

CADERNOS



Aspectos das políticas marítimas da Argentina e do Brasil no Atlântico Sul

Camila Cristina Ribeiro Luis
Suzeley Kalil Mathias

n. 127

Abril de 2019

Aspectos das políticas marítimas da Argentina e do Brasil no Atlântico Sul

Camila Cristina Ribeiro Luis

Suzeley Kalil Mathias

Cadernos Cedec nº 127

Abril de 2019

CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS

André Botelho, Angélica Cuellar (UNAM, México), Cícero Araújo, Eucaris Olaya (UNAL, Colômbia), Germán Silva Garcia (ILAE, Colômbia), Iram G. Rodrigues, Miguel Chaia, Pedro Meira Monteiro (Princeton, EUA), Raquel Kritsch, Reginaldo Moraes, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo

Vigevani

DIRETORIA

Presidente: Andrei Koerner

Vice-presidente: Bernardo Ricupero

Diretor-tesoureiro: Eduardo Garuti Noronha

Diretor-secretário: Cecília Carmem Pontes Rodrigues

EDITORES

Maria Rita Aprile

William Torres Laureano da Rosa

Cadernos CEDEC / Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. – n. 1,
(1983)– . – São Paulo: CEDEC, 1983–

Irregular, 1983 (1)–2017(122); quadrimestral, 2017(123-)

ISSN 0101-7780 (impresso)

A partir do n.123 somente online (impressão apenas sob demanda).

I. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

CADERNOS CEDEC – NOVA SÉRIE

Cadernos Cedec é publicação seriada, de periodicidade trimestral, que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos e pesquisas sobre temas diversos de interesse do CEDEC, realizados por seus associados, por pesquisadores convidados e pela comunidade acadêmica.

Iniciada, em 1983, a publicação dos *Cadernos* chegou a 121 números, em 2016. A partir de 2017, os *Cadernos Cedec* iniciam Nova Série, com redefinição de seus objetivos, modelo e forma para adequar a divulgação do conhecimento às condições atuais das mídias digitais.

Trata-se da publicação de trabalhos com escopo e extensão mais amplos que artigos de periódicos científicos. A ênfase se refere à apresentação detalhada de problemas e objetivos de pesquisas, sua formulação teórico-metodológica, dados levantados e análises ampliadas dos resultados alcançados. Os *Cadernos* também incluem dossiês temáticos e a memória de seminários e debates sobre temas da atualidade e de outros eventos realizados pelo CEDEC e/ou por instituições parceiras.

O Conselho Editorial passa a integrar novos membros, brasileiros e estrangeiros. Com isso, será possível assegurar a pluralidade de temáticas e de perspectivas teóricas e metodológicas, mantendo a diretriz institucional que privilegia a qualidade da pesquisa em temas prioritários.

Os *Cadernos Cedec* passam a ser publicados exclusivamente em mídia digital. Sua identidade visual e projeto gráfico foram remodelados e as publicações serão inseridas em plataforma de editoração eletrônica (SEER) para facilitar o acesso aos leitores e sua indexação em bases de dados.

Os *Cadernos Cedec* adotam as mesmas normas de publicação que a Revista Lua Nova (<http://www.cedec.org.br/luanova/artigos/>), mas com extensão de 35 a 80 páginas ou de 75 a 175 mil caracteres.

Dado o seu caráter institucional, os *Cadernos Cedec* recebem apenas propostas de publicação apresentadas por integrantes de seu Conselho Editorial e de seus associados.

Sumário

Introdução	6
Políticas Públicas: conceitos e definições	9
Interesses brasileiros e argentinos no Atlântico Sul	13
As políticas brasileiras e argentinas para o Mar	24
Considerações Finais	30
Referências Bibliográficas	31

Aspectos das políticas marítimas da Argentina e do Brasil no Atlântico Sul^{01*}

Camila Cristina Ribeiro Luis⁰²
Suzeley Kalil Mathias⁰³

Resumo: O objetivo deste texto é explorar as políticas que orientam as atividades brasileiras e argentinas no mar, ou seja, que visam ao desenvolvimento do Poder Marítimo de ambos os países, uma vez que tais políticas contemplam elementos que integram metas em defesa e segurança. Para tanto, são identificados nos documentos nacionais os interesses argentinos e brasileiros no Atlântico Sul e analisada tanto as políticas de defesa como as políticas marítimas de Brasil em comparação à Argentina à luz da literatura de Análise de Políticas Públicas. A análise preliminar indica pouca eficiência das políticas marítimas tanto na Argentina, em razão do seu baixo perfil em relação à defesa; quanto no Brasil, pelo predomínio militar em relação ao mar.

Palavras-Chave: Poder Marítimo, Política Pública, Atlântico Sul, Argentina, Brasil.

Abstract: The purpose of this work is to explore the policies that guide the Brazilian and Argentine activities in the sea. How is the development of the Navy Power in both countries? These policies contemplate elements that integrate goals to achieve objectives in defense and security? Trying to answer this questions, the Argentine and Brazilian interests in the South Atlantic are identified in the national documents and analyzed the defense policies and the maritime policies of Brazil vis a vis to Argentina. To this, we use the Public Policy Analysis literature. The preliminary analysis indicates low efficiency in maritime policies in Argentina, due to its small profile in relation to defense; as in Brazil, due to the military predominance in relation to the sea.

Key words: Defense, Public Policy, Navy Power, Argentina, Brazil

01 Versão bastante inicial em língua espanhola deste trabalho foi publicada nos Anais na IX Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa: Cooperación o unilateralismo en las políticas públicas de seguridad en Iberoamerica. Universidad Militar 'Nueva Granada', Cajicá, Bogotá, Colombia, 19-21/10/2016. Somos gratas à leitura atenta e crítica de Diego Lopes (San Tiago Dantas/GEDES-UNESP), que aproximou o escrito do que se queria dizer. Ressalve-se que a responsabilidade pelos possíveis desacertos é das autoras.

02 Doutora em Relações Internacionais pelo Programa “San Tiago Dantas” e pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), UNESP, São Paulo, Brasil. E-mail: camila.luis@yahoo.com.br

03 Professora livre-docente, Programa de Pós Graduação ‘San Tiago Dantas, pesquisadora do GEDES, UNESP e pesquisadora Pq-2 CNPq. E-Mail: suzeley.kalil@unesp.br

PUS O MEU SONHO NUM NAVIO
E O NAVIO EM CIMA DO MAR;
DEPOIS, ABRI O MAR COM AS MÃOS,
PARA O MEU SONHO NAUFRAGAR.
CECÍLIA MEIRELES

Introdução

É crescente o volume de trabalhos e pesquisas que contemplam aspectos da defesa e segurança na América do Sul a partir de uma perspectiva regional. Nessa região, deixou-se uma situação de quase orfandade nos estudos de defesa para o desenvolvimento do que Soares e Vitelli (2016) chamam de “comunidades epistêmicas”. Isso não equivale a dizer, todavia, que existe um conhecimento amplo e consolidado a respeito da temática. Ao contrário, persistem preconceitos, há lacunas e dúvidas, inclusive sobre o recorte e significado dos termos segurança e defesa.

Considerando o processo de desenvolvimento da temática, parte-se aqui da premissa que as políticas de segurança e defesa são políticas públicas, isto é, uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente visando a intervir em algum problema (Llenderrosas e Eissa, 2016, p. 162). A partir disso, o objetivo será lançar luzes sobre um aspecto pouco trabalhado no âmbito da defesa, qual seja a questão do mar e, apresentando um exemplo de política no Atlântico Sul, contrapondo os casos de Argentina e Brasil neste aspecto.

Tomar como objeto o Atlântico Sul ancora-se especialmente em sua importância intrínseca: o Atlântico Sul, proeminente no processo de expansão europeia e via de comunicação responsável pela construção do império português, ganha maior relevância estratégica no cenário hodierno, como reserva energética e via de transporte entre continentes, essencial para o desenvolvimento do Brasil e de seu entorno (Figueiredo e Monteiro, 2015, p. 32).

A escolha deste recorte condiz com a dimensão estratégica que Argentina e Brasil possuem na América Sul, cuja cooperação ou rivalidade influenciaram a dinâmica e estabilidade da política

Cadernos CEDEC, n. 127, 2019

regional. A proposta aqui, no entanto, volta-se para a projeção marítima de ambos os países no Atlântico Sul, dois grandes atores regionais sul-americanos que possuem percepções ora semelhantes, ora contraditórias quanto ao espaço geopolítico oceânico: cogitados como membros de uma possível Organização do Tratado do Atlântico Sul no período da Guerra Fria, sócios no patrocínio da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, envolvimento da Argentina em um conflito bélico com o Reino Unido pela soberania das Ilhas Malvinas, pleito argentino pela integração à OTAN.

Semelhanças e diferenças que também podem ser observadas no processo político interno de ambos os países: quanto ao autoritarismo, (re)democratização e formulação de políticas públicas de defesa e assuntos marítimos. O modo pelo qual cada país compreende e desenvolve sua relação com o mar e com os recursos dele advindos influencia sua política exterior em relação ao espaço marítimo. Portanto, a política marítima de um país poderá inibir ou facilitar o processo de cooperação regional.

Esboçado o assunto a ser tratado, cabe lembrar que concorda-se aqui com a distinção entre segurança e defesa proposta por Saint-Pierre (por exemplo: 2007; 2011), ou seja, entende-se que segurança e defesa são conceitos distintos, mas que internalizados pelos latino-americanos como sobrepostos e intercambiáveis, em razão da subordinação estratégica aos países centrais (Mathias, 2004), ou ainda da persistência do ‘colonialismo intelectual’ que sustenta a cultura política de nossos países.

Em outras palavras, a falta de um pensamento próprio, condizente com a realidade que se quer compreender, impôs à região um conceito de defesa que a transforma em segurança, compreendida como uma resposta hemisférica a um conjunto de ameaças também forâneas à realidade latina. Não se irá, pois, retornar a este debate, indicando apenas que o tema a ser aqui trabalhado será defesa, admitindo a definição proposta por Mayer em 1993, como “um conjunto de medidas e ações destinadas a enfrentar distintos tipos de situações de riscos potenciais ou efetivos ou reduzir a vulnerabilidade ante as mesmas” (Apud Saint-Pierre, 2011, p. 412).

Levando em conta as advertências apresentadas, o objetivo deste trabalho é comparar políticas públicas que orientam as atividades brasileiras e argentinas no mar, uma vez que tais políticas contemplam elementos que integram objetivos de alcançar metas em defesa e segurança regional. Assim, entender as políticas marítimas de ambos os países, é também compreender e identificar seus interesses no mar, expressos em suas políticas de defesa.

Para cumprir com os objetivos, inicialmente é conceituado políticas públicas nos marcos

teóricos estruturantes da análise. Depois, informa-se o desenho da política de defesa de Brasil e Argentina à luz da análise dos ciclos de Políticas Públicas com o objetivo de apresentar de forma breve, mas com respaldo nos documentos nacionais, os interesses argentinos e brasileiros no Atlântico Sul. Posteriormente, considerando a política marítima como uma política pública, direciona-se a análise para a política marítima do Brasil em comparação à Argentina. Por fim, conclui-se que em ambos os países as políticas marítimas são pouco eficientes, pois na Argentina há um baixo perfil em relação à defesa, e à área marítima em particular; e no Brasil tal política é ainda de domínio dos militares. Isto dificulta a construção de uma identidade coletiva no Atlântico Sul para a afirmação da autonomia regional em termos de segurança.

Políticas Públicas: conceitos e definições

O objetivo deste trabalho é comparar políticas públicas que orientam as atividades brasileiras e argentinas no mar, com o fito de alcançar metas em defesa e segurança regional. Assim, inicialmente faz-se necessário conceituar “políticas públicas”, bem como situar tal conceito no marco teórico estruturante dessa análise. Antes da avaliação substantiva, portanto, convém observar que Análise de Política, como campo do conhecimento, constitui um conjunto de elementos que permite um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou análise da atividade concreta da autoridade pública (Serafim e Dias, 2012, p. 121). Quanto ao conceito de Políticas Públicas há uma ampla gama de contribuições para sua definição, muito bem sintetizadas por Sousa (2006, p. 24):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Apesar das diversas definições possíveis, observa-se em todas elas a presença do governo, enquanto autoridade pública na dimensão do Estado, como o principal agente de ação, dado seu caráter imperativo e coercitivo. Considerando também que a definição de política implica participação na luta para influir na distribuição de poder, as políticas públicas, de acordo com Rua (1997), compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Diferentemente de decisão política, a política pública envolve mais de uma decisão e requer diversas ações previamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Além disso, as políticas públicas são “públicas” não pela dimensão do agregado social sobre a qual incidem, mas pelo seu caráter imperativo, isto é, são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (Rua, 1997, p. 1-2).

Dado o caráter imperativo das políticas públicas, o Estado torna-se elemento central na análise, uma vez que compreende o *locus* da autoridade soberana, além de abranger o cenário sistemático de disputas políticas. Assim, é possível compreender política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente visando a intervir em algum problema (Serafim e Dias, 2012, p. 124). Considere-se, todavia, que é também o Estado que distingue uma “situação problemática” de um “problema”. A primeira, na leitura feita por Llenderosas e Eissa a partir das assertivas de Aguilar Villanueva (1993), “é um conjunto de fatos vividos ou observados pelo sujeito”, já “os problemas são construções lógicas que estruturamos de tal modo que tenham uma resposta”, ou, em outras palavras, “a solução forma parte da definição mesma do problema” (2016, p. 165, tradução nossa).

O Estado, entretanto, não pode ser entendido como um ator autônomo em relação à sociedade, e esta última apenas enquanto um agente passivo que se beneficia das ações do Estado. Ao contrário, o Estado representa os conflitos da sociedade, sendo reflexo e espaço das contradições sociais. Portanto, concordamos com a leitura que Serafim e Dias (2012) apresentam da teoria de Laswell, quando este argumenta sobre a necessidade de perguntarmos quem ganha o quê e por quê. Tais questionamentos implicam, conseqüentemente, na observação da agenda do Estado, pois eleger um tema ou deixar de acatá-lo representa uma decisão política e, por isso, políticas públicas são também aquilo que o Estado não faz (Serafim e Dias, 2012, p. 124).

Política Pública, por conseguinte, pressupõe atividade política, e sua materialização resulta de um processo de elaboração e maturação denominado, dentre os diversos modelos de Análise de Política Pública⁰⁴, de ciclo da política, que é o método por meio do qual pode-se estudar um determinado ciclo de uma política adotada. A Análise de Política Pública enfoca o comportamento dos atores sociais e o processo de formulação da agenda e da política, buscando entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não apenas o conteúdo da política pública (Serafim e Dias, 2012, p. 122). Conforme Souza (2006; p. 29), esta sistematização entende a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituído por um processo dinâmico, que pode ser dividido em fases, chamadas por Serafim e Dias (2012, p. 128) como: identificação de

⁰⁴ São vários os modelos desenvolvidos no campo específico de Análise de Políticas Públicas, sendo os principais, segundo Sousa (2006): o tipo de política; incrementalismo; o modelo garbage can; coalizão de defesa; arenas sociais; modelo do equilíbrio interrompido; dentre outros.

problemas; conformação da agenda; formulação; implementação; avaliação da política.

Em um primeiro momento do ciclo da política pública ocorre a identificação do problema pelos atores que assim o reconhecem por meio de seus entendimentos, valores, ideias e métodos. De acordo com Rua (1997, p. 4-5), os atores são diversificados e heterogêneos, podendo ser públicos: políticos, burocratas; e também privados: empresários, trabalhadores, grupos de interesse.

A identificação e o reconhecimento de um problema e sua incorporação na agenda estão condicionados a fatores internos e externos, que mobilizam a ação política. Os fatores externos podem ser: crises ou escândalos, emotividade e impacto social, magnitude da população afetada, pressão dos grupos de interesse, meios de comunicação, momento político favorável ou não à recepção de determinado problema, valores sociais. Já os fatores internos são: características dos órgãos e instituições vinculadas às políticas públicas, tais como sistema político, organização dos partidos, profissionalização da burocracia, etc. (Serafim e Dias, 2012, p. 129).

Em um segundo momento, ocorre a conformação da agenda, isto é, a definição ou escolha e a priorização dos problemas que serão trabalhos em políticas públicas. Kingdon (1984, apud Serafim e Dias, 2012, p. 129) ressalta que a agenda é o espaço de elaboração da lista de problemas que chamam a atenção do governo e dos cidadãos e está sujeita a conflitos e à influência daqueles atores que detém maior poder sobre ela.

Na terceira etapa, procede a formulação da política propriamente dita, em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas. Embora estes procedimentos já estejam implícitos na primeira etapa, é nessa fase que os atores entram em conflito, manifestam suas preferências, formulam objetivos, propõem alternativas. Trata-se, assim, da busca por consenso na qual o resultado é atingido por meio de negociação, barganhas e persuasão (Souza, 2006, p. 30).

A quarta etapa do ciclo de política pública é a sua implementação, no qual o marco normativo de objetivos e diretrizes da política pública é desdobrado em ações, programas, planos e projetos de um governo ou, quando se trata de políticas de mais longo prazo, até mesmo de Estado. É aqui que se transformam o que antes eram meras intenções em resultados observáveis (Rippel, 2014, p. 20).

Por fim, a última fase do ciclo acontece já com a política pública em andamento, permitindo sua revisão ou reforço periódico da política implementada. Essa fase corresponde à avaliação da política, que implica na revisão e medição sistemática para melhora da política, finalização da política

ou desenvolvimento de uma nova política (Serafim e Dias, 2012, p. 131) sobre o mesmo problema.

Já Análise de Políticas Públicas diz respeito a compreender as ações da autoridade pública com o objetivo de intervir na realidade para mitigar problemas ou demandas percebidas pelos mais diversos atores sociais. Mais do que observar os resultados, a análise questiona as escolhas e agendas do Estado, ou seja, o que o Estado faz e também o que deixa de fazer, abrangendo ainda as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. Considerando o debate, o texto que se segue procura analisar decisões políticas que orientam as atividades brasileiras e a argentinas relativas ao mar em uma perspectiva comparada, observando se tais decisões políticas resultaram ou não em políticas públicas, quais os atores envolvidos e os desdobramentos dessas políticas.

Interesses brasileiros e argentinos no Atlântico Sul

Para abordar as políticas públicas destinadas a orientar as atividades brasileiras e argentinas no mar, far-se-á primeiro um mapeamento dos interesses de ambos os países em relação ao Atlântico Sul, oceano ao qual se situam e destinam políticas marítimas destes países. As fontes para isso serão os documentos orientadores em âmbito da defesa, considerando o objetivo de alcançar metas em segurança regional. A defesa, conforme explicita Saint-Pierre (2006, p. 6-7), é um dos elementos capaz de garantir a segurança, entendida como um constructo social elaborado a partir da identificação de ameaças. A especificidade da defesa refere-se à segurança militar externa, intrinsecamente ligada à condução das relações exteriores do país. Disto decorre que política de defesa configura-se como política pública, conforme argumenta Alsina Jr. (2003, p. 55):

[A] defesa é o que se poderia denominar de segurança militar externa, pois não se pode negar o fato de que as forças armadas, na condição de burocracias especializadas na utilização racionalizada dos meios de coerção, possuem, na maior parte dos países, e também no Brasil, funções concernentes à segurança interna – manutenção da lei e da ordem, por exemplo. Em consequência, uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por estas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional. Decorre desse fato primordial a conexão entre a política externa e a política de defesa.

Como uma política pública, a política de defesa reflete as possíveis disputas e negociações entre os mais diversos atores, resultando em um certo grau de oscilação decorrente da disposição e influência dos atores internos ao país na conformação da agenda do Estado. Relativamente a outras políticas públicas (a política de educação, por exemplo), a política de defesa é perene, isto é, a probabilidade de mudanças radicais é baixa relativamente às demais políticas públicas (Saint-Pierre, 2006, p. 7)

Para avaliar os interesses brasileiros no Atlântico Sul, as fontes aqui utilizadas são os documentos legais Política Nacional de Defesa (PDN, 2005), Estratégia Nacional de Defesa (PDN, 2008) e o Livro Branco da Defesa (LBDV, 2012), bem como as revisões promovidas em 2012 e 2016.

Luis e Mathias

Segundo a Política Nacional de Defesa (2005), defesa nacional é “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”. Tal conceito é reafirmado na Estratégia Nacional de Defesa (2008) e no Livro Branco da Defesa (2012). Estes documentos constituem o conjunto de diretrizes da política da área de defesa do país e representam a Política Pública de Defesa brasileira. A Defesa é um aparato permanente do Estado, cuja estrutura é objeto de deliberação de longo prazo, mas a política que caracteriza os recursos destinados à área, os métodos e visões das necessidades internas em relação ao ambiente internacional, é resultante de deliberações dos atores sociais, e sua formulação é influenciada e condicionada tanto por fatores externos (pressão dos grupos de interesse, meios de comunicação, momento político) como internos (características dos órgãos e instituições diretamente interessadas).

Ser uma política de Estado, contudo, não é suficiente para determinar se a defesa é uma política pública ou qual a sua qualidade, segundo o marco de análise aqui adotado. Cabe assinalar que a defesa foi (e talvez ainda o seja) uma ‘não questão’ na sociedade brasileira, razão pela qual foi, por muito tempo, monopólio das Forças Armadas, que não apenas definiam os objetivos da defesa, mas também indicavam as diretrizes estratégicas nacionais⁰⁵. Foram os governos mais recentes, principalmente depois da criação do Ministério da Defesa em 1999, que trouxeram a defesa para a agenda política. Ainda assim, conforme Almeida (2010, p. 243):

Em um país como o Brasil, cujos problemas sociais assumem proporções tão gigantescas quanto as suas dimensões continentais, pode ser difícil justificar investimentos maiores em defesa, em detrimento de programas sociais (...) não tem sido fácil garantir a aplicação de recursos públicos no setor e não se deve esperar que o país se amolde às necessidades da defesa. A política de defesa é que deve ter seus propósitos adequados às necessidades nacionais prioritárias e, para isso, a inserção da política de defesa no mais amplo debate social é um passo de primeira importância.

Inexiste, assim, um amplo debate sobre a política de defesa, cabendo suas iniciativas ao Executivo, especialmente ao presidente da República. Não é por acaso, portanto, que a primeira versão da política de defesa veio a público por meio de um documento presidencial (1996) ou por decretos da Presidência da República, respectivamente Decreto no. 5.484/2005 e 6.703/2008. Em tais documentos, assim como no próprio Livro Branco da Defesa Nacional – cuja primeira fase de discussão

⁰⁵ Exemplo do monopólio militar sobre a formulação estratégica nacional é discutida por Héctor Saint-Pierre (1993). *Racionalidade e Estratégias. Premissas*, v. 3, NEE –UNICAMP, Campinas, p. 24-51.

contou com ampla participação de especialistas no assunto, mas sempre sob direção de membros das forças armadas (Casas e Rodrigues, 2011) –, é possível perceber a permanência da influência militar.

Conforme argumenta Alsina Jr. (2003, p. 72), dado o curto tempo estabelecido de elaboração do documento – 20 dias – e o protagonismo dos atores envolvidos diretamente interessados – Forças Armadas, Itamaraty e a Secretaria de Assuntos Estratégicos –, predominou a percepção que não se deveria inovar, mas que a PDN seria limitada à sistematização daquilo que cada uma das forças singulares já estava realizando, tendo, portanto, o caráter de um somatório de consensos genéricos.

Considerando, portanto, o ciclo de políticas públicas, na primeira fase, de identificação do problema, nota-se pouca, mas crescente, participação dos atores externos ao meio militar no âmbito da defesa, notadamente o protagonismo do presidente da República e do Ministério das Relações Exteriores. O mesmo se repetiu na fase subsequente, de conformação da agenda. Importa lembrar que o país mal completou a transição de um regime burocrático-autoritário para um governo democrático, mas ainda assim publicou dois documentos da defesa. Pode-se dizer que muito do que se discutiu neste âmbito foi no sentido de subordinar o setor castrense à autoridade civil, o que redundou na definição de funções constitucionais e recorte legal (Soares, 2006; Mathias e Guzzi, 2010), e não necessariamente a identificação de um problema passível de política pública.

Na fase da formulação da política pública de defesa, deu-se, aparentemente, um passo atrás no que se refere à maior transparência e participação de atores. Esta é a percepção ao menos relativamente ao documento Política de Defesa Nacional, de 1996; e à Estratégia Nacional de Defesa, ambos elaborados por um *petit comité*, quase resultado de um único indivíduo. A diferença é que o primeiro estaria a cargo de um militar, o general Alberto Cardoso, então chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; enquanto o segundo resultaria do pensamento do professor Mangabeira Unger, então ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

No que se refere ao momento de implementação, Eliezer Rizzo de Oliveira (2005, p. 278) observa que o tema da defesa nacional para o presidente Cardoso “balizou-se em dois blocos de conceitos: de um lado, a globalização e as relações internacionais, posto que a Defesa Nacional é instrumento da diplomacia; de outro lado, as reformas do Estado, as vicissitudes da economia e a implementação de políticas públicas que configuram uma rede de proteção social”.

Em outros lugares defendeu-se que a política de defesa hoje implementada pelo governo brasileiro está reduzida à sua política militar, cada vez mais voltada para o âmbito interno do Estado e, portanto, confundida com segurança e, assim sendo, deixando de ser uma política de defesa (Mathias, Campos e Santos, 2016; Mathias, Loterio e Berdu, 2015). A redução da defesa à segurança pública foi uma escolha compartilhada de esferas de governo (legislativo e executivo; federal e estaduais) e, portanto, pode-se dizer que o desenho da defesa como política pública foi reforçado na fase de implementação.

No que se refere à avaliação, às revisões, adendos e regramentos da política de defesa intensificam seu caráter de política pública. A necessidade de reforçar esse caráter foi determinado pelo próprio governo, conforme a Lei Complementar 136/2010, cujo art. 9º, § 3º afirma:

O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I - a Política de Defesa Nacional;

II - a Estratégia Nacional de Defesa;

III - o Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2010)

Na etapa de avaliação, porém, a defesa não foge à regra das outras políticas públicas, cuja dificuldade de realização é crônica no Brasil (Almeida, 2010). Por outro lado, a diplomacia tenta vincular o conceito de dissuasão às grandes linhas da política externa brasileira, num esforço de afastar qualquer alusão aos conceitos geopolíticos difundidos pela Escola Superior de Guerra ainda presente nos círculos militares (Alsina Jr., 2003, p. 68 e 72).

Outra forma de avaliar uma política pública é verificar a aplicação e a transparência dos recursos alocados para sua execução. Entre vários problemas, aqui se mencionam dois. O primeiro decorre diretamente do dito acima, da dificuldade de consenso. Nesse sentido, desde o primeiro documento de defesa não se coloca claramente como seria feita a alocação de recursos para suprir as diversas funções da defesa. Soma-se a isso a aplicação dos recursos. Embora o orçamento da defesa não seja baixo diante das dificuldades do país, dos recursos alocados, cerca de 75% é consumido pelo pagamento de pessoal (ativos e inativos), sendo os 25% restantes destinados ao reaparelhamento e adestramento, mas tendo 17% comprometido com despesas obrigatórias (Almeida, 2010, p. 236)⁰⁶.

⁰⁶ Da mesma forma que em outras políticas públicas, em defesa há outros investimentos que são a ela destinados e que deveriam ser considerados no que se refere ao orçamento – por exemplo, em 2013, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) alocou R\$ 14,5 bilhões para os projetos das Forças. Todavia, aqui esbarra-se em outra dificuldade: a falta de transparência, não exclusiva desta matéria, mas aumentada em razão dos “segredos de Estado”.

Contra essa perspectiva está o lançamento do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED). Antecipado no LBDN e publicado logo em seguida, o PAED descreve os programas estratégicos das Forças, as prioridades na aquisição de equipamentos e as necessidades orçamentárias. No entanto, como mostra o estudo recente, o que deveria ser um programa claro e planejado de desenvolvimento da Defesa, pela própria dinâmica interna da execução orçamentária, somada à forma fragmentada de atuação dos agentes e à alta rotatividade dos funcionários da defesa, faz com que o PAED seja (quase) uma “lista de desejos” (Silva, 2015, p. 408).

A análise de Silva, portanto, atualiza e reforça a de Almeida, apontando em particular para como as ações governamentais continuam marcadas por velhas práticas na gestão das políticas em defesa. O pesquisador chama a atenção em particular para como novas formas de administração e planejamento são ressignificadas, terminando por alimentar a autonomia militar. Por isso, o PAED não constitui um “sistema brasileiro de aquisições militares”; mas continuam a existir “três sistemas, ou seja, um para cada Força Singular, ainda que sob a coordenação do MD” (Silva, 2015, p. 403).

Em resumo, a análise da política pública de defesa brasileira sugere que ela é manca, isto é, apenas cumpre parcialmente os requisitos para classificá-la como uma política pública. Ainda há um largo caminho a percorrer no sentido de transformar esta matéria em uma questão que demande participação dos diferentes atores da sociedade brasileira. Ademais, é preciso ter claro os interesses estratégicos do Brasil, o que ainda não encontrou consenso no governo nacional.

No que concerne ao Atlântico Sul, objeto da análise proposta, nos documentos que orientam a ação externa brasileira em termos de defesa, observa-se que o Brasil diferencia-se de outros Estados devido à sua aspiração de se constituir como ator global, o que faz com que seus interesses no Atlântico Sul tenham uma conotação e uma projeção que ultrapassam a dimensão estritamente regional (Vaz, 2011). Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (2012) adota o Atlântico Sul e a Amazônia como área prioritária para os interesses brasileiros em defesa e segurança, correspondendo ao entorno estratégico descrito na Política Nacional de Defesa (2012). Ressalve-se, entretanto, que cada um dos documentos utiliza elementos diferentes para caracterizar o Atlântico Sul.

Considerando que o comércio exterior brasileiro se realiza 90% por via marítima e que a maior parte da produção de petróleo e gás a ser prospectado da plataforma continental brasileira, o Brasil identifica os seguintes interesses: defesa das rotas marítimas comerciais e da produção de

energia; necessidade de assegurar soberania e jurisdição plena sobre os recursos da plataforma continental ou ao limite da Zona Econômica Exclusiva, conforme a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (Vaz, 2011; Figueiredo e Monteiro, 2015). Todavia, diferentemente da dimensão dos interesses a serem defendidos como exposto acima, a Política Nacional de Defesa apresenta um conceito de entorno estratégico estendido, até a costa africana, Caribe e Antártida, incorporando o Atlântico Sul como um espaço de grande importância para a segurança e defesa do Brasil, ultrapassando as águas jurisdicionais brasileiras como espaço de referência.

O Atlântico Sul, portanto, é, em termos de segurança, percebido pelo Brasil como um espaço necessário de articulação de interesses de políticas cooperativas com os países da costa africana e também como um espaço de disputa de oportunidades a ser preservado de conflitos entre países externos ao seu contexto, sobretudo de grandes potências. Por outro lado, o desenvolvimento de atividades relativas ao mar fortalece o poder marítimo brasileiro, repercutindo em maior projeção do poder naval e em respaldo à política externa. Há, como resultado, uma dupla perspectiva dos documentos públicos brasileiros orientados tanto à segurança cooperativa e defesa distante da costa brasileira, como ao aproveitamento e defesa das águas jurisdicionais brasileiras, isto é, mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental (Silveira, 2014).

Em termos de segurança cooperativa, o Ministério da Defesa em conjunto com o Ministério de Minas e Energia mobilizam esforços desde 2009, objetivando promover ações entre os países sul-americanos e africanos para levantamento de suas plataformas continentais e aproveitamento dos recursos ali existentes. Paralelamente, a Marinha do Brasil desenvolve projetos de cooperação e intercâmbio com as demais marinhas dos países situados ao longo do Atlântico Sul. O exemplo mais emblemático ocorre em relação à Marinha da Namíbia, a qual o Brasil está contribuindo na formação desde a década de 1990 (Faria, 2011).

As preocupações e interesses brasileiros em relação ao mar, em síntese, ultrapassam as considerações e as necessidades de defesa observadas na Estratégia Nacional de Defesa que, no entanto, estabelece a capacidade de projeção de poder à Marinha dado que as possibilidades e prioridades brasileiras também alcançam todo o Atlântico Sul. Tais interesses colocam o Brasil em contato não apenas com países vizinhos e da costa oeste africana, mas também com os interesses e as políticas de organismos internacionais e grandes potências.

Adicionalmente, o Brasil também realiza uma série de atividades orientadas pela Política Marítima Nacional e a Política Nacional para Recursos do Mar para aproveitamento econômico dos recursos naturais provenientes do mar sob a jurisdição brasileira, isto é, o Mar Territorial, a Zona Contígua e a Zona Econômica Exclusiva, além da extensão da Plataforma Continental brasileira. Essa área oceânica teve sua importância ampliada devido à descoberta de reservas petrolíferas encontradas sob uma profunda camada de rochas salinas, chamada de pré-sal.⁰⁷

A área da Defesa na Argentina está desenhada por uma série de diplomas legais que vão muito além da formalização da sua lei de defesa e que expressam a participação da sociedade, mormente e por meio de seus legisladores – constituindo uma ‘comunidade epistêmica’ da defesa (Soares e Vitelli, 2016) –, na conformação dessa política pública. Assim, a Defesa em termos amplos está formalizada nos seguintes documentos legais: Ley de Defensa Nacional 23.554/88, Ley de Seguridad Interior 24.059/91; Ley de Servicio Militar Voluntario 24.429/94; ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas 24.948/98; ley de Inteligencia Nacional 25.520/01, e ley 26.394/08, que estabeleceu os regimes de justiça e disciplina militar (Lafferriere e Soprano, 2015, p. 32).

Tal legislação foi complementada e regulamentada entre 2006 e 2010, assinalando uma presença maior, nesse período, do Executivo, centralizado no ministério da Defesa, frente ao Legislativo, protagonista da primeira fase. Desde o fim do autoritarismo, essas mais de duas décadas vivenciaram um processo conflituoso e recortado, cujo principal resultado deste debate foi uma inovadora definição de defesa que cinge defesa (externa) e segurança (interna), complementado com conjunto de medidas que faz da Argentina pioneira no âmbito desta política pública para toda região.⁰⁸

Tomando o mesmo ciclo de análise de políticas públicas acima aplicado para caso do Brasil, pode-se verificar que a diferença objetiva entre uma política de defesa voltada para o exterior – caso da Argentina – ou interior – caso do Brasil –, é resultado não apenas da forma como se processou

⁰⁷ O termo “pré” de pré-sal refere-se à temporalidade geológica e não à profundidade. Considerando-se a perfuração do poço, a partir da superfície, o petróleo do pré-sal é considerado subsal, pois está abaixo da camada de sal. Entretanto, a classificação destas rochas segue a nomenclatura da Geologia, que se refere à escala temporal em que os diferentes estratos rochosos foram formados. A rocha-reservatório do pré-sal foi formada antes de outra camada de rocha salina, que cobriu aquela área milhões de anos depois, ou seja, mais recentemente na escala de tempo geológica. Disponível em: <https://diariodopresal.wordpress.com/o-que-e-o-pre-sal/>. Acesso em 27 de julho de 2016.

⁰⁸ Cabe indicar que o governo de Mauricio Macri aprovou leis no sentido de romper a divisão entre segurança interna e defesa externa. Porém, não é possível avaliar ainda se tais medidas representam a indistinção entre as duas esferas. Cf. ¿Para qué invertir en la defensa del Mar Argentino? Infobae, 24/3/2018. Disponível em <<https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2018/03/24/para-que-invertir-en-la-defensa-del-mar-argentino/>>. Acesso em 23/04/2018.

a transição entre o regime burocrático autoritário para o governo democrático, mas principalmente pela distinta organização e participação dos diferentes atores na constituição do novo regime.⁰⁹

Na fase de identificação do problema, que foi concomitante ao retorno do país à democracia, “(...) *política de defesa* significava fundamentalmente o estabelecimento das definições mais urgentes a respeito do lugar a ser ocupado pelas forças armadas no sistema político (...)” (Vitelli, 2014, p. 56, grifos no original). Assim, e neste primeiro momento, tratou-se de desenvolver ações que levassem à subordinação militar pelo poder político e, ao mesmo tempo, garantissem as condições de governabilidade, dado que houve uma “debandada” (Saint-Pierre, 1995, p. 16) da burocracia por parte dos militares sem o devido preparo dos civis para ocupar tais postos nos primeiros anos da transição.

Tendo em mente construir um regime político no qual as forças armadas estivessem subordinadas à direção civil, foi-se organizando um grupo de especialistas que envolviam desde militares reformados até acadêmicos que compuseram as assessorias dos partidos políticos. Assim, na fase de conformação da agenda, o tema da defesa, ainda que não fosse prioritário, encontrou espaço nas discussões dos partidos políticos.

Ainda na fase de formulação da agenda, considerando a confusão mencionada entre defesa e subordinação militar, o presidente Raul Alfonsín (1983-1989) – primeiro civil eleito pelo voto direto após um feroz regime conduzido pelos militares – tomou para si o controle das reformas, que foram realizadas sem nenhuma publicidade (López, 1994, p. 76). No entanto, já havia um consenso no interior dos partidos de determinar a função das forças armadas como exclusivamente externas.

Esse consenso inicial em torno do completo afastamento das forças armadas do poder político foi fundamental para que os partidos políticos formulassem a agenda da defesa (Vitelli, 2014). Nessa fase, apesar da participação ativa do poder Executivo, percebe-se a proeminência do Legislativo e, no seu interior, o papel inédito desempenhado na Comissão de Defesa pelos assessores parlamentares, justamente os que viriam a compor o que Vitelli (2014) chamou de ‘comunidade epistêmica’ – na edificação tanto da necessária reforma constitucional quanto da elaboração de uma nova Lei de Defesa, consubstanciada em dezembro de 1988, na Ley de Defensa 23.554 (López, 1994).

⁰⁹ Diferentemente do Brasil, cujo processo foi uma “transição pela transação” (Share e Mainwaring, 1986) e, por isso, feita sob quase absoluto controle castrense, na Argentina houve maior participação de diferentes atores, de empresários à trabalhadores; da Igreja aos movimentos sociais, que entre idas e vindas, colaboraram na constituição do regime.

Já na implementação, percebe-se uma lacuna entre a elaboração da Lei de Defesa e sua realização. Exemplo disso está na vinda à luz da Lei que, repetindo, data de 1988, e sua efetivação, realizada parcimoniosamente, encontrando sua maior expressão sob a direção de Nilda Garré quando ministra da Defesa, já no governo Nestor Kirchner (2003-2007) (Pereira, 2016). Ou seja, entre a promulgação da Lei e aqueles regulamentos que dela dependiam para ser realmente vivida como política de governo, se passaram três lustros.

No âmbito da avaliação, Rodríguez, Sibilla e Vara (2004) informam que desde o início do novo período civil, em 1983, houve grandes avanços na promoção da transparência em todos os setores governamentais. No que se refere especificamente à política de Defesa, o mesmo informe aponta que o orçamento argentino para a defesa é semelhante aos de seus vizinhos, mas não esclarece como é discutido este orçamento no Legislativo e no Executivo, e nem como é a divisão dos gastos no interior das Forças (se com manutenção, soldos ou equipamentos, por exemplo).

Em contrapartida, depois de 10 anos da Lei de Defesa, os cidadãos argentinos passaram a ter acesso a alguns dados sobre defesa, com a divulgação periódica do Livro Branco da Defesa, cuja primeira edição data de 1999, com revisões e duas outras edições: 2010 e 2015. Assim, é possível aventar que do ponto de vista da avaliação, há ao menos o compromisso governamental de indicar a realização da política pública de defesa nacional, comportando-se nesta matéria de forma semelhante a todas as demais políticas governamentais (Rodríguez, Sibilla e Vara, 2004, p.17ss).

Analisando, pois, a política pública como um ciclo, mesmo visualizando um grau maior de eficiência em todas as fases para o caso argentino vis-à-vis ao brasileiro – especialmente no que se refere as três primeiras fases –, não se pode negar que é na transmutação da política de defesa em política militar o ponto mais crítico. De fato,

[A]s novas políticas de Defesa necessitam de um instrumento militar moldado à medida de sua orientação, pois, se assim não for, os recursos humanos e materiais investidos neste velho desenho são gastos inúteis, não servindo definitivamente para dar conta efetivamente nem das novas missões e nem das tradicionais (Soprano, 2015, p. 26).

Em relação à defesa dos interesses argentinos no mar, com aproximadamente 5 mil quilômetros de costa e quase 3 milhões de quilômetros quadrados de mar sob sua jurisdição, a Argentina é um país para o qual o Atlântico Sul possui grande relevância estratégica. Ademais, o país platino fomenta a perspectiva de reivindicação de sua projeção sobre a Antártida, além de pleitear soberania sobre as ilhas

Luis e Mathias

oceânicas Malvinas (Falklands), Geórgia e Sandwich do Sul, envolvendo o Reino Unido (Vaz, 2011).

O conflito com o Reino Unido, em abril de 1982, consequência da invasão argentina às ilhas Malvinas, não garantiu a ocupação efetiva que permitisse uma base mínima de negociação com os britânicos para transferência de soberania, objetivo desejado pelos argentinos. Supunha-se que os EUA apresentariam um protesto meramente formal e interviriam no sentido de dissuadir o Reino Unido de qualquer retaliação militar, o que não ocorreu. Junto a estes equívocos, somam-se a crescente necessidade da OTAN de preservar a estratégica passagem Magalhães-Drake (Penha, 2011, p. 140).

O episódio das Malvinas conduziu os países da América do Sul à tomada de consciência da insuficiência de suas capacidades de projeção no Atlântico Sul, como também dos organismos multilaterais de coordenação político-estratégica em âmbito regional. Como resultado, o Brasil promoveu uma iniciativa, no âmbito das Nações Unidas, para preservar o Atlântico Sul de conflitos e motivar os países costeiros para ações em prol de seu desenvolvimento. Assim, foi aprovada a declaração 41/11 em 1986, que estabeleceu uma Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS) no Atlântico Sul, atualmente integrada por Argentina, Brasil e Uruguai, na América do Sul, e África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarão, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo, na África (Cervo; Bueno, 1992, p. 408).

É provável que a iniciativa brasileira na criação da ZOPACAS motivara-se também, seguindo proposta de Amorim e Chiozzo (2017), pela crença no “sentimento de pertencimento ao Atlântico Sul, a identidade sul-atlântica”, no intuito de que tal mote pudesse “intensificar os valores compartilhados entre seus Estados limítrofes, de promoção e manutenção da paz entre si, e da solução das questões de segurança e de defesa marítimas pela cooperação intracomunal” (Amorim e Chiozzo, 2017, p. 103)

A Argentina, portanto, compartilha com o Brasil preocupações semelhantes em relação ao Atlântico Sul, isto é, a preservação deste espaço como área estável e livre de armas nucleares bem como de quaisquer outros artefatos de destruição em massa, distanciada dos grandes focos de conflitos internacionais. No Livro Branco de Defesa da Argentina, o Atlântico Sul é caracterizado como uma zona de paz e cooperação, mas, por outro lado, identifica a competição em nível mundial por recursos naturais como fator de importância estratégica (Vaz, 2011, p. 55).

As passagens interoceânicas permanecem como um ponto de destaque na formulação geo-

Cadernos CEDEC, n. 127, 2019

política argentina, visto que o canal de Beagle e o estreito de Drake representam a única opção para que embarcações de grande porte possam alcançar o oceano Pacífico pelo sul do continente americano, além de permitir projeção para a Antártida. Desse modo, a força naval argentina almeja, tal como a do Brasil, consolidar-se como uma marinha de águas profundas, não apenas com capacidades antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos, mas também com capacidades ofensivas e dissuasórias (Vaz, 2011, p. 56; Llenderrosas e Eissa, 2016). A estratégia naval argentina, portanto, como a do Brasil, se caracteriza pela busca do controle de área marítima, com ênfase sobre defesa.

Apesar de nutrir uma ampla gama de interesses voltados ao Atlântico Sul, nos marcos da afirmação de soberania, reivindicação de territórios, navegação e exploração de recursos, extensão da costa, a Argentina, diferentemente do Brasil, carece de um documento que sistematize uma política marítima pública e oriente o desenvolvimento de seu poder marítimo de forma integrada, respaldando assim, o poder naval (Bargas *et al*., 2011; p. 25).

As políticas brasileiras e argentinas para o Mar

A elaboração de uma política pública relativa às atividades marítimas implica na identificação de um problema ou demanda pelos atores sociais envolvidos (Llenderrosas e Eissa, 2016, p. 165), que então passará a integrar a agenda de políticas do Estado. No que concerne à realidade do mar, a política pública perpassa consenso entre diversos atores e articulação entre níveis e setores diferentes, uma vez que os assuntos referentes ao mar englobam valores, culturas e organizações sociais diversificadas que possuem distintos interesses no aproveitamento dos recursos provenientes do mar. Uma política marítima, portanto, visa a harmonizar um marco normativo fragmentado, interesses conflitantes, além de coordenar o nível nacional com o internacional (Bargas *et al.*, 2011, p. 2). Uma política marítima nacional representa o Estado em ação para fortalecimento do seu poder marítimo, por meio ações ou projetos previamente selecionados para implementar as decisões tomadas.

Na análise de políticas públicas, identificam-se as seguintes fases de um ciclo: identificação de problemas; conformação da agenda; formulação; implementação e avaliação da política. Considerando a política marítima como uma política pública, o texto direcionará a análise para a política marítima nacional do Brasil em comparação à Argentina, tendo como premissa o ciclo de políticas públicas, excluindo-se a última fase, ou seja, a avaliação da política. Não cabe neste presente trabalho, a avaliação dos resultados alcançados ou não pelas políticas marítimas em vigor, mas sim o porquê do Estado incluir ou não as questões relativas ao mar em sua agenda, tornando o mar alvo de uma política pública.

As atividades brasileiras no mar são desdobramentos de políticas específicas direcionadas ao mar: A Política Marítima Nacional (PMN), aprovada pelo Decreto número 1.265, de outubro de 1994 e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), aprovada pelo Decreto número 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. No entanto, a identificação do problema pelo governo brasileiro data do regime burocrático-autoritário.

Em 1968, no contexto dos debates internacionais sobre o Direito do Mar, o então presidente Costa e Silva criou a Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos, cuja presidência cabia ao Secretário-Geral Adjunto para Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Em 1970, foi criada a Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar, objetivando preparar subsídios para as “Diretrizes da Política Brasileira para os Recursos do Mar”, na plataforma continental, mar territorial e águas interiores. A presidência dessa comissão cabia ao Subchefe de Planejamento Estratégico do Estado-Maior da Armada do Ministério da Marinha (Rippel, 2014; p. 21).

Observa-se no momento de identificação do problema pelo Estado, o protagonismo de dois atores públicos, duas burocracias, o Ministério das Relações Exteriores e, à época, o Ministério da Marinha. Ambas as burocracias possuíam interesses e conhecimentos específicos na área, impactando em fatores internos de mobilização política da agenda pública em paralelo ao momento internacional favorável.

Posteriormente, as questões relativas à Política Marítima Nacional foram centralizadas na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criada em 1974, englobando diversos ministérios, com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar. Coube ao Comando da Marinha a coordenação da CIRM, designada Autoridade Marítima, pela delegação regulamentada pela Lei Complementar 97 de 1999 (Brasil, 1999). Mais uma vez, confirmava-se o protagonismo da Marinha brasileira na mobilização da agenda política sobre os assuntos marítimos.

No momento de conformação da agenda do Estado de temas para políticas públicas, bem como no período de formulação da política, nos quais normalmente ocorrem disputas entre os atores, negociações, definição de prioridades, manifestação de preferências e formulação de alternativas, não há debate nem participação ou manifestações da sociedade, dada a dificuldade imposta pelo contexto do regime autoritário. Assim, a Política Marítima Nacional (PMN), elaborada 1984 e depois revisada em 1994, é resultante da agenda do período militar e imposta pelo poder executivo, impulsionado por instituições burocráticas com tradição e valores derivados de assuntos marítimos. Embora inserida nos marcos da política pública, sua adjetivação de público é dado pelo caráter

imperativo da autoridade, não pelo alcance do debate para composição e formulação da política.

A PMN tem por finalidade “orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do Brasil, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais”. A PMN descreve atividades marítimas como sendo “todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis”. É interessante levantar a questão sobre quais seriam os “interesses nacionais” não mencionados no documento, mas que podem ser observados na descrição dos objetivos, tais como o “desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional”, a “independência tecnológica nacional, no campo das atividades marítimas”, ou ainda o “aprimoramento da infraestrutura portuária, aquaviária e reparos navais do País”:

A partir dos objetivos estabelecidos na PMN é possível inferir quais são os principais interesses do Brasil formulados no contexto de uma política marítima. O primeiro interesse seria o aproveitamento econômico dos recursos provenientes do mar patrimonial brasileiro, sem, contudo, agredir o meio ambiente, para o qual são necessários pessoal qualificado, infraestrutura e desenvolvimento científico-tecnológico. Um segundo interesse, decorrente do primeiro, são segurança e defesa da área marítima, que garanta a possibilidade de aproveitamento dos recursos provenientes do mar. Para tanto, a PNM observa em seus objetivos a necessidade de possuir um Poder Naval em dimensões compatíveis ao Poder Marítimo. E, por fim, há ainda o interesse em projetar o Brasil no sistema internacional, para o qual concorre o objetivo de buscar uma imagem favorável do Brasil no exterior, além de empregar o Poder Marítimo como recurso de apoio à ação diplomática brasileira. Novamente é possível perceber a vinculação de assertividade e protagonismo da Marinha em relação aos interesses e atividades brasileiras no mar.

À PMN vincula-se a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) que tem por finalidade orientar as atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental, de forma racional e sustentável, para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. As diretrizes gerais da PNRM foram elaboradas em 1980, mas foram revistas em 2005, devido às alterações em relação à moldura jurídica internacional para aproveitamento dos mares em função da entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1994.

A PMN e a PNRM são desdobradas em programas e planos específicos para cada recurso e assunto, e são coordenadas pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Para executar as atividades administrativas e gerenciar o andamento e implementação das decisões da CIRM, foi criada, em 1978, a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), chefiada por um almirante (LEITE, 2011; p. 128). À CIRM vincula-se também, desde 1982, a Política Nacional para Recursos Antárticos (POLANTAR) que possui como objetivo desenvolver o Programa Antártico brasileiro (PROANTAR). Além do PROANTAR, a CIRM¹⁰ coordena o Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR), o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC, conhecido também pela sigla GERCO), e o Plano Setorial para Recursos do Mar (PSRM). O PSRM se desdobra em ações específicas para consecução dos objetivos estabelecidos.

O conjunto das atividades brasileiras voltadas para aproveitamento dos recursos provenientes do mar conforma uma ampla gama de ações e programas coordenados pela CIRM e outras instituições em parcerias, com o objetivo de potencializar os atributos marítimos do Brasil não relacionados às atividades militares, muito embora a participação do Comando da Marinha seja destaque na coordenação das ações (Silveira, 2014). Interessante ressaltar ainda que algumas das ações atualmente sob o âmbito da CIRM já eram realizadas em décadas anteriores pela Marinha do Brasil e foram posteriormente incorporadas nas ações hoje coordenadas pela CIRM, indicando o protagonismo da instituição em assuntos e políticas referentes ao mar.

Assim como o Brasil, a Argentina possui diversos interesses relativos ao mar, conformados por um litoral vasto e rico em biodiversidade, atividade pesqueira, ampla plataforma continental, além da localização estratégica em passagens que possibilitam acesso ao oceano Pacífico e à Antártida. Além disso, o maior volume do comércio exterior argentino é executado por vias marítimas, e o gás extraído do mar também compõe parte da matriz energética do país. Entretanto, ainda que os interesses argentinos em relação ao mar sejam vários e diversificados, a Argentina não logrou estabelecer uma política marítima nacional que gerencie o aproveitamento os recursos provenientes do mar, tal como ocorre no Brasil (Bargas *et al*, 2011, p. 16).

¹⁰ Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/principal.html>. Acesso em: 28 de julho de 2016.

Como já analisado na primeira parte deste trabalho, política pública implica em uma escolha na conformação da agenda do Estado, em que os atores conflitantes manifestam suas preferências e estabelecem prioridades. Disto decorre que a ausência de uma política pública é fruto de uma escolha política e, por isso, política pública é também é aquilo que o Estado deixa de fazer. A questão que aqui se levanta, referente ao caso argentino, é: por que o governo argentino escolhe não implementar uma política pública integrada em relação às atividades marítimas, uma vez que muitas são as potencialidades a serem exploradas?

O presente trabalho certamente não esgotará a questão acima, mas observa-se um possível direcionamento para esclarecer a realidade argentina. O conflito no Atlântico Sul envolvendo a Argentina e o Reino Unido pela posse das Ilhas Malvinas em 1982, ainda durante o regime burocrático-autoritário, tornou a questão marítima muito mais complexa, englobando elementos não apenas de defesa e aproveitamento de recursos, mas também de disputa internacional.

A presença britânica nas Ilhas Malvinas, Sandwich do Sul e Geórgias do Sul e, por conseguinte, em seus espaços marítimos, afeta o pleno exercício da soberania por parte da Argentina. Assim, a relevância do Atlântico Sul para a Argentina no contexto da “questão Malvinas” tem uma influência diferente sobre a presença do problema marítimo na agenda pública. Se por um lado, o tema Malvinas gera maior atenção pública, possibilitando desenvolver discussão em torno da relevância do mar a nível nacional, por outro, muitas vezes constitui-se em um obstáculo longe de solução aceitável, dificultando o diálogo e a busca de soluções alternativas para uma política marítima (Bargas *et al.*, 2011; Beck, 2015).

Por entender a “questão Malvinas” como uma questão de soberania e integridade territorial, para a Argentina, uma política marítima nacional perpassa, necessariamente e primeiramente, pela solução para o impasse. Dessa forma, a identificação do problema por atores públicos ou privados, fase inicial e essencial para formulação de uma política pública direcionada ao mar, não ocorre em âmbito das atividades relativas ao mar, mas na disputa internacional envolvendo o Reino Unido e, portanto, na fase de conformação da agenda, a prioridade recai sobre a questão da soberania no mar.

Além disso, embora a questão Malvinas seja uma causa nacional e fonte de atenção constante, os demais temas marítimos não ocupam destaque na agenda pública, apontando também, como no caso do Brasil, falta de consciência marítima (Calandra, 2005, p. 216). Por conseguinte, o desconhe-

Cadernos CEDEC, n. 127, 2019

cimento do assunto contrasta com a relevância estratégica dos espaços marítimos e reflete na baixa presença de atores sociais privados na agenda pública, deixando espaço para proeminência dos atores públicos, entre os quais, políticos e partidos, muito mais comprometidos com a causa das Malvinas.

Resta somente à Armada Argentina, enquanto ator público e burocracia, que dispõe de conhecimento especializado nos assuntos do mar, o protagonismo em manifestar interesses na formulação de uma política marítima nacional argentina, tal como ocorreu no Brasil. Para tanto, a Armada mantém a Direção de Interesses Marítimos, responsável por coordenar as atividades relativas ao mar em conjunto com as organizações civis, públicas e privadas, que integram a comunidade marítima argentina. Contudo, a Armada possui pouca influencia ou mesmo pouco interesse em pressionar o poder público para formulação de uma política marítima nacional argentina, pois no momento coordena de forma isolada as temáticas relativas ao mar e poderia perder espaço de ação ou recursos caso outros atores influíssem sobre a agenda.

Considerações Finais

Ao longo deste texto, buscou-se mostrar como a política de defesa dos dois maiores países sul-americanos foi arquitetada ao longo dos últimos anos. Tentou-se ainda verificar como esse desejo espalhou-se em políticas públicas nacionais e ainda como cada política se refletiu em uma área específica, no caso as políticas marítimas.

Buscou-se também afunilar a análise verificando como a política de defesa de cada país se espalha na política marítima. Nesse aspecto, ao contrário do anterior, o Brasil, inclusive pelo protagonismo maior da sua Armada, que centraliza o ciclo de formação da política para o mar, apresenta maior avanço relativamente à vizinha platina. Apontou-se, neste caso, que o maior obstáculo para o estabelecimento de interesses efetivos da Argentina está na solução da disputa por espaços de soberania no Atlântico Sul, mais especificamente, o caso Malvinas.

No Brasil, a temática do mar alcançou proeminência na agenda política em razão do protagonismo das burocracias brasileiras, em especial, da Marinha, favorecida pelo momento internacional, ainda no período do regime autoritário e perdurou e se aprofundou já no contexto do governo civil. A Marinha brasileira não teve seu papel questionado mesmo após a transição do autoritarismo, ao contrário, seu protagonismo em assuntos marítimos foi reafirmado na Lei Complementar sobre as Forças Armadas brasileiras de 1999, enquanto outros atores passaram a integrar e participar da agenda pública relativa ao desenvolvimento do poder marítimo brasileiro no contexto da CIRM.

Na Argentina, o tema, desde o regime autoritário, esteve envolto na questão das Malvinas, sendo o conflito deflagrado em 1982 um dos fatores responsáveis pela queda da ditadura argentina. Apesar da redemocratização e do aumento de projetos e atores sociais interessados na temática do mar, o desenvolvimento do poder marítimo argentino permanece fragmentado e carente de uma estrutura normativa e institucional para o pleno aproveitamento de sua potencialidade. É o que explica, em primeiro lugar, a ausência de uma política pública para o mar, especialmente para o Atlântico Sul, nas preocupações da Política de Defesa da Argentina.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, C. W. (2010) Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas: Unicamp, 16 (1), p. 220-250, junho.
- ALSINA JR., João Paulo S. (2003) A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 2, n. 46, p. 53-86.
- AMORIM, W. D.; CHIOZZO, V. D. (2017). Comunidade de segurança do Atlântico Sul: um subcomplexo regional de segurança? *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 23, n. 1, p. 99-130. R.J., jan/abr.
- ARGENTINA. (2015). *Libro Blanco de Defensa*. Buenos Aires, Ministerio de Defensa. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/SrdLibBL/ARG/Libro_Blanco_Argentina.pdf> Acesso em 29/09/2016.
- BARGAS, I *et all.* (2011). Políticas hacia el mar: estudio comparado orientado al caso argentino. *Revista Del Instituto Universitario Naval*. Buenos Aires, SIEN/INUN, n° 3, 35 pp. Disponível em <<http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=449>>. Acesso em 23/08/2016.
- BASTOS, A. A. (2001). *Conflicto no Atlântico Sul: a participação argentina*. Rio de Janeiro, Unifa.
- BECK, P. J. (2015). *The Falkland Islands as an International Problem*. New York, Routledge.
- BRASIL (2010). *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera Lei Complementar nº 97/1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm#art1. Acesso em 05/09/2017.
- BRASIL (2005). *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Casa Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 05/09/2017.
- BRASIL (2012). *Política Nacional de Defesa*. Governo Dilma Rousseff. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 02/10/2016.
- BRASIL (2016). Comissão Interministerial para Recursos do Mar. *IX Plano Setorial para os Recursos do Mar 2016-2019*. Brasília, Comando da Marinha. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/publicacoes/psrm/IXPSRM.pdf>>. Acesso em: 09/09/2017.
- BRASIL (2005). *Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Aprova a Política Nacional para dos Luis e Mathias

- Recursos do Mar – PNRM. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5377.htm>. Acesso em 09/09/2017.
- BRASIL (1994). *Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994*. Aprova a Política Marítima Nacional. Brasília, Casa Civil, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm>. Acesso em: 09/09/2017.
- BRASIL (1999). *Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em 08/09/2017.
- CALANDRA, O. J. (2005). La Argentina y el Mar: una estrategia pendiente. *Boletín del Centro Naval*. Buenos Aires, n. 811. Disponível em: <<http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN811/811calandra.pdf>>. Acesso em 09 de agosto de 2016.
- CARVALHO, V. de (1982). Poder Marítimo. *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, n. 24.
- CASAS, P.; RODRIGUES, R. (2011). O Livro Branco de Defesa Nacional (Análise America). *Conjuntura Internacional, Cenários*. Belo Horizonte: PUCMG, 26/11, p. 1-4. Disponível em <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC_20120131104029.pdf>. Acesso em 22/09/2016.
- CERVO, A; BUENO, C. (1992). *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática.
- FARIA, E. P. (2011). O Poder Naval Brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. In: ACIOLY, L; MORAES, R. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, pp. 83-111.
- FERREIRA, M. J. (2010). Conferência Estudos Estratégicos para os Recursos do Mar. *Anais da 62ª Reunião Anual da SBPC*. Natal, julho, 65 pp.
- FIGUEIREDO, E. L; MONTEIRO, A. A. D (2015). O papel do Brasil na segurança marítima no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 2, pp. 25-62, jul./dez.
- LAFFERRIERE, G.; SOPRANO, G. (2015). *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del Siglo XXI*. Rosário: Prohistoria Ediciones.
- LEITE, C. R. (2011). O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento *Cadernos CEDEC*, n. 127, 2019

- da Zona Econômica Exclusiva. In: ACIOLY, I.; MORAES, R. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, pp. 127-148.
- LEENDERROZAS, E.; EISSA, S. (2016). Argentina, Brasil y Chile: construyendo una política de defensa común. Confluencias y desafío. *DAPGE* 16 (27): 161-194. Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646006>>. Consultado em 04/09/2017.
- LÓPEZ, E. (1994). *Ni la ceniza, ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar e los años Alfonsín*. Quilmes: UnQ Ed.
- MATHIAS, S. K.; CAMPOS, B. S. ; SANTOS, L. F. S. (2016). Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH. *Íconos* (Quito), nº 55, p. 115-138.
- MATHIAS, S. K.; LOTERIO, B. ; BERDU, G. P. (2015). A política militar no primeiro governo Dilma Rousseff: considerações preliminares desde o discurso da mídia. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* (Rio de Janeiro), 7 (14), p. 103-127, dezembro.
- MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. (2010). Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, p. 41-57.
- MATHIAS, S. K. (2003). Brasil: interesse nacional e ‘novas ameaças’. In SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (org.) *Novas Ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo, Sicurezza, p. 125-156.
- OLIVEIRA, E. R. (2005). *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. Barueri, Ed. Manole.
- PENHA, E. (2011). *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA.
- RIPPEL, M. P. (2014). *A Política Nacional para os Recursos do Mar: instrumento para conhecer e explorar a Amazônia Azul*. Rio de Janeiro: ESG. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2014/RIPPEL.pdf>>. Acesso em: 05/08/2016.
- RODRÍGUEZ, I; SIBILLA, G.; VARA, J. (2004). Calidad, eficiencia y transparencia Del presupuesto de defensa. El caso de Argentina. Papeles de Investigación Resdal. Buenos Aires: Ser el el 2000, agosto. Disponível en <<http://www.resdal.org/presupuestos/caso-argentino.pdf>>. Acesso em 09/09/2017.

- RUA, M. G. (1997). Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15.
- SAINT-PIERRE, H. (2011). 'Defesa' ou 'Segurança'? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, 33 (2): 407-433, julho/dezembro.
- SAINT-PIERRE, H. (2006). Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. Paper apresentado no *LASAs XXVI International Congress*, San Juan (Porto Rico).
- SAINT-PIERRE, H. (2007). Defensa y Seguridad. In Donadio, M. (coord.). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires : Ser en el 2000, p. 59-62.
- SAINT-PIERRE, H. (1995). Prefácio. In Mathias, S K. *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papirus, pp. 13-16.
- SERAFIM, M. P.; DIAS, R. DE B. (2012). Análise de Política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, Campinas, v. 3, n. 1, p. 121 -134, jan./jun. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213>>. Acesso em: 05/08/2016.
- SHARE, D.; MAINWARING, S. (1986). Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados* 29 (2): 283-317. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- SILVA, P. F. (2015). A política industrial de defesa no Brasil (1990-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. Tese de Doutorado em Relações Internacionais (Orientador: Rafael Villa). S.P., IRI-USP, *digit*.
- SILVEIRA, C. C. (2014). Visões sobre o Atlântico Sul e a presença da Marinha do Brasil na Antártica. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 1, p. 329-358.
- SOARES, S. A.; VITELLI, M. G. (2016). Comunidades epistêmicas e de prática em Defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade. *Carta Internacional*, v. 11, p. 99-123.
- SOARES, S. A. (2006). *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo, Ed. UNESP.
- SOUZA, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 05/08/2016.
- VAZ, A. C. (2011). O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L; MORAES, R. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul*, Cadernos CEDEC, n. 127, 2019

África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, pp. 49-59.

VITELLI, M. G. (2014). Argentina, Brasil y la defensa en America Del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional. Tese de doutorado em Relações Internacionais (Orientador: Roberto Miranda). Rosario, Universidad Nacional de Rosario, *digit.*