

# BRASIL, ESTADOS UNIDOS E A SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: Relações históricas e cenários futuros

JANSEN COLI CALIL\*  
Professor

---

## SUMÁRIO

Considerações iniciais  
Histórico das relações de segurança Brasil-Estados Unidos  
Evolução recente da condição securitária do Atlântico Sul  
Cenários futuros

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Várias razões de ordem sistêmica e estrutural condicionam a decisão de um país de tomar parte ou não em determinado conflito, seja individualmente, seja em coalizão com potenciais aliados. Em especial, as particularidades geográficas dos territórios nacionais – seu espaço e

sua posição – têm relevância singular e, por vezes, determinista na participação de um Estado em guerras. Considerados em conjunto, estes dois elementos basilares da geopolítica e da estratégia dão a dimensão exata da posição do Brasil em relação ao Atlântico Sul na hipótese de uma conjuntura conflituosa nesta vasta região oceânica, com seus extensos 8.400 km de litoral. A

---

\* Analista de Relações Internacionais, mestre em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (UNB) e autor do livro *A Segurança do Atlântico Sul na perspectiva histórica das relações Brasil-Estados Unidos: convergências ou divergências de interesses?*, publicado em 2015 e no qual se baseia este artigo. O autor agradece a colaboração da Prof<sup>ª</sup> Adriana Ibaldo (Instituto de Física-UNB) e do Capitão de Mar e Guerra (RM1-T) Jansen Coli Almeida de Oliveira pelas contribuições ao texto.

Primeira e a Segunda Guerras Mundiais já nos deram grandes lições sobre essa possibilidade; as atuais tendências em curso na segurança mundial, na economia e no reequilíbrio das relações de força estatais, com implicações regionais e globais, fornecem elementos suficientes para traçar considerações sobre os impactos sistêmicos sobre a segurança do Atlântico Sul e o lugar do Brasil nela.

É nesse sentido que o interesse na segurança do Atlântico Sul tem sido uma constante nas relações entre Brasil e Estados Unidos da América (EUA), verificado com mais intensidade desde finais da Segunda Guerra Mundial, embora ocupando relevância geopolítica e geoestratégica diferenciada nas políticas de segurança e defesa de cada país em cada momento histórico<sup>1</sup>.

Em grande medida, as oscilações na ênfase dada à segurança deste oceano refletem importantes mudanças de ordem interna e externa pelas quais Brasil e EUA passam, o que, ao longo do tempo, tem se traduzido numa dinâmica marcada por momentos de convergência “condicionada”, “tênue” e “conjuntural”, permeados por divergências sobre como operacionalizar os esquemas de segurança e defesa incidentes sobre o Atlântico Sul.

Embora o Atlântico Sul tenha ocupado tradicionalmente um lugar secundário no plano geopolítico mundial, sendo considerado fundamentalmente rota marítima comercial afastada de tensões internacionais,

sua relevância tem se elevado não somente por crescentes atividades relacionadas à formação de estruturas de segurança extrarregionais, a exemplo da reativação da IV Esquadra norte-americana e da criação do Comando Africano (Africom) e ao aumento das chamadas “novas” ameaças (pirataria, terrorismo, tráfico de drogas, tráfico humano) e dos fluxos comerciais, mas principalmente por já refletir preocupações com condições de segurança futuras vinculadas a clamores territoriais, como no caso do continente antártico, e à perspectiva de

exploração de recursos minerais e energéticos no subsolo marinho.

### **A segurança do Atlântico Sul tem sido uma constante nas relações entre Brasil e Estados Unidos, verificada com mais intensidade desde finais da Segunda Guerra Mundial**

#### **HISTÓRICO DAS RELAÇÕES DE SEGURANÇA BRASIL-ESTADOS UNIDOS**

Numa primeira fase de relação “condicionada”, entre o final

da Era Vargas (1930-1945) e o ocaso do Governo João Goulart (abril de 1964), o Atlântico Sul manteve posição relativamente marginal no conjunto das intrincadas disputas mundiais entre Estados Unidos e União Soviética. Essa relevância secundária e o reduzido grau de militarização do Atlântico Sul no teatro da Guerra Fria se explicam pelo baixo nível de ameaça direta que o “inimigo soviético” efetivamente oferecia. O risco de perturbação da estabilidade regional mostrava-se mais ideológico do que material, quando se verifica a situação política em ambas as margens desse oceano: do lado sul-americano, o poderio norte-americano era o garantidor da estabi-

<sup>1</sup> A título de informação histórica, a Marinha americana já promovia sua atuação no Atlântico Sul desde pelo menos 1826, quando foram criados os esquadrões do Brasil e do Atlântico Sul, e posteriormente o da África, em 1843.

lidade, sendo o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca o expediente político-militar que logrou agregar os Estados em torno do objetivo comum de promover a segurança hemisférica; na margem africana ocidental, o jugo colonial europeu marcava sua presença e mantinha uma ocupação efetiva, pelo menos até finais da década de 1950, quando o processo de descolonização é irreversivelmente desencadeado.

Nessas circunstâncias, as relações de segurança Brasil-EUA transitaram do estreito alinhamento para combater a ameaça nazista, seguidas da expectativa de um relacionamento privilegiado pela parte brasileira, para posteriormente experimentar flagrante frustração. Brasil e EUA convergiam sobre a necessidade de proteger o Atlântico Sul de possíveis investidas soviéticas, como se observava na instituição da Operação Unitas, mas havia notável divergência

sobre o potencial militar que o Brasil deveria possuir para exercer o papel que lhe cabia. Os objetivos brasileiros de hegemonia naval no Atlântico Sul, fortemente inspirados pela rivalidade com a Argentina, foram sistematicamente obstados pelos EUA, por meio de uma política deliberada de equilíbrio de forças entre Marinhas no Atlântico Sul. Tal política era realizada pela venda da mesma quantidade de navios e equipamentos obsoletos a Brasil, Argentina e Chile e estava vinculada à concepção norte-americana de obstrução persistente de potências que desafiassem sua hegemonia no bloco ocidental.

Em relação ao Brasil, o Atlântico Sul ainda era um espaço à espera de uma definição estratégica própria, tanto política quanto militar, o que explica também por que o Brasil seguiu regularmente a estratégia de segurança para esse oceano traçada pelos Estados Unidos. A quase ausência de um pensamento geopolítico genuinamente brasileiro para a região sul-atlântica contribuía para a dependência estrutural determinante do equipamento que os EUA estavam dispostos a fornecer ao país. Profundas divergências sobre o entendimento do conceito

de segurança que, na visão norte-americana, estava desvinculado do desenvolvimento, e a preeminência dos interesses dos EUA traduzida nas constantes recusas de prover o Brasil de meios eficazes de defesa geraram um “efeito reação” nas autoridades brasileiras, desencadeando um processo de gradual deterioração das relações militares, embora não se perdesse o

**A necessidade de atualização da frota levou o Brasil a buscar autonomia na produção e na importação de equipamento bélico, confrontando e mesmo anulando a política de equilíbrio naval estabelecida pelos EUA para as Marinhas do Cone Sul**

espírito de fraternidade das armas.

A ascensão dos militares ao poder trouxe mudanças substanciais na interação político-militar com os EUA, o que caracteriza como “tênue” as relações deste contexto. A concepção de segurança vinculada ao desenvolvimento e a percepção do Atlântico Sul como espaço a ser valorizado política e economicamente passam a ser operacionalizadas para a projeção dos interesses brasileiros nesse oceano. As autoridades militares brasileiras buscaram superar a dependência estrutural e desenvolver concepções estratégico-políticas para o Atlântico Sul, distando das orientações políticas de Washington,

embora operacionalmente ainda seguissem a doutrina de defesa naval norte-americana. Em termos estratégico-militares, a perspectiva de exploração potencial dos recursos marítimos na década de 1970 estimulou as autoridades estatais a formular uma política marítima própria, integrada ao desenvolvimento do País.

Não obstante a convergência de fundo na manutenção do Atlântico Sul livre das tensões da Guerra Fria, as divergências foram a tônica das relações de segurança Brasil-EUA, por mais que a fraternidade das armas fosse mantida e que houvesse uma parcela da Marinha brasileira interessada em integrar a proposta de um pacto de segurança

no sul do Oceano Atlântico aos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas). O Brasil não hesitou em defender seus interesses, como

se evidenciou na extensão unilateral do mar territorial brasileiro, mesmo quando estes se chocavam com os desígnios dos EUA, e na continuidade da reação negativa dos EUA às solicitações brasileiras de modernização de seu potencial bélico.

A necessidade de atualização da frota brasileira levou o Brasil a buscar autonomia na produção e na importação de equipamento bélico, confrontando e mesmo anulando a política de equilíbrio naval estabelecida pelas autoridades norte-americanas para as Marinhas do Cone Sul. A razão das divergências encontra-se numa visão diferenciada da ideia de segurança que, para o Brasil, não deveria dissociar-se do desenvolvimento, tampouco estar vinculada à ideia de segurança coletiva, ao passo que, para os EUA, a segurança restringia-se ao enfrentamento da “ameaça”

comunista, que se traduzia invariavelmente numa resposta militar a crises.

A diferença de percepção em relação à segurança do Atlântico Sul evidenciou-se mais claramente na eclosão da Guerra das Malvinas, quando a proposta brasileira de formação de uma zona de paz, voltada para a cooperação e o desenvolvimento com países africanos, colidiu com a visão mais militarizada de segurança norte-americana traduzida numa segunda proposta de formação da Otas. O Brasil lograria êxito na formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), sepultando de vez a proposta norte-americana.

### **A diferença de percepção em relação à segurança do Atlântico Sul evidenciou-se na eclosão da Guerra das Malvinas**

Na esteira do avanço dos interesses brasileiros, a estrutura bipolar do sistema internacional passaria por dramático processo de desconstrução com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Na

ausência de um inimigo comum no imediato pós-Guerra Fria, observa-se que o ponto mais claro de convergência entre Brasil e EUA se deu na manutenção de exercícios navais conjuntos, inspirados mais na solidariedade das armas do que na necessidade de combater um inimigo comum e de preservar o Atlântico Sul de conflitos alheios à região. Em grande medida, a importância secundária deste oceano no plano geoestratégico mundial e na estrutura de segurança dos EUA explica a relativa ausência de divergências com o Brasil até anos recentes.

### **EVOLUÇÃO RECENTE DA CONDIÇÃO SECURITÁRIA DO ATLÂNTICO SUL**

O Atlântico Sul manteve sua condição de oceano afastado de tensões mundiais e

sua importância secundária no plano geopolítico mundial para, no início do presente século, ter sua posição regional e mundial valorizada. A situação sul-atlântica é hoje bem mais complexa, em função da descoberta de novas reservas energéticas e minerais no subsolo marítimo da Amazônia Azul e da Área<sup>2</sup>, da emergência econômica e política de atores regionais e da crescente presença de atores extrarregionais com interesses diversos e parceiros estratégicos brasileiros, tais como China, Rússia e Índia, o que abre espaço tanto para cooperação quanto para o conflito entre Brasil e Estados Unidos. Toda essa interação de atores e circunstâncias acontece sem que haja uma moldura de segurança efetiva para o Atlântico Sul ou a predominância dos interesses de um país em particular. Até mesmo a tradicional caracterização do Atlântico Sul como zona de paz, pretendida pela Zopacas, é atualmente questionada.

É nesse novo cenário regional de implicações globais, em que o Brasil desponta como economia emergente e no qual procura projetar seus interesses políticos e de segurança, que as relações Brasil-EUA entram em fase de convergência “conjuntural”, para trabalhar a segurança do

Atlântico Sul depois de relativa negligência norte-americana com este espaço oceânico.

Identifica-se o interesse dos EUA em manter o Atlântico Sul como área estável, garantindo a segurança das rotas comerciais, principalmente por este oceano ter se tornado uma de suas principais áreas fornecedoras de petróleo, mas nota-se tam-

bém que as autoridades norte-americanas veem com desprezo a definição do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação, principalmente quando há uma crescente presença de competidores neste oceano. Na sua visão, impõe-se a necessidade de construção de um sistema de segurança crível diante da crescente pirataria e de atos terroristas contra estruturas petrolíferas no Golfo da Guiné. É exatamente na forma de operacionalizar a estrutura de segurança do Atlântico Sul que se identifica um ponto claro de divergência entre Brasil e EUA.

Na defesa de seus interesses mais sensíveis, sobretudo sua vulnerabilidade energética, os EUA priorizam a força militar. Do lado brasileiro, a divergência em relação a este meio se manifesta mais intensamente no discurso diplomático, cujo principal argumento é o da manutenção de um ambiente de paz e cooperação e o do afastamento de

**O Atlântico Sul manteve sua condição de oceano afastado de tensões mundiais e sua importância secundária no plano geopolítico mundial para, no início do presente século, ter sua posição regional e mundial valorizada**

\* \* \*

**É na forma de operacionalizar a estrutura de segurança do Atlântico Sul que se identifica um ponto claro de divergência entre Brasil e EUA**

2 A Área equivale ao espaço de águas internacionais sob jurisdição da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos das Nações Unidas. Segundo o Art. I da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, “Área significa o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”.

potências extrarregionais do Atlântico Sul, sendo necessário prover soluções regionais a problemas específicos. Do lado militar, existe clara disposição em atuar conjuntamente com os EUA, desde que estes não imponham seus desígnios e não dificultem o processo de fortalecimento e modernização da Força Naval brasileira, tal como no caso do desenvolvimento de capacidade submarinística nuclear. De fato, o Brasil busca a cooperação militar para os desafios de segurança presentes, mas sem que isso signifique abdicar de sua missão precípua de proteção do território nacional.

## CENÁRIOS FUTUROS

Ao se considerar o curso dos recentes desenvolvimentos no Atlântico Sul, é lícito afirmar que a continuidade da ausência de um sistema de segurança crível, e não meramente retórico como a Zopacas, poderá dar ensejo a uma sobreposição de sistemas de segurança e de defesa com perspectivas e formas operacionais distintas, que provavelmente optarão pelo uso militar como meio de enfrentamento de ameaças não convencionais na região sul-atlântica. Isso já está em curso no Golfo da Guiné, como se pode observar na atuação norte-americana por

meio do Africom no combate à pirataria e ao terrorismo, e na crescente presença da Otan em exercícios com Marinhas da costa africana<sup>3</sup>.

O continente antártico insere-se nesta perspectiva, pois seu atual *status* de área de exploração e de cooperação científica não oferece garantias perenes de estabilidade diante das perspectivas de esgotamento dos recursos energéticos e minerais mundiais e de crescentes reclames territoriais no “continente gelado”, que poderão desencadear uma disputa futura por áreas antárticas, projetando seus efeitos sobre o Atlântico Sul.

Não se pode desprezar a renovada importância que as armas nucleares têm, não somente em termos de risco nas mãos de *rogue states* e atores não estatais, mas nas relações entre grandes potências, em arranjos

de segurança regional e na construção de hierarquias de poder e acesso aos mais altos escalões da política internacional. Tensões geopolíticas alhures manifestam-se hoje no Atlântico Sul, e não seria implausível, pelo menos a título de demonstração de poder, que potências nucleares centrais e emergentes trafeguem pelas águas sul-atlânticas com submarinos nucleares, como parece ser o caso da China.

**Na defesa de seus interesses mais sensíveis, sobretudo sua vulnerabilidade energética, os EUA priorizam a força militar. Do lado brasileiro, a divergência em relação a este meio se manifesta mais intensamente no discurso diplomático**

3 A Otan já atuou em dois exercícios na costa leste africana. Em 2006, no Steadfast Jaguar, em Cabo Verde, como teste da nova unidade da Organização, a Nato Reaction Force, envolvendo 25 mil militares; e em julho de 2007, numa Força-Tarefa da Organização, constituída de navios de seis países (EUA, Canadá, Alemanha, Dinamarca, Holanda e Portugal), que desempenhou missão de circum-navegação do continente africano com o objetivo de demonstrar a capacidade da Organização de manter e assegurar a lei internacional no alto-mar e estabelecer laços operacionais com Marinhas regionais. Deve-se considerar igualmente que, desde 2010, a Otan ampliou seu conceito estratégico de atuação para alcançar escopo global.



O propósito de manter o Atlântico Sul livre de armas nucleares seria, pois, afetado diante do realismo do poder internacional.

Em face dessa nova realidade geopolítica mundial, o Brasil tem sustentado a ideia de que a segurança da região sul-atlântica deve ser mantida por meio do afastamento da área de tensões mundiais, com foco na cooperação e no desenvolvimento, e demonstra forte preferência para a cooperação multilateral como a melhor forma de se extrair o máximo das potencialidades da região sul-atlântica. Os EUA têm preferido priorizar o uso, se necessário unilateral, da força militar como meio primário de assegurar a estabilidade da área, como se tem observado com a criação do Africom e a reativação da IV Esquadra<sup>4</sup>.

Apesar de potenciais discordâncias pontuais, não se detecta tendência de retraimento nas relações militares entre os dois países, dando-se continuidade ao tradicionalismo das instruções militares e da regularidade de exercícios navais conjuntos, simbolizado recentemente na assinatura de novo Acor-

do Militar em 2010 e na manutenção das tradicionais operações Unitas. Há amplo espectro para cooperação naval, e há igualmente interesse dos EUA em tomar parte no processo de modernização das Forças Armadas brasileiras. Isso certamente não significa uma completa convergência de

objetivos, quando, por exemplo, a meta de obtenção de um submarino nuclear pelo Brasil é fortemente criticada pelos EUA, alegando-se fins de projeção de poder mais do que uma necessidade de defesa, e quando os EUA relutam em transferir tecnologia militar ao País.

Numa hipótese de conflito na região sul-atlântica entre os EUA e outra potência por recursos naturais e domínio territorial, aumentariam as pressões para que as potências regionais sul-atlânticas, o Brasil, a Argentina e a África do Sul, se

alinhassem com as grandes potências, provavelmente seguindo critérios macrorregionais, criando blocos regionais em direta competição. É provável que o Brasil se alinhasse aos EUA, tanto por razões históricas quanto por razões geo-



Capa do livro do autor deste artigo, cujo lançamento foi noticiado na *RMB* do segundo trimestre de 2015

<sup>4</sup> O Africom atua principalmente no Golfo da Guiné, mas sua jurisdição engloba 53 países africanos, exceto o Egito. Por sua vez, a IV Esquadra está integrada ao Southern Command dos EUA, o Southcom, e é responsável pelas operações da Marinha americana (navios, aviões e submarinos) na área de interesse estratégico do Southcom. Seu objetivo é reforçar a cooperação e a parceria e tem cinco missões principais: apoio ao *peacekeeping*, assistência humanitária, ajuda em caso de desastres, exercícios marítimos tradicionais e apoio às operações de combate às drogas.

gráficas, sendo praticamente impensável manter a neutralidade com um conflito estalando às portas de casa.

Os cenários apresentados são hipotéticos, mas são prováveis se considerarmos o curso dos eventos recentes e as tendências que se delineiam no mundo atualmente. O futuro

das relações de segurança Brasil-EUA sobre o Atlântico Sul, a considerar a evolução das condições geopolíticas da região, dependerá dos interesses dos dois atores em cada momento histórico e de como ambos trabalharão para fazer convergir estes interesses ou administrar eventuais divergências.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Estratégia; Geopolítica; Política nacional; Poder nacional;