ZOPACAS, aliada à liderança regional do Brasil e seu papel estabilizador no CRS Sul – Americano pode-se inferir que haveria uma tendência de transbordamento brasileiro em direção ao Atlântico Sul, alargando a fronteira do CRS da América do Sul. Esse fenômeno também seria observado no continente africano, num movimento conjunto do CRS da África Austral e do Protocomplexo no Oeste Africano.

Desta maneira, estariam postas as condições para a estruturação de um Subcomplexo Regional de Segurança Sul-Atlântico, inserido no CRS da América do Sul, enquadrado nesse artigo como unipolar centrado em uma potência regional, o Brasil, mas que também é capaz de se aproximar do CRS da África Austral, padrão unipolar.

Verificou-se, pois, que o Estado brasileiro contribui para a criação de uma Comunidade de Segurança no Atlântico Sul, sob a forma de um Subcomplexo Regional de Segurança do Atlântico Sul, confirmando,

assim, a hipótese geral apresentada. Ademais, aquela é capaz de promover a cooperação em segurança e aproveitamento dos recursos naturais e energéticos e a identidade sul-atlântica entre os países da ZOPACAS, entendida como um espaço de diálogo, dissuadindo, ainda, a penetração de potências extrarregionais de maneira não-cooperativa, posto que essa não é a identidade construída no Atlântico Sul.

Por fim, conclui-se que o presente artigo acredita ter alcançado um melhor resultado de análise à realidade das dinâmicas de segurança marítimas sul-atlânticas, a partir da aplicação do modelo de Buzan e Wæver, como era proposto em seu objetivo. Desta feita, espera-se ter contribuído para auxiliar os *policy makers* e os tomadores de decisão, a despeito da já existente interação entre as instâncias diplomática e de defesa brasileiras, e que se deseja que se aprofundem ainda mais, para uma grande estratégia do Brasil para o Atlântico Sul.

SOUTH ATLANTIC SECURITY COMMUNITY: A SECURITY REGIONAL SUBCOMPLEX?

ABSTRACT

This study aims to investigate the link between Brazilian defense and foreign policy, based on its National Defense Strategy (NDS), alongside the other Southern Atlantic Basin countries, in order to build and strengthen a security community in the South Atlantic Ocean and in the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (SAPCZ), between the years 2008 and 2014. This process is influenced by the creation of a South Atlantic regional identity founded on cooperation and mutual trust between the SAPCZ countries, with a converging strategy of the Ministries of Foreign Affairs, Defense and the Brazilian Navy, aiming the national goals in the South Atlantic. To achieve them, Brazilian foreign policy has shown an active and willingness to cooperate with other countries in the SAPCZ, especially as to preventing neo traditional threats and existing natural and energy resources in southern Atlantic marine space. The study applies Buzan and Wæver's Regional Security Complex Theory (RSCT) and points that such South Atlantic security community could be characterized as a Regional Security Subcomplex. **Keywords:** Foreign Policy. Security Community. South Atlantic Ocean. ZPCSA. Brazil. Regional Security Complex.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.
- ABDENUR, Adriana Erthal. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n.1. Brasília, p. 5-21, 2014.
- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. The South Atlantic: Brazil-Africa Relations in the Field of Security and Defense. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, p. 47-67, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115055>>. Acesso em: 17 maio 2017.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n.2, p.173-191, 2009.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Rio-Branco, grande estratégia e o poder naval*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011.
- AMORIM, Celso. A política de defesa de uma país pacífico. Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, proferida na Escola de Guerra Naval, em 9 de março de 2012. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18 n. 1, jan./jun. 2012a.
- AMORIM, Celso. Defesa: um diálogo nacional. Apresentação do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Câmara dos Deputados. In: Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica, 2., 2012. Apresentação... Brasília, 15 fev. 2012b.

AMORIM, Celso. Intervenção do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Montevidéo, 15 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2016.

AMORIM, Wellington Dantas de. *O Dragão, a raposa e o tetraedro de poder: China Japão e o equilíbrio de autonomias*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2014.

ANDERSON Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso. 1983.

ARANTES, Leonardo. Visão de Mundo, Imagem de Mundo e Concepção de Mundo em Gerhard Mercator. *Revista Continentes*, v. 3, n. 4, p. 22-47, 2014.

BARBOSA, Afonso. Visão Militar sobre a Inserção Internacional de Segurança do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clovis; PROENÇA JÚNIOR, Domicio (Org.). *Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014.

BRADFORD, John. The growing prospects for maritime security cooperation in Southeast Asia. *Naval War College Review*, v. 58, n. 3, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2. ed. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2012b.

BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. NORMAM 04: normas da autoridade marítima para operações de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam04.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Resolução Nº 01*, de 15 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_01_2013.shtm. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Correspondência entre a SERE e a Embaixada brasileira em Praia, Cabo Verde*. 26 jan. 2015. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/523691/RESPOSTA_PEDIDO_CBVBREM%20-%20ZOPACAS.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2107.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. *A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.

BUEGER, Christian. Communities of Security Practice at Work? The Emerging African Maritime Security Regime. *African Security*, v. 6, p. 297-316, 2013.

BURGES, Sean. Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 2, 2013.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2. ed. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry, WÆVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. *A outra Amazônia*. Cadernos de Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro, n. 06 mar. 2007.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. Observatório Político Sul-Americano (OPSA); Instituto de Pesquisa Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM), Rio de Janeiro, ago. 2005. (Análise de Conjuntura OPSA, n. 9).

CERVO, Amado Luiz. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio. Yes We Can? a política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012.

ELLEMAN, Bruce A.; PAINE, Sarah C.M. (Ed.). *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805–2005*. London: Routledge, 2006.

ESCORREGA, Luis Carlos Falcão. Estratégia americana para África: a importância do Golfo da Guiné. *Revista Estratégica*, Lisboa, v. 19, p. 343-364, 2010.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 217-231, jun. 2005.

FRANÇA. Française République. *National strategy for the security of maritime areas*. 22 Oct. 2015. Disponível em: <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/01/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes_en_national_strategy_for_the_security_of_maritime_areas.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, jan./jun. 2013, p. 77-104.

GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. *Strategy in the Southern Oceans: a South American View*. London: Pinter Publishers Ltd, 1989.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, 1995.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America?. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

KAMAL-DEEN, Ali. The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy. *Naval War College Review*, v. 68, n.1 Winter 2015.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LE ROUX, Len. Experts Warn of Piracy Threat to South African Water. *Pretoria News*, 27 Nov. 2006. Disponível em: <<https://issafrica.org/topics/organised-crime/29-nov-2006-iss-today-experts-warn-of-piracy-threat-to-south-african-waters>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

LEVY, Jack S. Qualitative Methods in International Relations. In: HARVEY, Frank P.; BRECHER, Michael. *Evaluating Methodology in International Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

LOPES, Roberto. *As Garras do Cisne: o ambicioso plano da Marinha brasileira de se transformar na nona frota mais poderosa do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

MARQUES, Sylvia Ferreira. A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso(1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2005, p. 44-70.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista; MOREIRA, William de Souza. Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. *Contexto Internacional, Rio de Janeiro*, v. 39, n. 2, May./Aug. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/2017nahead/0102-8529-cint-2017390200005.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.

MONTEIRO, Raymundo Guarino. A inserção geoestratégica do Brasil no atual contexto internacional. *Idéias em Destaque*, n.1, Quadrimestral 1989. Disponível em: <<http://reservaer.com.br/estrategicos/insercao-geoestrategica.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília : Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2014. 284 p.

NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. O processo de securitização no subcomplexo amazônico de segurança: explicando as reações do Brasil frente à militarização da Colômbia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.

NYE JR., Joseph S. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

OXFORD ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY, 2015. Disponível em : <<http://www.oxforddictionaries.com>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

PENHA, Eli Alves. A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18 n. 1, p. 113-134 jan./jun. 2012.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)*. Brasília : FUNAG, 2015.

REIS, Bruno Cardoso. A centralidade do Atlântico: Portugal e o futuro da ordem internacional. *IDN Cadernos*, Lisboa, n.19 out. 2015.

RICHARDSON, John et al. *The Fractured Ocean: current challenges to maritime policy in the wider Atlantic*. Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States, 2012. (Wider Atlantic Series).

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.20, n.2, p.385-411, 1998.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida Silva. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.53, n.1, p. 25-44, 2010.

SPELLER, Ian (ed.). *The Royal Navy and Maritime Power in the twentieth century*. London: Frank Cass, 2005.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). *Trends in world military expenditure*, 2015. SIPRI Fact Sheet, April 2016. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>> Acesso em: 23 dez. 2016.

SURFACE Area. *The World Bank*, [s.d.]. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/AG.SRF.TOTL.K2>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

THOMPSON, Nathan; MUGGAH Robert. The Blue Amazon: Brazil Asserts its influence across the Atlantic. *Foreign Affairs*, 11 Jun. 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-06-11/blue-amazon>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

TILL, Geoffrey. O Atlântico Sul na Percepção de um Britânico. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, n. 06 mar. 2007.

ULUSOY, Hasan. Revisiting Security Communities after the Cold War: the constructivist perspective. SAM: *Center for Strategic Research*, Sept./Nov. 2003.

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, London, Oct. 2010.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. London: Cornell University Press, 1997.

VIDIGAL, Armando Amorim et al. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. A concepção político: estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil. Aula Inaugural dos Cursos de Altos estudos Militares da Escola de Guerra naval no ano de 2013. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18 n. 2 p. jul./dez. 2012.

WILLIAMS, Paul (Ed.). *Security Studies: an introduction*. London: Routledge, 2008.

ZOPACAS, Declaração de Montevideú. *Defesanet*, 16 jan. 2013a. Seção Geopolítica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9324/ZOPACAS---Declaracao-de-Montevideu->>. Acesso em: 19 set. 2016.

ZOPACAS, Plano de Ação de Montevideú. *Defesanet*, 16 jan. 2013b. Seção Geopolítica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9323/ZOPACAS---Plano-de-Acao-de-Montevideu->>. Acesso em: 19 set. 2016.

Recebido em: 25/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

