

O Outro Lado do Atlântico: África como intersecção entre as políticas externa e de defesa do Brasil

Prof.ª Dr.ª
Nathaly Xavier Schutz



Considerações Iniciais*

O Brasil é um país de dimensões continentais. Com um território de 8.510.417,822 km² e um litoral de 7.491 km de extensão, todo ele no Oceano Atlântico, enfrenta os desafios de projetar poder e defender-se em um ambiente estratégico cada vez mais complexo.

O objetivo desse trabalho é analisar qual o papel que as relações Brasil-África desempenham no contexto das políticas de defesa e externa do Brasil, no tocante ao Atlântico Sul. Para tanto, é preciso entender essa articulação entre as políticas públicas, bem como o papel do Atlântico Sul nas relações internacionais do Brasil. Por fim, deve-se analisar como o continente Africano insere-se nesse contexto.

Parte-se do pressuposto de que o aprofundamento das relações entre Brasil e África a partir dos anos 2000, especialmente no âmbito da cooperação em defesa, foi beneficiada pelo desenvolvimento de uma política de defesa mais concatenada com as demandas de política externa. A África e o Atlântico Sul, desta forma, representam, simultaneamente, prioridades tanto da política de defesa quanto da política externa, traduzindo-se em um ambiente estratégico fundamental para a inserção internacional do Brasil.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adotou o método histórico-comparativo. Valeu-se da pesquisa de bibliografia de referência no tema, bem como a análise de documentos oficiais.

O necessário diálogo entre política externa e política de defesa

Do ponto de vista da manifestação prática, nas ações internacionais do Brasil, da sinergia entre os campos da defesa e da política externa, o conceito de entorno estratégico é a representação mais simbólica. Para a compreensão desse conceito, sendo assim, necessita que seja compreendida como se dá a articulação entre a política externa e a política de defesa.

Como destacam Abdenur e Souza Neto (2014), a política externa brasileira, por um lado, com objetivos de aumentar a influência brasileira no seu entorno estratégico e de defesa da construção de ordem internacional multipolar, e a política de defesa, por outro, visando ao fortalecimento da capacidade militar brasileira e, portanto, a garantia da sua soberania e a ampliação do seu poder, estão ligadas por objetivos comuns.

A própria condição do Brasil nas primeiras décadas do século XXI também levaram a uma percepção do seu papel no sistema internacional que, naturalmente, vinculava essas duas esferas de ação. Como ressaltam Oliveira e Dawood (2023), a propagação da multipolaridade, aliada ao contexto de ganho de relevância do Atlântico Sul, alimentaram a ideia de colocar o Brasil em uma posição de promotor da paz e da cooperação na região, ainda que não tivesse condições materiais para tanto.

Do ponto de vista acadêmico-teórico, as relações entre política externa e política de defesa são bastante claras: a análise da atuação internacional do país está, indiscutivelmente, ligada à compreensão da sua capacidade de garantir a sua segurança, própria e da região. Não há como se falar, assim, em objetivos de política externa sem tratar da política de defesa. Avançando para as formulações oficiais, três documentos são de fundamental importância para a compreensão dessa articulação: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa.

Em 2005, na segunda versão da Política Nacional de Defesa (a primeira é de 1996, ainda antes da criação do Ministério da Defesa¹), que, posteriormente será revisada em 2012, 2016 e 2020, já é possível vislumbrar a relação entre a política de defesa e a inserção internacional do Brasil. Aspectos norteadores da política externa brasileira, como o multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias são mencionados, além de objetivos mais específicos, como a prioridade aos países latino-americanos e africanos, em especial a África Ocidental, como parceiros estratégicos (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2012a).

Ao longo dos anos, a interlocução entre política de defesa e política externa foi sendo

fortalecida. Na versão mais recente da PND, inclusive, defende-se a concepção dos três pilares que devem ter ações integradas e coordenadas, Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa, como sendo a base para a paz e a estabilidade do sistema interacional (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020).

Como forma de avançar na construção do pensamento estratégico e de defesa nacional, é lançada, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END), que também foi revista em 2012, 2016 e 2020. A END trata, entre outras coisas, da reorganização e reorientação das Forças Armadas, visando a viabilidade da implementação da PDN e indicando áreas prioritárias, como o fortalecimento da indústria de defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2012).

No tocante, mais especificamente, à articulação entre política de defesa e política externa, a END faz várias menções a aspectos centrais da política externa brasileira, evidenciando a desejada ação conjunta das duas políticas. Entre as diretrizes da END, por exemplo, estão a promoção da integração sul-americana e o desenvolvimento das capacidades das Forças Armadas para a participação em operações internacionais, sob o mandato de organismos internacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020). Com maior ênfase, quando trata das medidas de aplicação da estratégia, a END menciona a necessidade de manutenção da estabilidade regional, através de ações conjuntas com o Ministério das Relações Exteriores, visando a cooperação nas áreas de fronteira e a expansão e consolidação da integração regional.

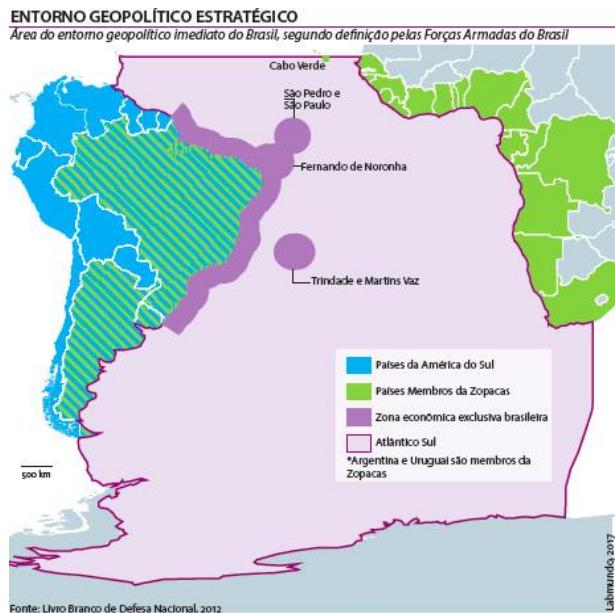
Cabe, ainda, mencionar que a END (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020) faz menção à inserção internacional do Brasil, defendendo a participação do Ministério da Defesa na ação de, entre outros: processos de decisão sobre a região Antártica; intensificação da cooperação e do comércio com países da África e da América Central e Caribe e na consolidação da ZOPACAS.

O Livro Branco de Defesa Nacional, que teve sua primeira versão em 2012, com revisões em 2016 e 2020, documento bem mais amplo e aprofundado, vai detalhar aspectos da cooperação internacional do Brasil em temas de defesa, especialmente no âmbito multilateral. Quando trata do ambiente estratégico no século XXI, o documento aborda a importância, entre outras coisas, da integração sul-americana e do Atlântico Sul. Quando enfatiza a importância deste, menciona, inclusive, a relevância da ZOPACAS. Além disso, instrumentos diplomáticos ganham destaque no documento, como é o caso do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar. No tocante às questões de segurança marítima, dedica especial atenção à Antártida.

A relação entre política externa e política de defesa é destacada pelo documento:

A Defesa e a Diplomacia são importantes vetores para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, o que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece salvaguardas imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional. (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020, p. 15)

O Livro Branco defende a ação articulada entre diplomatas e militares nos fóruns multilaterais, como forma de ampliar as capacidades das políticas externa e de defesa. Dá especial destaque à Cooperação Sul-Sul, ao entorno sul-americano, e aos países africanos como importantes parceiros no Atlântico Sul. E finaliza afirmando que “Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa.” (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020, p. 37)”



Fonte: SOARES DE LIMA (2017)

É também nos documentos de defesa do Brasil que se irá encontrar a gênese do conceito de entorno estratégico. O embrião da ideia está presente na primeira versão da PDN (1996), quando se fala de Espaço Regional (COSTA, 2024). Já nesse momento, fazia-se menção ao Atlântico Sul.

A partir da revisão da PDN de 2005, de acordo com Costa (2024), divide-se a lógica de espaço ou ambiente regional como sendo a América do Sul e o entorno estratégico aparece como um lócus mais amplo, incluindo o Atlântico Sul e os países africanos. É apenas com a publicação da END (2008), contudo, que se tem uma definição mais clara e que também se coaduna com as perspectivas teóricas do que se pode entender por entorno estratégico.

Nesse sentido, Vaz (2021, p. 29) irá definir entorno estratégico como:

espaço prioritário para a defesa nacional; [...] espaço no qual desenvolvimentos no campo estratégico-militar, dinâmicas de insegurança e oscilações quanto à condição de estabilidade são capazes de afetar, de modo significativo, interesses do país no plano da defesa.

A partir de 2012, passa-se a identificar o entorno estratégico ampliado, que englobaria

todas as áreas de interesse do Brasil, quais sejam: o entorno estratégico imediato, ou seja, a América do Sul; o Atlântico Sul; os países africanos banhados pelo Atlântico Sul; e, por fim, a Antártida. Essa é a definição de entorno estratégico que se encontra nas versões mais recentes dos documentos de defesa.

Percebe-se, assim, que a partir dos anos 2000, com a estruturação do âmbito da defesa e a maior participação de civis nesses processos, a política de defesa foi, gradualmente, aproximando-se dos objetivos e necessidades da política externa. A necessária articulação entre essas duas políticas públicas é um passo fundamental para a inserção mais qualificada do Brasil no sistema internacional, em especial no Atlântico Sul, como será visto agora.

O papel do Atlântico Sul na inserção brasileira

O Atlântico Sul compreende uma região de grande importância nas relações internacionais desde o período colonial. Sua área compreende os litorais africano, brasileiro, uruguai e argentino, percorrendo, do lado oriental desde o Senegal até a África do Sul, e no ocidental, do nordeste brasileiro ao extremo sul da Argentina. Ressalte-se que a Antártica também está inserida na região, nada obstante não integre a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Contemporaneamente, todavia, tal região tornou-se, estrategicamente, fundamental, não só para os países que têm suas costas banhadas pelo Atlântico, mas para todo o sistema internacional. Ainda que, como lembra Visentini (2022), logicamente, o Atlântico Sul, tenha passado a ser uma rota secundária após as aberturas do Canal de Suez (1869) e do Panamá (1914). A partir dos anos 1970, todavia, com a crise do petróleo, há um redimensionamento da sua importância estratégica, especialmente no tocante aos seus recursos naturais (PEREIRA, 2013).

Soma-se a isso, mais recentemente, dois fatores: o aumento das dimensões dos navios, dificultando o uso dos Canais e tornando a rota mais ao sul, novamente, atrativa; e o crescimento econômico e demográfico dos continentes africano e sul-americano, aumentando, por consequência, os fluxos econômicos e comerciais na região (VISENTINI, 2022).

Além da questão logística, a área é, também, rica em recursos naturais, especialmente petróleo e gás. A importância econômica do Atlântico Sul é destacada por Pereira (2013, p. 34):

Nesse sentido, para o Brasil, a utilização do Atlântico Sul não significa apenas tornar a África (especialmente a África do Sul) uma conexão sólida para atingir a Ásia via Oceano Índico. Além do sul do continente africano estar se tornando uma base logística, o Atlântico Sul (e também o Índico) desponta como zona de imensos recursos energéticos, com jazidas de gás e petróleo, como o Pré-Sal. [...] Assim, é

necessária a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extrarregionais.

Penha (2011) e Visentini (2022) compartilham esse pensamento, afirmando que há uma nova geopolítica do Atlântico Sul, baseada no controle de recursos e na produção petrolífera off-shore, tornando-o extremamente atraente para potências externas. Além disso, tem-se a Antártica, que além dos recursos pesqueiros e minerais, é uma grande fonte de água doce.

A importância do Atlântico Sul, portanto, não se restringe a questões políticas e econômicas, avançando para ambiente estratégico. Assim,

Além das dimensões econômica e política, o Atlântico Sul passa a assumir nova importância estratégica para o governo brasileiro. Soma-se ao enfoque histórico sobre a segurança na região amazônica uma preocupação crescente com a dimensão marítima do território brasileiro. Por um lado, à medida que a interdependência entre a América Latina e a África aumenta, questões de segurança não tradicional se multiplicam, inclusive o tráfico de drogas e a pirataria no Atlântico Sul - esta última ainda restrita ao Golfo da Guiné. (ABDENUR E PENHA NETO, 2014, p. 221)

Por fim, não se pode olvidar os aspectos de segurança cibernética. Destaca-se, assim, a questão dos cabos submarinos e das infraestruturas sensíveis presentes na região. Podemos destacar, por exemplo, a rede South Atlantic Cable System, ligando Brasil e Angola, e a South Atlantic Inter Link, que liga Brasil e Camarões (MEDEIROS; PINTO, 2022).

É importante destacar, também, o conceito de Amazônia Azul, mencionado pela primeira vez em um discurso do Comandante Roberto Carvalho, em 2004, e que foi adotado pela Marinha Brasileira como forma de ganhar visibilidade². Segundo Abdenur e Penha Neto (2014), o projeto visa não só os aspectos estratégicos, mas a conscientização da sociedade civil sobre a importância do mar, com o intuito de construir uma identidade sul-americana no âmbito doméstico e, assim, garantir justificativa e apoio para a ampliação dos investimentos na Marinha e nos projetos de defesa do Atlântico Sul como um todo.

Como lembra Penha (2011), apesar da posição estratégica, o Brasil tardou a desenvolver seus recursos marítimos e a pensar uma política própria. Segundo o autor, é só a partir dos anos 1960 que o Brasil passa a adotar uma política externa para o Atlântico Sul mais independente do centro hegemônico e pautada nas suas necessidades econômicas e estratégicas. O marco dessa nova visão é o Decreto-Lei n. 1098, de 25 de março de 1970, que estendeu a soberania sobre o mar territorial para 200 milhas. Além disso, em 1977 é publicada a Política Base e Diretrizes da Marinha e o Brasil retira-se do acordo militar que tinha com os EUA há 25 anos.

Do ponto de vista histórico, é com o final da Guerra Fria, contudo, que o Atlântico Sul irá ganhar uma nova dimensão no contexto internacional e na política externa brasileira.

Para Abdenur e Souza Neto (2014), é sobretudo na primeira década dos anos 2000 que se vislumbra uma mudança significativa. Segundo os autores, isso se dá por três razões: a primeira é a crise econômica de 2008, que comprometeu as economias do Norte e levou o Brasil a diversificar suas parcerias e ampliar as relações com os países do Sul; o segundo motivo são as eventuais contestações dos vizinhos sobre a liderança regional do Brasil; por fim, o já mencionado aumento do potencial de exploração de recursos naturais no Atlântico Sul.

A Política Nacional de Defesa destaca a importância da região para o Brasil:

a natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral, pela magnitude do seu comércio marítimo e pela **incontestável importância estratégica do Atlântico Sul, o qual acolhe a denominada Amazônia Azul®**, ecossistema de área comparável à Amazônia territorial brasileira e de vital relevância para o País, na medida em que incorpora elevado potencial de recursos vivos e não vivos, entre estes, as maiores reservas de petróleo e gás do Brasil (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020, p. 14, grifo nosso)

Da mesma forma, o Livro Branco de Defesa também prioriza o Atlântico Sul como fundamental para a política de defesa do Brasil:

O Brasil tem especial interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes e de vital importância para comércio mundial e nacional. Por isso, dedica especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). (MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL, 2020b, p. 16)

Convém destacar que tanto a PND quanto a END mencionam a importância da cooperação estratégica como forma de preservar os interesses brasileiros na região, além de manter o Atlântico Sul como uma zona pacífica e evitar a ingerência de potências extra-regionais. A ZOPACAS é nominada várias vezes, bem como a cooperação direta entre marinhas e outros mecanismos de cooperação.

O Atlântico Sul, assim, apresenta-se como importante área estratégica tanto para a política externa quanto para a política de defesa do Brasil. As relações políticas e econômicas que se desenvolvem nesse cenário são fundamentais para compreender as possibilidades de inserção internacional do Brasil.

A África no entorno estratégico brasileiro

As relações Brasil-África ganham um novo fôlego a partir dos anos 2000, com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, ainda que a África já figurasse entre as regiões prioritárias do Brasil desde a chamada política externa independente (1961-1964)[3](#) de Jânio Quadros, embora com períodos de maior distanciamento. No contexto dessa nova

política externa do século XXI, os países africanos passaram a ocupar uma posição estratégica no âmbito da Cooperação Sul-Sul, tornando-se importantes eixos da inserção internacional do Brasil.

Por óbvio, a cooperação internacional no setor de defesa é uma articulação natural entre política externa e política de defesa. Abdenur e Souza Neto (2014), destacam a manifestação do Ministério da Defesa, em 2008, solicitando a ampliação do número de adidos militares nas representações diplomáticas do Brasil no exterior. A justificativa era de que o número de adidos existente não era compatível com as necessidades e objetivos da política externa brasileira, inclusive no tocante às questões estratégicas da costa africana, ou seja, do Atlântico Sul.

No caso da África, em específico, essa demanda é crescente e há um descompasso entre as necessidades e a disponibilidade de recursos. Marcondes (2023) lembra, inclusive, que o Brasil já teve um assessor técnico da Marinha junto da União Africana, no contexto da 2050 Africa's Integrated Maritime Strategy, mas a posição foi fechada em 2018; e que, criações de adidos na Argélia e em Guiné-Bissau foram propostas em 2008 e 2011, respectivamente, e, até hoje não foram criadas.

Avançando nesse aspecto, podemos compreender as questões de defesa como mais um desdobramento da política externa brasileira no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Um exemplo disso, citado por Barbosa (2015), é a cooperação técnica através das Forças Armadas, com a capacitação de forças militares de países africanos como Angola e Nigéria. Outro fato a ser lembrado é a ampliação de rotas marítimas e aéreas entre o Brasil e o Continente Africano, o que possibilitou uma ampliação dos fluxos de comércio e dos mecanismos de cooperação técnica (PENHA, 2011).

Ainda que, nos últimos anos, a cooperação com os países africanos tenha recuado, a cooperação em defesa, especificamente, manteve-se bastante significativa. De acordo com Marcondes (2023) isso deve-se ao fato que esse âmbito de cooperação ocorre sem a necessidade de emprego de muitos recursos extras, valendo-se da estrutura já existente das academias militares brasileiras.

É importante rememorar que, dentro deste contexto, temos a cooperação no âmbito dos BRICS e do IBAS, ambos com a participação do Brasil e da África do Sul. Para Kornegay (2013), na lógica do contexto do Atlântico Sul, o BRICS ficaria em segundo plano em relação ao IBAS, tendo em vista a distância entre o hemisfério ocidental e a dinâmica Euro-Asiática de China, Índia e Rússia.

Não se pode olvidar, todavia, que a China, nas duas últimas décadas, tem concentrado esforços no desenvolvimento de sua estratégia marítima, o que também inclui o Atlântico. As relações sino-africanas datam da independência dos países africanos e a presença chinesa na África não se restringe aos aspectos políticos-diplomáticos, contando, também, com uma projeção militar-naval relevante.

Na visão de Visentini (2022, p. 100):

Embora a Rota da Seda propicie uma forma de se conectar por via terrestre com a Ásia Meridional, o Oriente Médio e a Europa, a África e a América Latina representam espaços novos de projeção da economia, para a qual necessita do poder naval. O resultado é um novo fenômeno geopolítico e estratégico duplo: a reconstrução das conexões terrestres eurasianas anteriores ao século XV, ao mesmo tempo em que um Império Terrestre começa a se tornar, também um Império Marítimo.

O Brasil reconhece a importância da presença chinesa no Continente Africano e vislumbra, acertadamente, a possibilidade de ações e definições de políticas conjuntas e multilaterais. Exemplo disso é a criação do Diálogo Brasil-China sobre temas africanos em 2010 (MARCONDES, 2023).

Em relação ao IBAS, deve-se destacar o projeto IBASMAR, criado em 2008, que envolve exercícios militares navais conjuntos dos três países, no litoral sul-africano. As ações são periódicas, sob liderança rotativa dos países. Pereira (2013) destaca a importância dessas ações no âmbito do IBAS, que constitui uma aliança estratégica única, tendo em vista a possibilidade da criação de ligação marítima entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico, o que ganha cada vez mais importância, dados os problemas da pirataria somali no Canal de Suez.

Pereira (2013) salienta que, ainda que o IBAS tenha limitações políticas e de segurança regionais, os objetivos do fórum vão ao encontro das estratégias regionais dos seus três membros. Haveria uma lacuna de poder e liderança que poderia vir a ser preenchida por Índia, Brasil e África do Sul, centrada na questão energética e de escassez de recursos, aliada a uma preocupação com o uso inteligente dos recursos naturais. Kornegay (2013), corrobora esse argumento, defendendo a importância de reduzir a vulnerabilidade do Continente Africano, devido as suas ligações com a Europa, via Mediterrâneo, e com a Ásia e o Oriente Médio, via Mar Vermelho, Golfo de Áden e Golfo Pérsico.

Segundo Penha (2011), um dos principais âmbitos de cooperação nas relações Brasil-África é o marítimo e naval, no contexto das Zonas Econômicas Exclusivas, o que evidencia a importância que a cooperação em defesa tem nas relações do Brasil com o Continente. Um dos marcos dessa cooperação é o projeto com a Namíbia, no qual o Brasil não só auxiliou no mapeamento da ZEE desse país, como também na própria organização da Marinha da Namíbia. Nas palavras de Penha (2011, p. 209-10):

A presença brasileira na Namíbia obedece claramente a critérios geopolíticos: acentuar a participação do Brasil em projetos localizados na África Austral para se contrapor à presença onipotente da África do Sul na região. Neste particular a posição da Namíbia é estratégica para os interesses brasileiros, pois além de possuir um porto bem aparelhado e bem localizado (Walvis Bay), entre a Cidade do Cabo e Luanda, o país pode servir como aliado para aumentar a influência brasileira na região.

Ainda que a cooperação multilateral seja uma preferência histórica na política externa

brasileira, compondo, inclusive, o que Amado Cervo chama de acumulado histórico, a cooperação bilateral em defesa tem uma importância expressiva. Além da, já mencionada, cooperação com a Namíbia, não se pode ignorar outro importante parceiro: a África do Sul. Além de projetos específicos, como o do míssil A-Darter, lançado em 2006, o Brasil e a África do Sul firmaram, em 2010, uma parceria estratégica para fortalecer a cooperação em defesa e segurança⁴. Segundo Abdenur e Souza Neto (2014), o documento reconhece a natureza estratégica do Atlântico Sul, além do desejo de desenvolver um programa sobre os recursos marinhos deste.

Entre 1993 e 2023, foram assinados quinze acordos de cooperação no âmbito de defesa com dez países africanos: Cabo Verde, Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Nigéria e Senegal. Esses acordos, bem como outros instrumentos de cooperação, são negociados conjuntamente pelo Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores; além disso, a cooperação envolve a participação não só das Forças Armadas, mas de empresas públicas e privadas, como a Embraer e a Taurus (ABDENUR E SOUZA NETO, 2014; COSTA, 2024).

Como ressalta Visentini (2016, p. 173):

Com sua nova política brasileira de defesa, o Brasil pretende assegurar a soberania sobre o espaço que lhe cabe no Atlântico Sul. (...) cabe à África um papel grandemente relevante em tal processo. A inclusão da África no entorno estratégico brasileiro fez com que seja essencial o aumento na cooperação militar entre os dois lados do Atlântico - fato essencial para o desenvolvimento de capacidade estatal africana. Ainda, a contemporânea situação no Atlântico Sul demanda urgentemente uma arquitetura institucional consistente, que deve ser capitaneada pela ZOPACAS.

O Brasil é compreendido como a principal liderança na promoção da cooperação em defesa no Atlântico Sul, o que se traduz na criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a ZOPACAS. Essa liderança brasileira, sempre visando um sistema internacional mais pacífico e cooperativo, traduz-se na busca pelo fortalecimento do diálogo com os vizinhos e, também, com os demais países do Sul. Embora esse diálogo possa, e deva, dar-se também em nível bilateral, é no ambiente da multilateralidade que ganha maior força, dentro da lógica maior da Cooperação Sul-Sul.

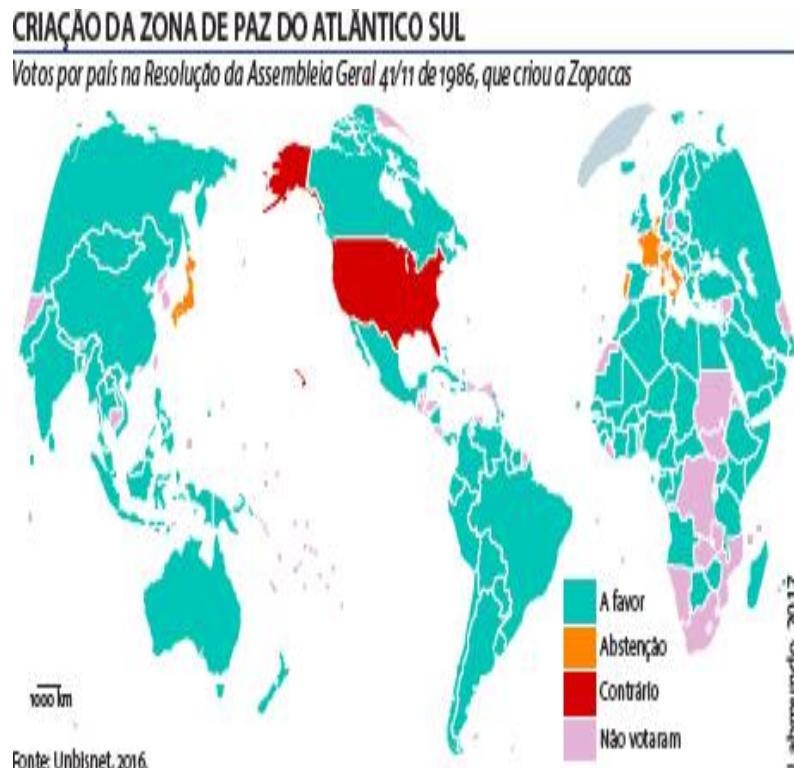
Como destaca Martins (2023, p. 3):

Se, por um lado, a descontinuidade na política externa das nações dificulta processos cooperativos, por outro, a construção de uma identidade sul-atlântica possibilitaria maior coesão de africanos e sul-americanos diante das mudanças na ordem internacional.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 27 de outubro de 1986⁵, como uma resposta dos países da região ao receio de que as tensões da Guerra Fria acabassem impactando no Atlântico Sul de maneira mais significativa. O objetivo geral da ZOPACAS, assim, é evitar a interferência de atores externos nas questões de defesa da região. O

Acordo, todavia, não se restringe a esse aspecto, abarcando outras temáticas e questões mais específicas, como comércio e meio-ambiente, especialmente após a sua revitalização no pós-Guerra Fria (CARVALHO; SCHUTZ, 2019).

Após um início de cooperação mais intenso, com cinco reuniões realizadas em dez anos (entre 1988 e 1998) e a adoção de mecanismos importantes, como a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul (1994), a organização passa por período de, praticamente, inatividade. A VI Reunião Ministerial, em 2007, em Luanda, marca o início da tentativa de revitalização da ZOPACAS.



Fonte: SOARES DE LIMA (2017)

Na VIII Reunião Ministerial da ZOPACAS, ocorrida em Cabo Verde, em 2023, publicou-se a Declaração de Mindelo, um marco na retomada da cooperação em defesa no Atlântico Sul, que vem sendo tentada desde 2013, propondo, pela primeira vez, a criação de um mecanismo para a coordenação de presença marítima dos países da ZOPACAS (LUIZ, 2023).

Enquanto o Brasil, do lado Americano do Atlântico, é o principal promotor dessa cooperação, do lado Africano também temos importantes lideranças. Além do tradicional protagonismo da África do Sul, não se deve olvidar outros dois atores relevantes: Angola e Nigéria. Sobre essa dinâmica africana, lembra Kornegay (2013, p. 90) que:

É sendo a principal aspirante a potência regional emergente que Angola, dentro tanto da

SADC quanto da ECCAS, deve receber maior atenção. Mais importante, as questões do Atlântico Sul, como elas se encontram neste momento, tendem a cair mais no domínio de ECCAS e ECOWAS do que no da SADC. Isto não significa necessariamente relegar a África do Sul um papel de coadjuvante no transatlântico sul. Mas isso implica uma divisão de liderança com o membro companheiro de SADC, Angola, bem como, em termos de ECOWAS, com a Nigéria.

Quando da criação da ZOPACAS, Angola foi relutante em aderir ao pacto, tendo em vista seu receio de que a ZOPACAS enfraquecesse seu governo e favorecesse as ações externas nas suas fronteiras. Após o fim da guerra civil angolana, em 2002, o país inicia um processo de reconstrução da infraestrutura e reinserção no sistema internacional. A partir do final da primeira década dos anos 2000, Angola desponta como uma economia com níveis de crescimento expressivos e com altos investimentos em setores militares, evidenciando o seu desejo de se posicionar como liderança na região (CARVALHO; SCHUTZ, 2019).

Para Kornegay (2013), Angola veria na ZOPACAS um mecanismo eficiente de projetar-se no sistema internacional e de pleitear uma posição de liderança no Sul global. Na visão de Pereira (2016, p. 63): “(...) enquanto Nigéria e África do Sul parecem mais voltados ao enfrentamento de seus problemas internos, Angola se projeta regionalmente e internacionalmente com relativa autonomia.”

Além disso, Angola desempenha um papel importante dentro da ZOPACAS, por sediar a Comissão do Golfo da Guiné (CGG). A CGG⁶ foi criada em 2001, sob a liderança da Nigéria, refletindo a preocupação dos países com os tensionamentos oriundos da exploração petrolífera e tinha o intuito de ser um mecanismo permanente de resolução de conflitos e de gestão de ameaças relacionadas à segurança marítima. Sendo assim:

A ZOPACAS e a CGG são, portanto, organizações com importantes convergências de interesses e percepções. No centro da percepção comum está a definição do Atlântico Sul como um espaço de cooperação multilateral para a garantia da segurança e, consequentemente, das condições de desenvolvimento dos países da região. (PEREIRA, 2016, p. 68)

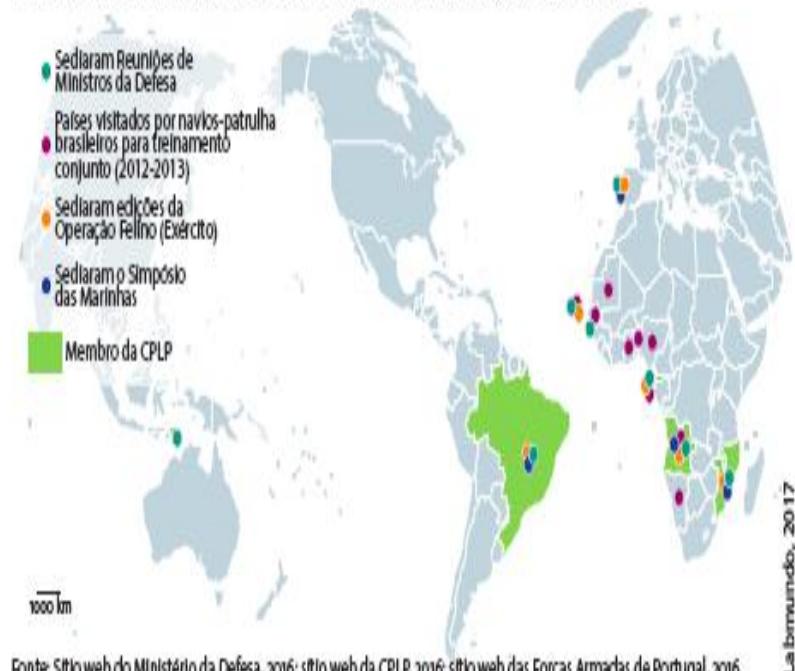
A Nigéria, por sua vez, ainda nos anos 70, foi precursora na tentativa de construir uma ação coletiva sobre a segurança no Atlântico Sul, que ficou conhecida como Doutrina Akiniemi de 1976. O país defendia a necessidade de cooperação no âmbito da defesa, em face da importância do Atlântico Sul e da ameaça da política externa sul-africana do apartheid (PENHA, 2011). Participou, assim, ativamente da criação da ZOPACAS, corroborando sua preocupação com as questões de segurança no Continente.

Para além da ZOPACAS e da CGC, a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) também é de grande relevância. A Organização, inclusive, figura entre as prioridades de cooperação no âmbito da defesa mencionadas na PND do Brasil. Ainda que quando tenha sido criada, em 1996, a CPLP não se propusesse, especificamente, a tratar de aspectos de defesa, a necessidade de fortalecer a

cooperação nesse âmbito entre os países levou a organização a ampliar seu escopo. O marco é a assinatura, em 2016, do Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa.

COOPERAÇÃO EM DEFESA NA CPLP

Sedes e projetos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, entre 2000 e 2016



Fonte: SOARES DE LIMA (2017)

Mais especificamente ao tocante à segurança marítima, em 2010, é assinado o que fica conhecido como a Estratégia da CPLP para os Oceanos que para Rizzi e Bernardino (2019), constitui o centro para a cooperação marítima e um dos principais instrumentos de cooperação de toda a Comunidade. Ainda assim, a segurança marítima continua sendo uma lacuna importante nas ações da CPLP.

Ainda do lado africano, temos a criação da Estratégia Marítima Integrada de África 2050, lançada em 2012, pela União Africana, com o intuito de, entre outras coisas, ser um quadro geral de cooperação para proteção e exploração sustentável dos recursos marinhos. Está prevista, inclusive, a criação de Zona Marítima Exclusiva Combinada da África.

Por fim, cabe ainda mencionar a Arquitetura de Yaoundé, que surge em 2013, na Cimeira sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné. Na ocasião, foram firmados, entre outros documentos, o Código de Conduta para repressão da pirataria, roubo à mão armada contra navios e atividades ilícitas na África Central e Ocidental.

É evidente, assim, que a política africana brasileira é um dos âmbitos em que fica mais

clara a articulação possível e desejável entre a política externa e a política de defesa. Consoante Penha (2011), ela permitiu uma convergência de posturas entre militares e diplomatas, evidenciando a postura brasileira de se afirmar como liderança no Atlântico Sul. Para o autor, a presença de estagiários africanos na Escola Superior de Guerra, a formação de oficiais da Marinha de Cabo Verde e a, já referida, formação da Marinha da Namíbia são exemplos de como as instituições diplomáticas e militares caminham juntas no tocante à projeção internacional do Brasil.

Considerações Finais

O mar é uma constante na história do Brasil. Foi por ele que chegaram os portugueses e os africanos. É dele que são extraídos os principais recursos energéticos do país. E é através dele que o Brasil se projeta como uma liderança no sul global. Do outro lado deste vasto oceano, temos o Continente Africano, que também traz a maritimidade nas suas origens.

O Atlântico Sul é o lócus onde os interesses, demandas e oportunidades brasileiros e africanos encontram-se. Do ponto de vista do Brasil, é o contexto estratégico onde os seus objetivos de defesa e de inserção internacional estão mais intimamente interrelacionados. Não se pode pensar em uma atuação qualificada do Brasil no sistema internacional sem se pensar em uma política marítima de longo prazo. Do mesmo modo, não é possível delinear uma política de defesa sem levar em consideração a necessidade de fortalecer os meios de cooperação multilaterais com os países banhados pelo Atlântico Sul.

O Continente Africano é uma região estratégica no contexto das relações internacionais do século XXI. E, assim como o Brasil, impõe a necessidade de se desenvolver um olhar mais atento às regiões periféricas do globo. A riqueza de recursos energéticos, o gigantesco mercado consumidor e as rotas marítimas que passam pela região africana evidenciam o seu peso em um sistema internacional com polos de poder fragmentados, instabilidades crescentes e assimetrias cada vez mais evidentes.

Os problemas securitários no Golfo da Guiné, por exemplo, trazem impactos e ameaças que vão muito além da região. E, sendo assim, demandam respostas que também não estão restritas ao contexto africano. A cooperação entre os países do Atlântico Sul é uma necessidade e, para o Brasil, o único caminho viável para garantir que a região continue sendo uma zona pacífica.

As relações entre o Brasil e os países africanos, assim, para além da importância econômica e política, abarcam um componente securitário fundamental. A cooperação em defesa, tanto nos acordos bilaterais, quanto no âmbito multilateral, com destaque para a ZOPACAS e a CPLP, é um pilar central nessas relações e tem o Atlântico Sul como objeto inconteste.

O avanço dessas iniciativas de cooperação, todavia, ainda é tímido se forem considerados os desafios a serem enfrentados. De mesmo modo, as políticas brasileiras e africanas, tanto de defesa quanto externa, também precisam serem fortalecidas e aprofundadas. E, o mais importante, é preciso que todos esses esforços se traduzam em práticas eficientes e permanentes, que permitam a manutenção e a consolidação dessas organizações.

Referências Bibliográficas

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014.

BARBOSA, Luísa Calvete Portela. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político-estratégica. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CARVALHO, Felipe. R.; SCHUTZ, Nathaly X. A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul. Cadernos de Relações Internacionais e Defesa. v.1, p.76-91, 2019.

COSTA, Murilo Gomes da. Geopolítica e Cooperação em Defesa no Atlântico Sul: um Panorama da Consolidação do Entorno Estratégico do Brasil no Início do Século XXI. Nação e Defesa, nº167, p. 29-53, abril 2024.

KORNEGAY, Francis A. África do Sul, o Atlântico Sul e a equação IBAS-BRICS: o espaço transatlântico em transição. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.3, Jan-Jun 2013, p. 79-106.

LUIS, Camila Cristina Ribeiro. ZOPACAS: Desafios e Oportunidades para Cooperação e Segurança Regionais no Atlântico Sul. IDN Brief, Perspectivas Atuais sobre a Defesa e a Segurança do Atlântico Sul, Lisboa, outubro de 2023.

MARCONDES, Danilo. O Brasil de volta à África? Desafios e oportunidades para o engajamento brasileiro com o continente africano. CEBRI - Revista, Ano 2, N.º 6, Abr-Jun 2023.

MARTINS, Monica Dias. Conceito Ampliado de Defesa. IDN Brief, Perspectivas Atuais sobre a Defesa e a Segurança do Atlântico Sul, Lisboa, outubro de 2023.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista; PINTO, Danielle Jacon Ayres. Cabos Submarinos e Segurança Cibernética no Atlântico. Atlantic Centre Policy Brief, Issue 11, March. 2022.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: 2020a.

- _____. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: 2020b.
- _____. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: 2012a.
- _____. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: 2012b.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Atlântico Sul, África Austral e América do Sul: cooperação e desenvolvimento. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.4, Jul-Dez. 2013, p. 33-47.

_____. Concertação político-estratégica e cooperação no Atlântico Sul: os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; MIGON, Eduardo Glaser; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). A (in)segurança da África e sua Importância para a Defesa do Brasil. Porto Alegre: NERINT-UFRGS\LED\CEME, 2016.

RIZZI, Kamilla Raquel; BERNARDINO, Luis Manuel Brás. A “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”: uma visão ampliada para a cooperação em defesa. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v.6, n.2, jul/dez 2019.

SOARES DE LIMA, Maria Regina et al. Atlas da política brasileira de Defesa. Buenos Aires/CLACSO; Rio de Janeiro/Latitude Sul, 2017.

VAZ, Alcides Costa. Estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro: panorama e perspectivas. In: VAZ, Alcides Costa (Org). O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência. Brasília: Trampolim Editora e Eventos Culturais Eirelli, 2021.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios? Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

_____. O Flanco Leste do Entorno Estratégico do Brasil: o desafio securitário do Atlântico Sul e do litoral da África. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 37, n. 80, p. 94-108, maio-ago 2022.

* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

1 O Ministério da Defesa no Brasil é criado em 1999. Anteriormente, cada uma das Forças Armadas tinha o status de Ministério. Essa estrutura era originária do período do regime militar. Com a criação do Ministério da Defesa consagra-se a submissão das forças militares a um controle civil, além da importância de ter uma política comum a todos os segmentos das Forças Armadas.

2 Em 2015, a Lei nº13.187 instituiu o Dia Nacional da Amazônia Azul, em 16 de novembro.

3 Política Externa Independente foi como ficou conhecida a política externa implementada durante o Governo de Jânio Quadros, entre 1961 e 1964. Ganhou este nome por caracterizar-se pela ideia de reduzir a dependência e o alinhamento aos Estados Unidos e promover a diversificação das parcerias diplomáticas, visando os interesses estratégicos do Brasil. Entre os seus princípios basilares estavam: a defesa da paz e do desarmamento, a defesa do princípio da não interferência e da autodeterminação dos povos e a ampliação das relações econômicas e comerciais.

4 É importante ressaltar que, anteriormente, os dois países já haviam feitos outros acordos e exercícios conjuntos, todos sob a liderança norte-americana (PEREIRA, 2013).

5 Atualmente, fazem parte da Zona, Brasil, Argentina, Uruguai, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gabão, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

6 São membros: Angola, Camarões, República Democrática do Congo, Congo Brazzaville, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe.