

**Alcides Costa Vaz**

## **América do Sul e Entorno Estratégico**

### **PERSPECTIVAS SOBRE A ESTABILIDADE NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO**

**Alcides Costa Vaz<sup>1</sup>**

#### **RESUMO**

O presente artigo trata dos principais fatores que ditam as perspectivas da estabilidade no entorno estratégico brasileiro e de interesse para o Exército Brasileiro tal como retratadas em análises de destacados centros internacionais dedicados ao acompanhamento das dinâmicas de segurança internacional e conflitos contemporâneos. Argumenta que a estabilidade no Entorno Estratégico brasileiro é colocada em questão sobretudo pelo transbordamento de conflitos domésticos e por dinâmicas transnacionais associadas ao crime organizado, ao tráfico de drogas ilícitas, de armas e de munições e aos fluxos financeiros correspondentes. O tráfico de drogas representa o mais importante conector entre a instabilidade e o padrão de conflitividade observado na América do Sul com aqueles presentes nos países limítrofes da África Ocidental. Um fator marcante do panorama da conflitividade no Entorno Estratégico brasileiro são os conflitos por acesso/controlado de recursos naturais presentes em ambas as regiões, embora também com diferenças significativas quanto ao seu alcance e grau de violência.

**Palavras-chave:** Entorno Estratégico Brasileiro; violência; conflitos; estabilidade.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1982), mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1987) e doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP (2001). Atualmente é professor da Universidade de Brasília e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército.

**PERSPECTIVES ON STABILITY IN BRAZILIAN STRATEGIC SURROUNDING AREA: CHALLENGES AND  
IMPLICATIONS FOR THE BRAZILIAN ARMY**

**ABSTRACT**

The present text deals with the major driving forces shaping the perspective of stability in the Brazilian Strategic Environment and of direct interest to the Brazilian Army as conveyed in the analysis of key international centers dedicated to the monitoring of contemporary international security and conflict dynamics. It argues that the stability in the area relies heavily on the spillover effect of domestic conflicts and transnational forces associated to organized crime, the traffic of illicit drugs, arms and munitions and to the corresponding financial flows. The traffic of illicit drugs represents the most important link between the patterns of instability observed in South America and in the coastal states of Western Africa. Conflicts over the access/control of natural resources are regarded as common emerging feature in both regions, despite of important differences as to their reach and degrees of violence.

**Keywords:** Brazilian Strategic Environment; violence; conflicts; stability.

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é oferecer uma visão geral das perspectivas sobre a estabilidade no entorno estratégico brasileiro tal como depreendida das análises formuladas pelos mais importantes centros internacionais dedicados ao acompanhamento e análise das dinâmicas de segurança internacional e, de modo particular, dos conflitos contemporâneos. Parte-se do pressuposto de que as avaliações dos mais importantes centros voltados para o monitoramento conjuntural da segurança internacional são, em si mesmas, insumos e elementos de contextualização importantes a orientar a formação de visões interpretativas, tanto na esfera política como no âmbito acadêmico, por parte de atores externos diretamente engajados no planejamento de políticas de segurança e de defesa. São também insumos relevantes para a construção de cenários e para o planejamento político e estratégico-militar.

Com base em tais premissas, foram consultadas análises das seguintes instituições e suas respectivas publicações: o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) de Londres, presentes em quatro publicações regulares (Military Balance, Armed Conflict Survey, Strategic Survey e Survival); o Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Esolmo (SIPRI) e as edições dos últimos três anos de seu Anuário de Segurança Internacional; o Instituto de Pesquisa de Conflitos Internacionais da Universidade de Heidelberg e seu Conflict Barometer; o Conselho de Política Externa dos Estados Unidos e seu Global Conflict Tracker e, desde a ótica regional, as três últimas edições do Anuário de Segurança Regional da América Latina e Caribe, publicado pela Fundação Friedrich Ebert.

As referidas fontes e publicações oferecem análises sobre o panorama estratégico global e das diferentes regiões do planeta. A América do Sul não é usualmente discriminada como região e unidade de referência. Os desenvolvimentos nos planos dos conflitos e no campo estratégico-militar neste subcontinente são abordados, de forma não discriminada, no contexto mais amplo da América Latina; no tocante aos países limítrofes na África, a referência é a África Subsaariana. O Atlântico Sul é, tampouco, visualizado como objeto de análise específico. Por essa razão, se fez preciso discriminar e desprender dos contextos analíticos originais aqueles fenômenos e tendências visualizados como definidores da condição de estabilidade no entorno estratégico brasileiro, cuja delimitação espacial é discutida na primeira sessão, a seguir.

O texto está assim estruturado: a primeira parte apresenta as dinâmicas de (in) segurança e tendências de conflitividade, considerando o espaço sul-americano e visões acerca dos conflitos nos quais se observa o emprego da força militar, o que envolve conflitos interestatais e guerras civis. Nela também são consideradas as visões e tendências associadas a conflitos violentos, mas sem emprego da força militar (conflito entre facções políticas, étnicas e religiosas e aqueles associados à criminalidade) e, por fim, a violência política como fator de instabilidade. Na segunda parte, são abordadas as percepções e as avaliações das fontes estudadas sobre as dinâmicas de insegurança e os fatores de estabilidade presentes nos países da África Ocidental limítrofes ao Brasil, considerando inicialmente os conflitos interestatais, em seguida os conflitos domésticos e seus efeitos de transbordamento na região e vínculos com o terrorismo, seguindo-se as conclusões.

## 1. O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO E SUA DELIMITAÇÃO

O conceito de Entorno Estratégico foi originalmente definido, na segunda edição da Política de Defesa Nacional divulgada em 2005, como sendo o espaço prioritário para a Defesa Nacional. Segundo a PDN, o Entorno Estratégico brasileiro compreendia, então, a América do Sul, o espaço definido pela projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África. (PDN, item 3.1). Já a atual versão da PDN assim apresenta e define o entorno estratégico brasileiro:

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região. (Ministério da Defesa, Política Nacional de Defesa, 2012).

Se considerado em sua inteireza e nos termos desta definição, entorno estratégico brasileiro abarca todo o território sul-americano adjacente ao território nacional, o Atlântico Sul, o Mar do Caribe, o continente antártico e os países limítrofes da África. Trata-se, portanto, de um espaço no qual estão presentes um total de 53, 12 situados na América do Sul, 18 na costa africana (toda a costa africana do Senegal à África do Sul, se considerada a projeção das águas jurisdicionais brasileiras) e 23 estados do Mar do Caribe, além

da França e do Reino Unido, que exercem jurisdição sobre territórios neste espaço, ou que a reclamam, como no caso deste último em relação ao Arquipélago das Malvinas.

Trata-se, pois, de um vastíssimo espaço cujos padrões de estabilidade decorrem, por conseguinte, da conjunção de um igualmente diverso conjunto de fatores e dinâmicas políticas, econômicas e estratégicas domésticas, regionais e globais, além de processos de natureza e alcance transnacional. Isso impõe a necessidade de uma delimitação mais precisa, para fins analíticos, do espaço no qual o país - dado o limitado alcance dos seus recursos políticos, econômicos e militares – reúne condições de atuar em favor da promoção e da salvaguarda de seus interesses de defesa e nos quais a condição de maior ou menor estabilidade também tenha incidência direta sobre estes mesmos interesses. Torna necessário, também, precisar os fatores a ser considerados à luz da destinação precípua desta reflexão e que se associa à construção de cenários para o Exército Brasileiro no horizonte de 2030.

Por essa razão, na presente análise, circunscreve-se o entorno estratégico brasileiro ao espaço correspondente à sua definição original, qual seja, todo o território continental sul-americano adjacente ao território nacional, o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Por também englobar espaços considerados prioritários para a política externa nos anos recentes, essa definição, mesmo subtraindo aqueles recém-incorporados ao conceito (o Mar do Caribe e a Antártica), pode ser assumida como aquela no qual desenvolvimentos no campo estratégico-militar, dinâmicas de (in)segurança e oscilações quanto à condição de estabilidade – aqui associada à maior ou menor propensão à conflitividade e às manifestações de violência – são capazes de afetar, de modo significativo, interesses do país no plano da defesa.

Neste espaço, a propensão à conflitividade e ao recurso à violência está, por sua vez, associada a uma ampla gama de fatores que vão desde a instabilidade política e social interna e a criminalidade comum à guerra entre estados nacionais. Por essa razão, a presente análise recorre à tipologia de conflitos empregada pelo Centro de Ação Preventiva do Conselho de Política Externa dos Estados Unidos e que os classifica em associação aos seguintes fatores: a- instabilidade política; b- violência associada à criminalidade; c- guerras civis; d- conflitos étnico-religiosos; e- disputas interestatais. Essa tipologia permite enquadrar as mais importantes tendências e manifestações de conflitividade no espaço considerado e, embora não se restringindo ao emprego da força militar, alcança fenômenos e dinâmicas de (in) segurança

que repercutem direta ou indiretamente no setor da Defesa e que se integram à agenda do país neste mesmo campo. Ao mesmo tempo, correspondem a fatores que direta ou indiretamente estão associados a preocupações do Exército Brasileiro no que tange à natureza de fenômenos e de processos que tendem a incidir na visualização e caracterização do ambiente em que se definem e se projetam interesses estratégicos do país e no qual o emprego da força possa se fazer eventualmente necessário. Correspondem, também, a fatores associados a dinâmicas e desafios de segurança que, desde o plano global, vêm interpelando e adentrando a agenda de Defesa dos países, tendência a que não estão imunes as Forças Armadas brasileiras e, neste contexto, o Exército Brasileiro, no horizonte de tempo ora considerado.

## 2. O PANORAMA DA ESTABILIDADE NA AMÉRICA DO SUL

Em texto apresentado em 2012 – *Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America and the Caribbean* –, o SIPRI demonstrava preocupação com o aumento de gastos militares e com a aquisição de armamentos na região, o que poderia resultar em instabilidade e em impactos negativos para as políticas voltadas ao combate à pobreza, dadas as limitações econômicas que acometem os governos da região. Segundo aquele estudo:

*Military expenditure and arms acquisitions have increased significantly in recent years. These developments have sparked fears about their potential impact on regional stability as well as the possibility of a regional arms race developing. In addition, questions have been asked as to whether the increase in spending has been made at the expense of the social needs of the citizens of Latin America and the Caribbean.* (BROMLEY&SOLMIRANO, 2012, vi)

A fim de que essa instabilidade não se confirmasse, se fazia necessário, segundo a mesma análise, esforço consistente por parte dos Estados na promoção da transparência – no campo doméstico e internacional – em relação aos gastos militares. Ademais, deveriam ser garantido aos parlamentares e à sociedade civil pleno acesso às informações sobre os mesmos para que houvesse fomento de debates sobre como os recursos financeiros dos países seriam alocados, levando em conta não só as necessidades no campo militar, mas também aquelas definidas no plano do desenvolvimento e no campo social. (BROMLEY, M; SOLMIRANO, C, 2012, prefácio).

O aumento dos gastos militares observado na América Latina e, de modo particular, na América do Sul na segunda metade dos anos 2.000 nutriu preocupações quanto a uma corrida armamentista, principalmente porque tal aumento teria tido, como contrapartida, a diminuição dos gastos com programas sociais (BROMLEY, M; SOLMIRANO, C, 2012, sumário VI). Entretanto a América Latina e o Caribe empreenderam esforço em prol da transparência. A produção de Livros Brancos de Defesa, mesmo que não seja totalmente eficaz ou transparente, é vista como sinal de boa-fé dos Estados em relação ao tema (BROMLEY, M; SOLMIRANO, C, 2012, sumário VI).

A maior transparência foi propiciada, principalmente, por melhorias nos governos democráticos e na construção de mecanismos voltados para tal fim, como, sobretudo, leis de acesso a informação (BROMLEY, M; SOLMIRANO, C, 2012, p. 2). O papel da UNASUL é apontado como de grande importância para o compartilhamento dessas informações por vias institucionais. Entretanto eram apontadas, naquele contexto, dificuldades quanto aos padrões e aos procedimentos a serem observados no compartilhamento de informações sobre gastos militares, uma vez que os países membros não providenciaram as informações que tinham acordado em providenciar (BROMLEY, M; SOLMIRANO, C, 2012, p. 2).

Se, em 2012, havia inquietação com o aumento dos gastos militares na América Latina e no Caribe, dados mais recentes disponibilizados pelo SIPRI apontam inflexão a respeito, uma vez que, em 2015, os gastos diminuiriam em torno de 2.9% em relação a 2014, influenciados, principalmente, pela diminuição dos gastos venezuelanos, pelo arrefecimento do conflito colombiano e pela crise econômica a qual passa o Brasil (SIPRI, 2016). Cumpre assinalar que estes três países são os detentores dos maiores gastos militares na América do Sul. Em contrapartida, registra-se o aumento observado na América Central por conta da crescente militarização no enfrentamento à escalada de violência associada à criminalidade organizada, em particular o tráfico de drogas, como analisado a seguir (SIPRI 2016).

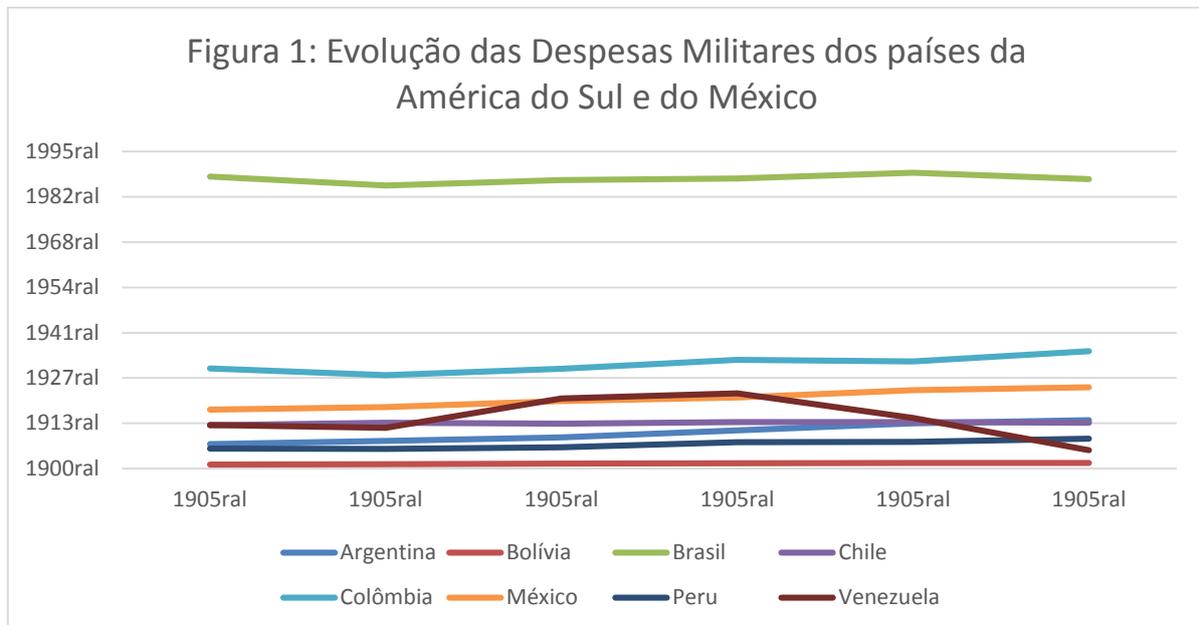
Por fim, segundo dados sobre os gastos dispendidos nas áreas militar e da saúde na região, constatou-se que, de 1995 até 2015, houve aumento percentual das despesas com saúde (de 3.2% para 4.3%) e uma concomitante redução dos gastos militares (de 1.6% para 1.2%) (SIPRI, 2016), o que indica que a preocupação com a elevação dos gastos militares às expensas de investimentos na área social não se confirmou.

Essa mesma tendência é parcialmente corroborada pelo Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres, que aponta relativa estabilização dos gastos militares, sobretudo no período 2013-2015. Com efeito, aquele Instituto observava, em 2014, estar em curso um processo de moderada desaceleração dos gastos em defesa na América do Sul. Tais gastos haviam crescido somente 2.3%, principalmente por conta dos investimentos da Venezuela (12.4%), Colômbia (11.6%) e Bolívia (8%). Uruguai – influenciado pela inflação – e Brasil – por conta da realocação de recursos procedida após as manifestações de julho do ano anterior – registraram índices negativos, com -4,1% e 1,1%, respectivamente (SIPRI, 2014, p. 359). Em valores absolutos, os gastos em defesa na região oscilaram de US\$ 1.33 bilhão em 2013 a US\$ 1.23 bilhão em 2014, retornando a US\$ 1.36 bilhão em 2015<sup>2</sup>.

O gráfico 1, ao lado, permite visualizar essa trajetória recente, ao mesmo tempo em que dá conta, igualmente, que, à exceção de Colômbia e México, os demais países ora considerados lograram manter estáveis ou mesmo reduzir, ainda que de forma limitada, seus gastos militares.

---

<sup>2</sup> O mesmo relatório aponta que a maior parte do orçamento na América Latina em matéria de Defesa é destinado ao pagamento de folha salarial, e não para a aquisição de tecnologia (2014, p. 360). Em relação ao Brasil, aponta que as fronteiras são a principal preocupação do país, na qual a parte operacional fica encargo de duas principais estratégias: a Operação Ágata e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). (SIPRI 2014, p. 362).



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *International Security Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute*.

A trajetória recente dos gastos em defesa não expressa nem representa em si mesma fator de comprometimento da estabilidade no subcontinente sul-americano, estando fortemente condicionada por restrições de ordem orçamentária do que propriamente por imperativos de emprego da força militar. A Colômbia é a exceção a esse respeito, muito embora, também neste caso, observe-se tendência de redução que acompanha a própria dinâmica ditada ao conflito pelas conversações de paz em curso. Com o declínio e estabilização dos gastos em defesa arrefeceu, também, a preocupação com uma eventual corrida armamentista na região aludida em estudo do SIPRI anteriormente apontado, assim como com a lógica de soma zero com que se associaram os gastos militares e os investimentos nos planos do desenvolvimento e das políticas sociais.

Esse panorama relativamente otimista acerca da evolução dos gastos de defesa na América do Sul contrasta significativamente com os diagnósticos sobre a conflitividade na região. Como amplamente reconhecido, o subcontinente sul-americano é considerado uma das regiões mais estáveis do planeta no que tange aos conflitos interestatais, exibindo, ao mesmo tempo, os mais elevados indicadores de violência em

termos globais. A escalada da violência na América Latina tem, como epicentro, a América Central e o México, mas afeta também a América do Sul.

O contraste entre a baixa conflitividade interestatal e a escala da violência doméstica está amplamente retratado nas fontes ora consideradas. Ampla repercussão é dada à intensificação das atividades e das ações violentas associadas ao crime organizado em toda a América Latina, com ênfase particular no istmo centro-americano – com destaque a El Salvador, no México, assim como no Brasil. Importante assinalar que as fontes em exame chamam atenção para as implicações importantes que a espiral de violência associada ao crime organizado para as Forças Armadas dos respectivos países que, instadas a atuar domesticamente também se transformam em alvos de ações violentas. Como observado no Military Balance 2016:

*Organised criminal and narco-trafficking groups intensified their attacks against security forces in several Latin American countries during 2015, and the activity of these groups again dominated regional defence activity. Criminal and guerrilla groups deliberately targeted military forces, especially in the slums of Rio de Janeiro in Brazil, and in parts of Mexico and El Salvador. In response, regional armed forces were increasingly involved in internal security deployments. Meanwhile, although regional military procurements were limited by a weakening economic environment throughout the region, some armed forces continued to consider future force postures and potential overseas roles. (IISS, The Military Balance 2016, p. 365).*

Embora as atenções quanto ao aumento da violência associada à criminalidade recaiam sobre os países centro-americanos e o México, é importante considerar que, em larga medida, esta escalada esteve associada, em sua origem, ao desmantelamento dos grandes cartéis de Cali e Medellín nos anos noventa e à dinâmica assumida pelo conflito colombiano durante o Governo de Álvaro Uribe (2002-2010). Tais fatores forçaram o reposicionamento das estruturas do narcotráfico a se reorganizaram de forma mais dispersa ao longo do istmo centro-americano, beneficiando-se, ao mesmo tempo, do forte aumento da delinquência em países como Honduras, El Salvador e Guatemala, tendo o México como destino focal de suas operações, por conta da dimensão do próprio mercado daquele país e pela proximidade como o principal mercado de destino, os Estados Unidos.

A escalada de violência que vem acompanhando esta dinâmica está retratada nas análises sobre o panorama de segurança regional como seu principal elemento definidor. Segundo o IISS, “*throughout 2015, corruption and organised crime caused severe security problems and political instability in Central America’s ‘northern triangle’, comprising El Salvador, Guatemala and Honduras*” (IISS 2016). O SIPRI, por sua vez, observa que nos três países as forças armadas foram mobilizadas no enfrentamento às organizações do crime organizado (SIPRI, 2016). Mesmo assim, para o *Global Conflict Tracker* (GCT), é a escalada de violência no México que é apontada como o único conflito de impacto significativo<sup>3</sup> para os interesses de segurança dos Estados Unidos em todo o continente americano (Council of Foreign Relations, 2016). No mesmo sentido, também o *Conflict Barometer* considera o México como o único caso de guerra em curso nas Américas (HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH 2016, p. 100), no presente, o que se justifica pela suspensão de hostilidades entre o Governo da Colômbia e as FARC, no marco do corrente processo de paz naquele país. A centralidade atribuída ao México indica a lógica subordinada da instabilidade na América Central ao posicionamento e importância deste país como principal referente da dinâmica do narcotráfico e do crime organizado naquela sub-região.

Embora não se refiram diretamente ao entorno estratégico brasileiro, tais avaliações são importantes para a caracterização da condição de segurança neste, em razão do nexo já mencionado entre a deterioração da condição de segurança no México e no istmo centro-americano com a dinâmica do narcotráfico e do crime organizado na América do Sul, já que esta é parte constitutiva e indissociável de toda a cadeia que vincula as cinco dimensões centrais do tráfico de cocaína em particular, quais sejam, a produção, o processamento, a distribuição, o consumo e a lavagem de dinheiro. Ao mesmo tempo, atestam que o espaço imediatamente adjacente ao entorno estratégico brasileiro (ou ele próprio, em sua inteireza, se considerada sua configuração nos atuais documentos norteadores da política de defesa) está marcado por grande componente de instabilidade advindo da violência associada à criminalidade organizada e ao emprego das forças armadas no seu enfrentamento.

---

<sup>3</sup> O GCT classifica os conflitos, no que diz respeito à sua relevância para os interesses estratégicos dos Estados Unidos segundo três níveis: limitado, significativo ou crítico. A respeito consultar <http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#/>.

Este fator está associado, também, à conflitividade vinculada à instabilidade política, embora as fontes em exame difiram quanto à avaliação deste aspecto. Por exemplo, o GCT não identifica nenhum foco de conflito associado à instabilidade política em todas as Américas, a despeito da crescente fragilização dos governos, tal como observado em Honduras, na Guatemala e em El Salvador, e de modo muito claro, na Venezuela, na América do Sul. Este aspecto está retratado de modo bem mais específico, no marco do *Conflict Barometer* da Universidade de Heidenberg. Nele se apontam conflitos dessa natureza no Brasil, na Colômbia, no Equador, no Paraguai, no Peru e na Venezuela, embora seja muito importante destacar que, segundo a metodologia empregada por aquele Instituto, tais conflitos não necessariamente devam envolver ações violentas. Assim, no caso brasileiro, apontam-se os protestos liderados por movimentos sociais como o Movimento Passe Livre, Vem Pra Rua, Revoltados On Line, Cariocas Direitos, dentre outros, desencadeados em junho de 2013 e que se mantiveram desde então, associados ao embate político entre o Governo e a oposição e que culminou na abertura do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff e seu afastamento temporário em maio de 2016. No Equador, registram-se os embates entre movimentos opositores como a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), a Confederação Equatoriana dos Trabalhadores (CET) e a Frente Única dos Trabalhadores (FUT) e o governo de Rafael Correa em torno. No Paraguai, apontam-se os embates entre o governo e o Exército Popular Paraguaio (EPP) e seu braço armado, a Associação Camponesa Armada, ao passo que no Peru são os conflitos entre o governo e o Sendero Luminoso e movimentos opositoristas que ganham destaque para o *Conflict Barometer*. Na Venezuela, por fim, ganham destaque os conflitos entre os apoiadores do regime chavista e os partidos políticos e movimentos de oposição.

A maior ênfase aos conflitos associados à instabilidade política prestada pelo *Conflict Barometer* reflete importantes diferenças quanto ao critério de definição e classificação de conflitos entre este instrumento e as demais fontes consideradas neste estudo<sup>4</sup>. Chama atenção o fato de que, seguindo os

---

<sup>4</sup> O *Conflict Barometer* define conflito político como “a perceived incompatibility of intentions between individuals or social groups. Such an incompatibility emerges from the presence of actors who communicate and act with regard to certain objects. These actions and communications are known as measures, while the objects form the issues of positional differences. Actors, measures, and issues are the constitutive attributes of political conflict”. Os conflitos políticos são classificados em cinco níveis de intensidade como disputas, crises não violentas, crises violentas, guerras limitadas e guerras.

parâmetros metodológicos desta iniciativa, de um total de quinze conflitos de ordem doméstica identificados na América do Sul no presente, dez estão classificados como crises violentas e três como guerras limitadas. O aspecto chamativo dessa avaliação é o fato de que o diagnóstico acima apresentado não se refere aos elevados índices de violência associados à criminalidade comum e à criminalidade organizada, o que corroboraria o entendimento amplamente difundido de que a América Latina em seu conjunto - e a América do Sul como parte desta - é, no presente, a região mais violenta do planeta. Diferentemente disso, o diagnóstico se refere a conflitos domésticos de natureza política em sua totalidade, o que não deixa de ser, em certa medida surpreendente, dado o fato de a região ter experimentado um muito bem sucedido processo de transição democrática entre a metade dos anos oitenta e o início da década de noventa.

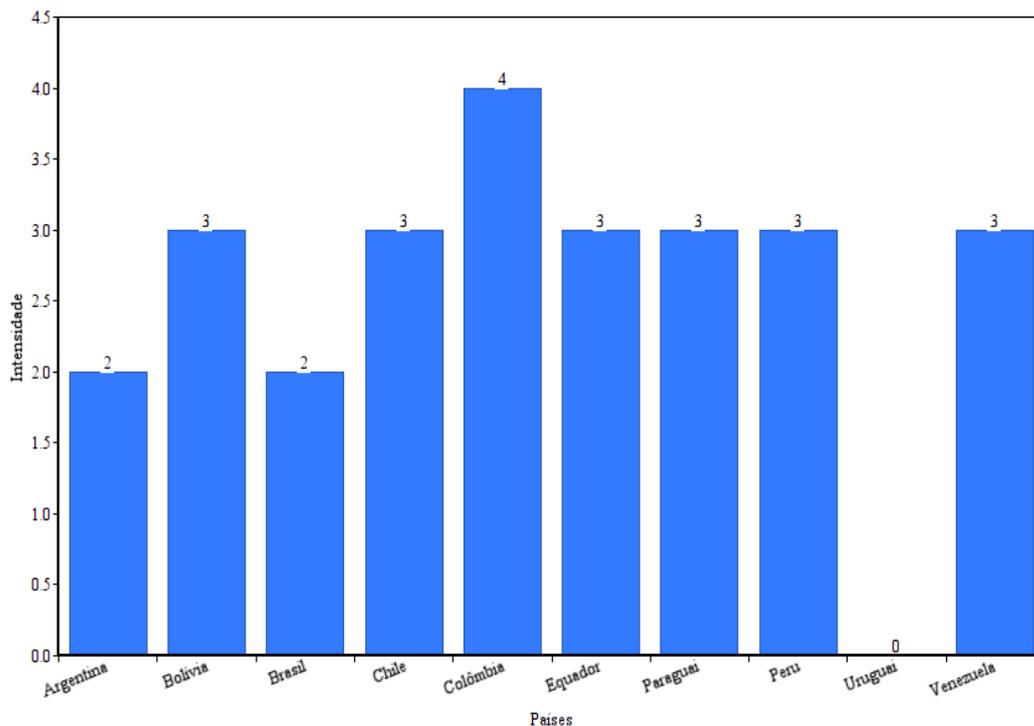
Cabe destacar que a crise que ora assola os governos liderados por forças de esquerda na América do Sul comporta, em alguns casos, importante potencial de aumento da violência política. O caso mais evidente é a Venezuela onde se conjugam um forte descontentamento popular nutrido por crítica condição econômica marcada pela escassez de produtos básicos, elevados índices de inflação e de desemprego com a acentuada erosão do apoio político ao Governo que encontra no recrudescimento frente às forças de oposição e na manipulação das instituições os principais recursos para sua própria sustentação. No Brasil, embora em escala muito menor, a recente dinâmica política levou a uma polarização sem precedentes desde a restauração democrática e que ensejou confrontos entre apoiadores do Governo da Presidente Dilma Rousseff e da oposição. No Chile, uma onda de descontentamento popular com o governo de Michele Bachelet tem, igualmente, suscitado uma onda de enfrentamento entre manifestantes sociais e as forças de segurança, fenômeno também observado no Equador.

Desse modo, observa-se que, de acordo com as fontes estudadas, a estabilidade na América do Sul vem sendo colocada em questão pelo aumento da violência associado basicamente ao crime organizado, fator este apontado de modo bastante convergente pelas fontes estudadas, e à instabilidade política que, embora não amplamente disseminada como o primeiro fator e não caracterizada e retratada de modo homogêneo, é apontada como desafio emergente.

Outro importante fator de conflitividade na América do Sul posto em relevo pelo *Conflict Barometer* é o acesso e controle a recursos naturais. O gráfico 1, abaixo, demonstra que os conflitos em torno de recursos naturais em curso no ano de 2015 no subcontinente assumiram a forma de crise violenta, isto é, em seu transcurso, envolveram, majoritariamente, o recurso à violência, o que dá conta de sua importância neste contexto. Cabe ressaltar que, por ocorrerem no âmbito doméstico, tais conflitos – e o recurso ao emprego da força em seu seio – são protagonizados basicamente por atores não estatais, de um lado, e forças de segurança dos governos da região, de outro, sem que haja, necessariamente, o engajamento das forças armadas regulares dos países em questão. Isso, contudo, não oblitera o fato de serem centrais as questões afetas aos recursos naturais para a compreensão do padrão de conflitividade presente no atual contexto sul-americano, de modo particular.

Gráfico 2: Conflitos sobre recursos naturais em 2015 na América do Sul

Conflitos sobre Recursos Naturais em 2015 na América do Sul



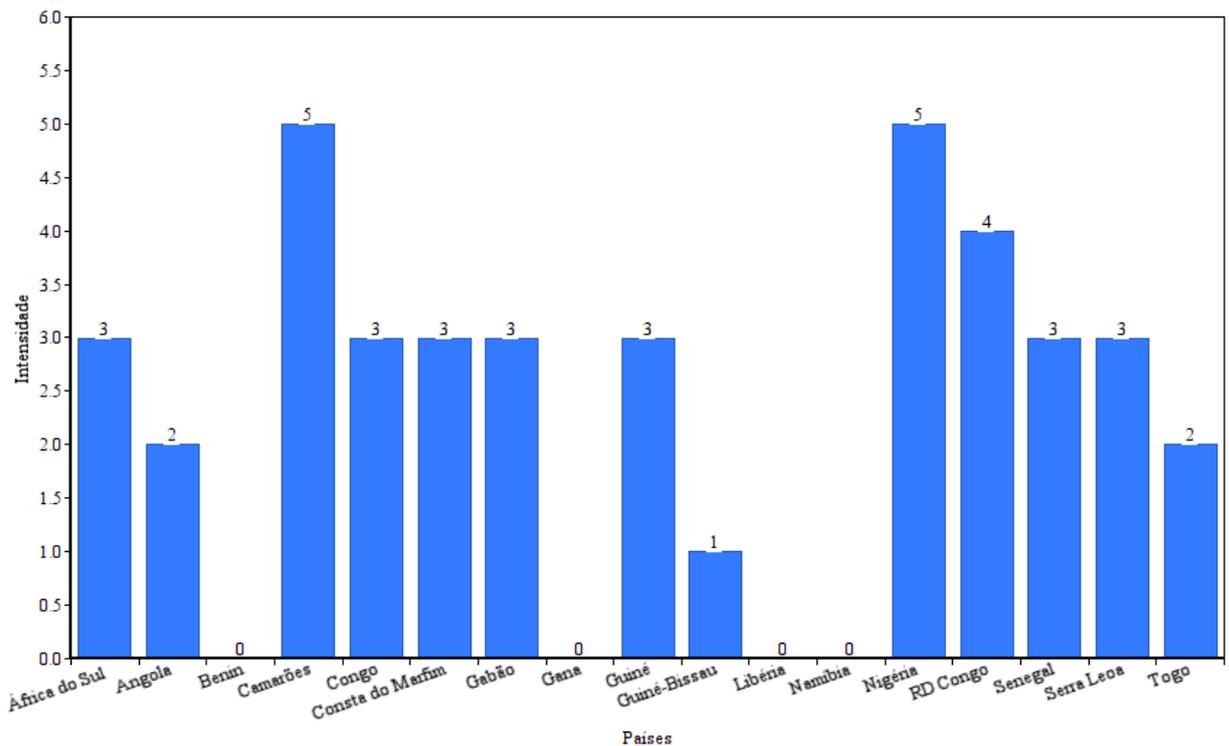
Legenda: Nível 5: Guerra; Nível 4: Guerras limitadas; Nível 3: Crises violentas; Nível 2: Crises não-violentas; Nível 1: Disputas; Nível 0: Sem conflito. Fonte: Conflict Barometer, 2015, p.

### 3. O PANORAMA DA ESTABILIDADE NOS PAÍSES DA ÁFRICA OCIDENTAL E MERIDIONAL

A África Subsaariana é usualmente apontada como uma região caracterizada pela alta instabilidade política e conflitividade, características que se estendem, em larga medida, àquela porção conformada pela África Ocidental (SIPRI 2015). No entanto, no caso desta, tal realidade não está retratada na magnitude dos gastos militares que, de acordo com o SIPRI (2015: 6), mantêm-se relativamente estáveis nos últimos três anos, como reflexo das próprias limitações econômicas da maior parte dos países da região, com também do fato de alguns importantes conflitos civis terem sido considerados desde o prisma dos gastos militares. De modo semelhante à América do Sul, os conflitos interestatais não conformam dimensão central do panorama da estabilidade, nos países da Costa Ocidental da África lindeiros ao Brasil (SIPRI 2015, p.7). Também de modo semelhante, é a violência associada à instabilidade política e à ação de grupos terroristas que desponta como principal desafio a comprometer a estabilidade naquela região. De acordo com o *Conflict Barometer* (2015: 12), estavam em curso oito conflitos interestatais em toda a África Subsaariana, sendo que apenas um destes caracterizado como conflito violento (Sudão X Sudão do Sul). Por outro lado, ainda de acordo com a mesma fonte, dos 75 conflitos intraestatais observados na mesma região, 45 são caracterizados como conflitos violentos, assim como 11 dos 14 conflitos subestatais (*Conflict Barometer*. 2016: 16).

Embora estes dados se refiram à África Subsaariana como um todo, o fenômeno apontado é observado igualmente na fração considerada como África Ocidental. Como observado no gráfico 2 abaixo, em dez países da costa africana, os conflitos internos são conflitos violentos. Angola, Guiné Bissau e Togo vivenciam conflitos considerados não violentos ao passo que Benin, Gana, Libéria e Namíbia não atravessam conflitos.

Conflitos na África Ocidental em 2015



Legenda: Nível 5: Guerra; Nível 4: Guerras limitadas; Nível 3: Crises violentas; Nível 2: Crises não-violentas; Nível 1: Disputas; Nível 0: Sem conflito. Fonte: Conflict Barometer, 2015.

Um segundo aspecto importante depreendido das fontes consultadas é a importância dos conflitos associados ao acesso/controlado de recursos. Ainda segundo o *Conflict Barometer*, há 27 conflitos dessa natureza em curso na África Subsaariana, dois terços (18) dos quais são conflitos violentos. Assim mesmo, o exame detido deste padrão de conflito na África Ocidental e Meridional demonstra que o mesmo se faz presente em cinco países (Angola, Congo, Gabão, Camarões e Nigéria); porém, apenas na Nigéria tal sorte de conflito assume formas violentas. Isso contrasta com o observado na América do Sul, onde os conflitos associados ao acesso e controle de recursos naturais se expressam de forma violenta em sete países vizinhos e no próprio Brasil. No que tange a esse aspecto, portanto, a fração do entorno estratégico brasileiro na costa africana se mostra mais estável que sua porção sul-americana. Assim mesmo, não se deve desconsiderar que tal sorte de conflito na África Ocidental envolve dois países (Angola e Nigéria) de grande

importância no contexto estratégico regional, no marco do entorno estratégico brasileiro e como parceiros bilaterais, também do ponto de vista político e econômico-comercial.

É importante, pois, considerar o acesso e o controle de recursos naturais como fator subjacente aos conflitos violentos observados em alguns importantes parceiros brasileiros na costa africana. Ao mesmo tempo, é igualmente importante tomar em conta o enlace deste fator com a conflitividade associada à instabilidade política e ao crescimento do terrorismo, particularmente no contexto da África Ocidental. Com efeito, o padrão de conflito preponderante naquela região, e de modo particular, os violentos, estão determinados, segundo as fontes consideradas, pela conjunção destes dois fatores básicos: a instabilidade política doméstica e o fortalecimento do terrorismo, sendo o acesso e controle de recursos naturais um aspecto subjacente, mas cuja relevância frente a considerações de ordem política, étnica e religiosa, altera-se segundo o país considerado.

Há forte convergência nas fontes consultadas em apontar a Nigéria como o mais importante foco de instabilidade (SIPRI 2015: 16; IISS), no presente, em razão do enfrentamento entre as forças de segurança do governo e grupos insurgentes, com destaque ao Boko Haram, considerado o maior e mais importante destes grupos em atividade em toda a África no presente. Trata-se de movimento armado de inspiração jihadista cujo principal objetivo é a implantação de uma república islâmica com base em uma interpretação radical da *Sharia*, a lei islâmica. O Boko Haram está presente, sobretudo, no norte do país, e sua atuação envolve ataques perpetrados por meio de bombas e homens-bomba em lugares públicos, escolas e igrejas, assassinatos em série e sequestros coletivos, e se alimenta do tráfico de armas, de munições, de drogas e de pessoas (particularmente mulheres vendidas a redes de prostituição).

Apesar de sua presença e atuação se concentrar na região norte do país, a violência perpetrada pelo Boko Haram já alcança, também, outras regiões ao centro e ao sul do país, inclusive a capital, Lagos, e transborda para os países vizinhos. Relatórios do *International Crisis Group* e pela Anistia Internacional apontam a assistência prestada pelo Chad, Camarão e Níger como fundamental para a contenção das ações do Boko Haram nas províncias do nordeste da Nigéria, obtido nos últimos dois anos; mas aponta, em contrapartida, o aumento de ataques suicidas e das atividades do grupo naqueles países, com destaque para os Camarões. Nesse sentido, os vínculos cada vez mais estreitos do Boko Haram com outros grupos

islâmicos, em particular com a Al Qaeda e suas ramificações em países do Magreb e com o Estado Islâmico, que também procura aumentar sua presença e ação na África Ocidental, são, também, apontados como fator de crescente preocupação para a estabilidade regional.

Reforçam as preocupações com os crescentes vínculos entre a instabilidade política doméstica, o terrorismo e a escalada das ações de grupos terroristas, os desenvolvimentos tais como aqueles observados no Mali a partir de novembro de 2015, quando do sequestro e assassinato em massa ocorrido em hotel em Bamako, a capital do país. Em junho de 2015 o governo malí assinou acordo de paz com grupos rebeldes Tuaregues reunidos sob a assim chamada Coordenação dos Movimentos Azawad, acordo este que passou a ser resistido por outros movimentos Tuaregues assistidos por grupos jihadistas operando desde países do Magreb. Nesse sentido, e a exemplo do que foi apontado acima com relação à Nigéria, assiste-se o transbordamento do conflito para países vizinhos, como, no caso, a Costa do Marfim e República da Guiné. É importante assinalar que o transbordamento da violência afeta países que, a exemplo destes e como também o Togo e a Guiné Bissau, vivenciaram conflitos políticos domésticos violentos até bem recentemente e cuja estabilidade política é ainda tênue, havendo, portanto, a possibilidade de reversão dos avanços logrados internamente, nos últimos três anos, naqueles países, em termos da pacificação interna.

Observa-se, portanto, que os países limítrofes da África Ocidental que integram o entorno estratégico brasileiro, ademais dos casos em que abrigam eles próprios importantes focos de instabilidade, exportando-as, estão circundados por um “cinturão de instabilidade” integrado por Mali, Níger, Chad, República Centro-Africana e Congo, países estes alcançados pela dinâmica dos conflitos em curso sobretudo na Nigéria, sendo, também, palcos de conflitos violentos originados internamente e passíveis de transbordarem regionalmente. Isso faz com que a estabilidade no Entorno Estratégico brasileiro, no que diz respeito à sua dimensão africana, esteja, mesmo que indiretamente, vinculada às dinâmicas dos conflitos nos espaços continentais imediatamente a ele adjacentes, quais sejam, as mais conturbadas áreas da África central. Assim, o vetor de transnacionalidade inerente à insegurança e à instabilidade em áreas da África Ocidental que integram o Entorno Estratégico brasileiro é de grande importância, na medida em que afeta diretamente tanto a natureza como o alcance dos conflitos ali presentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depreende-se, das análises precedentes, que a estabilidade no Entorno Estratégico brasileiro se vê, no presente, colocada em questão, mais por conflitos domésticos, tanto em sua dimensão sul-americana como nos países da costa ocidental da África. O transbordamento da violência para países vizinhos é bem mais perceptível no caso africano do que na América do Sul, onde preponderam os vetores transnacionais associados ao crime organizado e, de modo particular, ao tráfico de drogas ilícitas, de armas e de munições e aos fluxos financeiros correspondentes. Na África Ocidental, a dimensão transnacional dos conflitos está muito mais associada ao terrorismo perpetrado por grupos aliados à Al Qaeda, ao Estado Islâmico, ou a outros, como o Boko Haram que, a partir do apoio destas grandes organizações terroristas, já logrou também, articular-se, para além do território nigeriano, com grupos insurgentes e outras organizações terroristas em praticamente todos os países vizinhos. Na América do Sul, o terrorismo é fenômeno secundário, hoje circunscrito ao Peru, onde o Sendero Luminoso procura, com dificuldades, rearticular-se. O avanço do processo de paz na Colômbia contribui diretamente para manter o terrorismo ainda mais circunscrito. Desse modo, embora também com pesos diferenciados nas duas vertentes do Entorno Estratégico ora em questão, é o tráfico de drogas que termina representando o mais importante conector entre a instabilidade e o padrão de conflitividade observado na América do Sul com aqueles presentes nos países limieiros da África Ocidental. Em tal contexto, os gastos militares terminam ocupando, por razões distintas, um lugar igualmente secundário como fator de instabilidade, muito embora o tráfico de drogas, de armas e de munições seja, ao contrário, elemento de maior peso em ditar episódios de violência em ambos os espaços.

Outro fator marcante do panorama da conflitividade no Entorno Estratégico brasileiro são os conflitos por acesso/controlado de recursos naturais que, como visto, estão presentes em ambas as regiões, embora também com diferenças significativas quanto ao seu alcance e grau de violência, os quais são maiores na América do Sul que nos países limieiros da África Ocidental, onde, à exceção da Nigéria, assumem formas de disputas não violentas. Já na América do Sul, estes conflitos são preponderantemente violentos e protagonizados preponderantemente por agentes não estatais reivindicando acesso à propriedade, direito de uso ou de exploração, e a proteção de espaços e recursos.

Por fim, cabe aludir ao cinturão de instabilidade, que envolve boa parte do Entorno Estratégico brasileiro, sobretudo no seu flanco ao norte da América do Sul, onde as redes integradas ao tráfico de drogas e à lavagem de ativos são, em larga medida, responsáveis pelos crescentes indicadores de violência. Na África Ocidental, como visto, este cinturão se define por meio, sobretudo, do transbordamento de conflitos domésticos atravessados por vetores transnacionais como o terrorismo, em primeiro lugar, e o tráfico ilícito de drogas, de armas e munições e de pessoas, secundariamente. Por envolver dinâmicas que se expressam em espaços adjacentes ao Entorno Estratégico brasileiro, pareceria que os fatores de conflitividade e violência originados destes espaços teriam importância secundária na conformação do panorama da estabilidade no Entorno. Ao contrário disso, como antes expressos, as dinâmicas ditadas por vetores transnacionais terminam tendo impacto significativo no alcance e na natureza dos conflitos presentes na parte africana do Entorno Estratégico, em particular aqueles violentos.

É precisamente a natureza e o alcance dos conflitos violentos em curso no Entorno Estratégico que representam um complexo desafio para os interesses de defesa brasileiros, visto que tais conflitos estão estabelecidos em torno de questões cujas respostas por meios militares se mostram inadequadas ou limitadas. Ao mesmo tempo, são temas que demandam graus e formas de coordenação de esforços no campo da segurança em que não se pode prescindir dos recursos do expertise e do apoio prestados pelas Forças Armadas. Nesse sentido, a virtual inexistência de guerras interestatais em todo o espaço do Entorno Estratégico contribui diretamente para que as atenções das Forças Armadas se voltem para espaços onde sua presença e atuação sejam entendidas como naturais, como no caso dos espaços fronteiriços, embora também nesses espaços se coloquem a serviço do enfrentamento aos ilícitos transnacionais, em particular no caso sul-americano. Já na vertente dos países limítrofes na África Ocidental, a praticamente única opção viável de engajamento para o Exército Brasileiro e consentânea com a natureza dos desafios de segurança ali presentes é a atuação em mecanismos próprios de segurança coletiva, notadamente as operações de paz, como efetivamente vem ocorrendo no Congo. Outra possibilidade é a intensificação dos intercâmbios militares em nível bilateral, cujos custos políticos e econômicos e os próprios riscos incorridos são, evidentemente, menores.

## REFERÊNCIAS

- BROMLEY, Mark. & SOLMIRANO, Carina. Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America and the Caribbean. SIPRI Policy Paper 31, Stockholm: SIPRI, 2012.
- COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. (2016). Global Conflict Tracker. Disponível em <http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/>. Acesso: abril e maio de 2016.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2015). Anuário de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Santiago: FES. Acessível em [library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf). Acesso em 24.04.2016.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2014). Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Santiago: FES. Acessível em [library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2013.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2013.pdf). Acesso em 24.04.2016.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2013). Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Santiago: FES. Acessível em [library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2013](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2013). Acesso em 23.04.2016.
- HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH. Conflict Barometer (vários anos). Disponível em <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/>. Acesso em 27,28 e 29 de abril de 2016.
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (2015). The military balance 2015. London: IISS. Acesso em 20.05.2016i
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (2014). The military balance 2014. London: IISS. Acesso em 20.05.2016.
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (2013). The military balance 2013. London: IISS. Acesso em 22.04.2016.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2012). Política Nacional de Defesa. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em 21.04.2016.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2015). SIPRI International Security Yearbook – 2014. Stockholm: 2015. Acesso em 22.04.2016.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2015). SIPRI International Security Yearbook – 2013. Stockholm: 2014 Acesso em 22.04.2016.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2015). SIPRI International Security Yearbook – 2012. Stockholm: 2013. Acesso em 22.04.2016.

