

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC ROGERIO MOREIRA DINIZ

O BRASIL E A BUSCA DE UMA IDENTIDADE SUL-ATLÂNTICA:

A contribuição do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia (1994 – 2010).

Rio de Janeiro

2019

CC ROGERIO MOREIRA DINIZ

O BRASIL E A BUSCA DE UMA IDENTIDADE SUL-ATLÂNTICA:

A contribuição do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia (1994 – 2010).

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Emílio

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado força, saúde e, principalmente, paz de espírito nos momentos mais difíceis dessa jornada.

A minha esposa Luciana, meus agradecimentos especiais, por ter sido minha companheira, pelo apoio irrestrito e sacrifício pessoal que me proporcionaram tempo e tranquilidade para conduzir meus estudos.

Aos meus filhos Pedro e Júlia, agradeço pelo amor incondicional e por me fazer acordar todos os dias com um propósito. Gostaria de pedir desculpas pelas ausências, mas todo esse esforço é pensando em vocês.

Ao meu orientador, CF Emílio, o meu muito obrigado, reiterando a minha admiração pelo profissional e pela forma cordial com que me orientou durante o processo de construção do conhecimento; e ao grande amigo CF Marcel Félix, pela eterna disponibilidade e pelos momentos de incentivo moral e intelectual.

RESUMO

Regiões são, antes de tudo, construções cognitivas atreladas a projetos políticos, as quais se manifestam por meio do discurso dos atores. Esse trabalho buscou uma proposta teórica para analisar o grau de convergência existente entre a postura brasileira sobre o Atlântico Sul no que diz respeito ao seu caráter regional e a configuração enquanto uma região. Utilizando como foco de pesquisa o Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia (ACNBN), no período de 1994 a 2010, busca-se mostrar que o Brasil vem se colocando como desenvolvedor de uma região sul-atlântica. Fato ganha grande relevância quando consideramos as descobertas de grandes riquezas minerais nessa região, aumentando assim sua importância estratégica no cenário internacional, despertando interesse de diversos atores externos. Dessa forma, utilizando a política de defesa alinhada com a política externa, com o propósito de criar uma identidade sul-atlântica, o Brasil vem se aproximando da costa africana, em especial da Namíbia, como forma de o país projetar poder no Atlântico Sul e assim se tornar um Construtor Regional. Concluiu-se que houve aderência da teoria à realidade, pois o ACNBN garantiu a presença permanente do poder naval brasileiro na África ocidental auxiliando na promoção de uma identidade sul-atlântica e se encaixando nos tipos de comportamento identificados pela literatura sobre a Construção de Regiões. Por fim, o trabalho sugeriu acompanhar o aumento da influência da China dentro da força naval namibiana, o que pode colocar em dúvida a atuação do poder naval brasileiro na Namíbia, a fim de promover os interesses do país no Atlântico Sul e na costa ocidental africana.

Palavras-chave: Construtor Regional. Atlântico Sul. Brasil. Namíbia. Política Externa. ACNBN.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Distribuição da população pela costa brasileira.

Figura 2 – Localização da produção de petróleo no Brasil.

Figura 3 – Conjunto de Ilhas Britânicas no Atlântico Sul.

Figura 4 – Representação Hemiciclo Exterior de Golbery de Couto Silva.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------------|--|
| ACNBN – | Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia |
| BNDES – | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CFN – | Corpo de Fuzileiros Navais |
| CFN-N – | Corpo de Fuzileiros Navais Namibiano |
| CPLP – | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa |
| DHN – | Diretoria de Hidrografia e Navegação |
| END – | Estratégia Nacional de Defesa |
| ESG – | Escola Superior de Guerra |
| EUA – | Estados Unidos da América |
| FHC – | Fernando Henrique Cardoso |
| GAT-FN – | Grupo de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais |
| LBDN – | Livro Branco de Defesa Nacional |
| MAN-Namíbia – | Missão de Assessoria Naval na Namíbia |
| MB – | Marinha do Brasil |
| MNBN – | Missão Naval Brasileira na Namíbia |
| MRE – | Ministério das Relações Exteriores |
| NDF – | <i>Namibia Defense Force</i> |
| NN – | <i>Namibian Navy</i> |
| NPa – | Navio Patrula |
| NW – | <i>Naval Wing</i> |
| ONU – | Organização das Nações Unidas |
| OTAN – | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PDN – | Política de Defesa Nacional |
| PND – | Política Nacional de Defesa |

SWAPO – *South West Africa People's Organization*

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 | CONSIDERAÇÃO TEÓRICA | 13 |
| 2.1 | A TEORIA DA CONSTRUÇÃO DE REGIÕES..... | 13 |
| 3 | O BRASIL E SEU ENTORNO ESTRATÉGICO | 17 |
| 3.1 | ATLÂNTICO SUL: RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA | 17 |
| 3.2 | O BRASIL E A SEGURANÇA DO ENTORNO ESTRATÉGICO..... | 20 |
| 3.2.1 | Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)..... | 21 |
| 3.2.2 | Presença de atores externos ao Atlântico Sul | 23 |
| 3.3 | A POLÍTICA BRASILEIRA PARA OS PAÍSES LINDEIROS DA ÁFRICA | 27 |
| 4 | O CASO DE COOPERAÇÃO COM A NAMÍBIA | 33 |
| 4.1 | HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL – NAMÍBIA..... | 33 |
| 4.2 | O ACORDO | 35 |
| 4.2.1 | Antecedentes..... | 35 |
| 4.2.2 | A Evolução do ACNBN..... | 37 |
| 5 | CONCLUSÃO | 43 |
| | REFERÊNCIAS | 48 |
| | ANEXO A – Distribuição da população pela costa brasileira | 51 |
| | ANEXO B – Localização da produção de petróleo no Brasil | 52 |
| | ANEXO C – A Presença Britânica no Atlântico Sul | 53 |
| | ANEXO D – Hemiciclos Interior e Exterior | 54 |

1 INTRODUÇÃO

Anteriores ao fim da Guerra Fria (1947 – 1991), os processos de globalização e regionalização ganharam maior visibilidade e impulso com a quebra dos estrangimentos bipolares. Aumentaram as interpretações sobre o cenário que apontavam duas tendências tanto opostas quanto complementares: a da universalização de princípios e quebra de fronteiras que levariam ao desaparecimento da soberania dos Estados e à construção e ao fortalecimento de blocos regionais. Porém, essas previsões não se concretizaram em sua plenitude, cabendo uma análise individual desses fenômenos (PECEQUILO, 2012)

De acordo com Pecequilo, deve-se destacar que ambos os fenômenos caminham lado a lado, com os blocos regionais oscilando entre formas de proteção e de abertura ao mundo. Para países como os Estados Unidos da América (EUA), inclusive, o regionalismo também passou a ser uma forma adicional de exercício de poder. Enquanto isso, potências médias, como o Brasil, e países menores buscam a integração regional como forma de resistir aos fluxos da globalização e de fortalecer suas bases de ação.

Dessa forma, as lideranças são favorecidas pelo desenvolvimento de um equilíbrio de poder mundial multidimensional, com a política internacional sendo “jogada” em múltiplos tabuleiros. Os desafios das últimas décadas impõem-se de forma complexa e diferenciada para os países do cenário mundial, em particular os em desenvolvimento. Nesse contexto, a agenda da Política Externa brasileira apresenta uma abrangente pauta de prioridades regionais e globais no âmbito estatal e não estatal.

Outrossim o Brasil trabalha em prol da construção de uma comunidade global inclusiva e participativa. Com isso, o modelo de defesa estabelecido pela Política Nacional de Defesa (PND) é associado a uma maior projeção do país no concerto das nações e inserção nos processos decisórios internacionais. Na PND, o Atlântico Sul e os países da costa litorânea da África são definidos como parte do entorno estratégico do Brasil, sendo então os Estados da

África Ocidental prioridade, assim como, os países da América do Sul e os membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Por outro lado, a preocupação com a consolidação da paz e do desenvolvimento nessa região tem sido um dos objetivos de nossa política externa antes mesmo da publicação de tal documento. Um exemplo claro desses objetivos foi a iniciativa brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), estabelecida por resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1986 (VISENTINI, 2013).

Nos anos seguintes, no entanto, o interesse oficial do Brasil pelo Atlântico Sul diminuiu em reflexo de um contexto interno alterado e de outras prioridades internacionais.

Porém, segundo Abdenur e Souza Neto, no início do século XXI, frente a um cenário em que o Atlântico Sul assume nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, que está fortemente vinculada à promoção da proteção dos recursos marítimos como uma das novas prioridades estratégicas, o Brasil utiliza a cooperação para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Um importante instrumento utilizado para fomentar a cooperação e apoio à política externa é a utilização do Poder Naval como no caso da Namíbia. Assim, constituindo uma iniciativa da política externa brasileira, foi assinado em 1994 o Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia (ACNBN), que se destaca pelo seu escopo e duração. Tal acordo, que foi atualizado em 2001, previa a formação da força naval namibiana, além do fornecimento de bens e serviços. Para efeitos de pesquisa, analisaremos este Acordo no período inicial, 1994 a 2010, observando a sua dinâmica durante o tempo.

Com isso, pretende-se identificar se existe aderência entre a teoria desenvolvida por Iver B. Neumann (1959 -), sobre a Construção de Regiões, e realidade. Para tal, vamos, inicialmente, analisar o papel dessa construção de uma identidade como instrumento da política

externa para o Atlântico Sul, em geral, e para a Namíbia, em particular, detalhando a cooperação naval entre os dois países.

Em vista dos argumentos apresentados, um questionamento pode ser levantado: utilizando o relacionamento com a Namíbia, mais especificamente o ACNBN, no período de 1994 a 2010, o Brasil utilizou tal cooperação para promover a construção de uma identidade regional sul-atlântica, sublinhando o papel do Brasil como construtor da região?

Portanto, o propósito deste trabalho é, utilizando tal pergunta como ponto de partida, analisar a construção de uma identidade regional sul-atlântica, buscando um alinhamento de políticas nacionais, o Brasil vem se tornando, de acordo com a teoria proposta, um Construtor Regional.

Tendo em mente esses elementos, combinamos pesquisa bibliográfica e de arquivo, além da observação de discursos de autoridades, identificar momentos e componentes chave na tentativa brasileira de se tornar um *region-builder*¹ no Atlântico Sul.

A fim de atingir esses objetivos, o trabalho foi estruturado de forma a apresentar, no capítulo seguinte, uma definição para a Teoria da Construção de Região e expor elementos necessários para sua compreensão.

Em seguida, o capítulo três apresenta a relevância do Atlântico Sul e da África ocidental para os interesses brasileiros, quando se fará uma análise histórica para traduzir a importância da cooperação Brasil-África para a paz e segurança na região sul-atlântica. O capítulo ainda discorrerá sobre a presença de atores externos a região sul-atlântica e as suas intenções na região.

A cooperação naval entre o Brasil e a Namíbia será o foco do quarto capítulo, o qual abordará as relações diplomáticas entre os dois países para, em seguida, apreciar os

¹ São atores políticos que, como parte de algum projeto político, veem em seu interesse imaginar uma certa identidade espacial e cronológica para uma região e disseminar essa imaginação para tantas outras pessoas quanto possível (NEUMANN, 1999, p.115).

principais aspectos do acordo firmado entre eles, a partir de documentos e discursos de autoridades brasileiras e namibianas.

Serão sintetizados, no quinto capítulo, os desdobramentos do ACNBN para a política externa brasileira e suas intenções de introduzir uma identidade sul-atlântica e verificar se existe aderência aos preceitos teóricos desenvolvidos por Neumann, além de sugerir estudos futuros.

2 CONSIDERAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo versa sobre os aspectos conceituais considerados necessários para o estudo em lide. Logo, faz-se necessário, preliminarmente, definir o conceito de Construtor Regional (*Regional-Building*), proposto por Iver B. Neumann na sua obra *Uses of the other: The East in European identity formation* de 1999. O uso deste referencial teórico ao longo do trabalho será extremamente relevante para responder à pergunta levantada no primeiro capítulo.

2.1 A TEORIA DA CONSTRUÇÃO DE REGIÕES

Assim como os Estados, que possuem barreiras geográficas determinadas e características culturais semelhantes, as regiões são imaginários políticos, definidos ao longo do tempo por atores que têm interesses específicos. Portanto, como o Estado, a região pode ser pensada como uma comunidade imaginária e com dimensões espaciais definidas (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

O estudo das regiões ao longo do tempo fez parte de diversas correntes, tendo seus variados aspectos sido abordados. Cada teoria adotou uma profundidade de termos e conceitos que, não raro, falharam em dialogar entre si (NOVELLI, 2012).

Assim, Neumann insere a abordagem de Construção Regional (*Region-Building approach*) não como uma tentativa de refutar ou suplantar as distintas abordagens sobre regionalismos, mas sim como um esforço de lançar uma nova luz sob seus achados (NOVELLI, 2012 *apud* NEUMANN).

Tal abordagem tem origem, em grande medida, na literatura sobre construção de nações, onde são apresentados argumentos de que o Estado simula o princípio padrão da organização política: o parentesco. A família metafórica do Estado torna-se mais real do que a própria família. Se a realidade do Estado no espaço é testemunhada pelo seu território, a sua realidade no tempo é uma questão apenas de se obter uma história. Conforme defende Neumann,

o fato de um Estado ser construído a partir de material histórico, que pode nunca ter existido ou cuja relevância é duvidosa, não necessariamente diminui a realidade desse Estado. (NEUMANN, 1999).

Assim, a Abordagem de Construção Regional sugere simplesmente que tais ideias deveriam ser aplicadas não apenas às nações, mas também às regiões. Segundo Neumann, um fato largamente negligenciado na literatura é que as regiões também são comunidades imaginadas, e a condição precípua para a existência dessas regiões é precedida pela existência de Construtores de Região (*region builders*). Eles são atores políticos que, como parte de algum projeto político, veem em seu interesse imaginar uma certa identidade espacial e cronológica para uma região e disseminar essa imaginação para tantas outras pessoas quanto possível na intenção de atingir seus próprios interesses (NEUMANN, 1999).

Neumann resume de modo preciso a relação que a Abordagem de Construção Regional estabelece com as demais abordagens teóricas elaborada por outros autores:

A Abordagem de Construção Regional não é oferecida como uma tentativa de colocar o estudo das regiões em uma base inteiramente nova. Não tem como objetivo excluir o que são, possivelmente, as duas abordagens dominantes na literatura existente: uma abordagem de dentro para fora com foco na integração cultural e uma abordagem de fora para dentro com foco na geopolítica. Pelo contrário, é oferecida como uma perspectiva a partir da qual é possível enriquecer o debate em curso, fazendo perguntas sobre como e por que a existência de uma determinada região foi postulada em primeiro lugar, sobre quem perpetua sua existência com quais intenções e sobre como os estudantes de regiões, ao incluírem e excluírem certas áreas e povos de uma determinada região, estão colocando seus conhecimentos a serviço de sua perpetuação ou transformação.² (NEUMANN, 1999, p. 162, tradução nossa).

Ainda segundo o autor, o foco principal da Abordagem de Construção Regional está na origem das regiões, buscando a sua gênese, a natureza basilar de uma região e as dinâmicas de poder, manifestas, pelos constantes questionamentos: “região de quem?”, “de quem parte a

² *Region-building approach is not offered as an attempt to place the study of regions on an entirely new footing. It does not aim to crowd out what are arguably the two dominant approaches in the existing literature: an inside-out approach focusing on cultural integration and an outside-in approach focusing on geopolitics. Rather, it is offered as a perspective from which to enrich the ongoing debate by asking questions about how and why the existence of a given region was postulated in the first place, about who perpetuates its existence with what intentions, and about how students of regions, by including and excluding certain areas and peoples from a given region, are putting their knowledge at the service of its perpetuation or transformation.*

iniciativa de incluir e excluir?”, “se as mudanças propostas para a região são para a sua perpetuação ou com o intuito de transformação?” e “quais as principais intenções, e quais as consequências?”. (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014 *apud* NEUMANN)

Logo, o processo de construção regional pode ser entendido como um produto de atores políticos, que possuem poder e influência suficiente para definir práticas, criadas pelos discursos destes, para os membros da região, a fim de proporcionar a consolidação regional a mais natural possível e dar um propósito de governança a uma determinada área geográfica, que não é um Estado, e também a criação institucional do mesmo.

Nas palavras de Neumann,

Regiões, então, são definidas em termos de discurso e de outros atos (Shapiro, 1981). Mas, em vez de postular um dado conjunto de interesses que os atores devem apoiar antes de sua interação social com outros coletivos, a Abordagem de Construção Regional investiga os interesses em que eles são formulados, a saber, no discurso. Onde o objetivo de cada construtor regional é tornar o programa de construção da região o mais natural possível³ (NEUMANN, 1999, p. 162, tradução nossa).

Segundo Abdenur e Souza Neto, um grau de protagonismo nesse processo de construção regional tende a beneficiar os países que lideram o processo, pois normalmente o fazem de forma a gerar condições para avançar suas prioridades estratégicas (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Assim, longe de serem “naturalmente” delineadas por barreiras geográficas ou características culturais, as regiões são imaginários políticos, construídos ao longo do tempo por atores motivados por interesses específicos.

Dessa forma, a construção de regiões refere-se a todas as ações humanas que nomeiam e dão um propósito de governança a uma determinada área geográfica que não é um Estado, assim como à criação institucional do mesmo (NEUMANN, 1999).

³ *Regions, then, are defined in term of speech acts and of other acts (Shapiro 1981). But instead of postulating a given set of interests that actors are supposed to harbor before their social interaction with other collectives, the region-building approach investigates interests where they are formulated, namely, in discourse. Where every region builder's goal is to make the region-building program as natural as possible.*

Segundo Langenhove, a transformação de um mundo de estados em um mundo regionalizado é um fenômeno global. A ascensão da governança regional é mundial, embora não seja distribuída uniformemente pelo mundo (LANGENHOVE, 2013).

Porém, a rotulação de uma região traz consequências concretas, pois o próprio processo de construção afeta a distribuição de poder e quando os Estados assumem um papel de protagonismo, eles se tornam, efetivamente, os principais Construtores da Região (*Region-Builders*) – influenciando os padrões de amizade e rivalidade entre os Estados que passam a constituir a região (NEUMANN, 1999).

Em virtude do que foi exposto, buscou-se analisar as possíveis contribuições que o caso de cooperação em defesa entre Brasil e Namíbia poderia trazer para a criação de uma identidade regional sul-atlântica, na qual o Brasil assegura para si uma posição de destaque. Para isso, fez-se necessário entender essa relação à luz de práticas e narrativas que corroboram com a teoria de Neumann, na Construção Regional do Atlântico Sul por parte de agentes do Estado brasileiro, principalmente os Ministérios das Relações Exteriores, da Defesa e a Marinha do Brasil, que têm assumido um papel central no posicionamento brasileiro relacionado a este oceano.

No capítulo seguinte, será examinado o desenvolvimento do conceito de Entorno Estratégico brasileiro, a relevância do Atlântico Sul, a manutenção da sua segurança e como esses aspectos influenciaram na aproximação com o continente africano, componentes chave para a criação de uma identidade sul-atlântica.

3 O BRASIL E SEU ENTORNO ESTRATÉGICO

Ao iniciar este capítulo, vale ressaltar que não há no Glossário das Forças Armadas, editado pelo Ministério da Defesa, uma definição para o termo “Entorno Estratégico”. Dessa forma, utilizaremos a definição proposta pelo professor José Luiz Fiori: “o conceito de Entorno Estratégico do país, a região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar”⁴.

Assim a delimitação do Entorno Estratégico surge pela primeira vez em documentos oficiais na Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, que extrapola a região sul-americana, e inclui o espaço geográfico do Atlântico Sul⁵ e a costa ocidental da África. Porém, cabe ressaltar que, embora à Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 não constasse o termo “Entorno Estratégico”, propriamente dito, já podíamos encontrar uma primeira aproximação desse conceito:

Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do **espaço regional** extrapola a massa continental sul-americana e inclui também, o Atlântico Sul (BRASIL, 1996, p.5, grifo nosso).

Marcelo Côrtes Neri ainda ressalta que, assim como há relação direta entre estabilidade sul-americana e estabilidade brasileira, a paz no Atlântico Sul é condição essencial para a manutenção da segurança do Brasil. Isso faz com que os problemas desse oceano sejam, também, problemas brasileiros (NASSER; MORAES, 2014).

3.1 ATLÂNTICO SUL: RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA

Os oceanos têm desempenhado um importante papel na história das civilizações,

⁴ Disponível em <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Brasil-e-seu-%27entorno-estrategico%27-na-primeira-decada-do-seculo-XXI/4/28080>>. Acesso em 31 mai. 2019.

⁵ Para este trabalho a região do Atlântico Sul segue a definição do LBDN, que delimita essa área como sendo Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), bem como a região compreendida entre o paralelo 16° Norte, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores. (BRASIL, 2012).

em suas dimensões política, econômica, social, militar e ambiental. A globalização, particularmente, desenvolve-se também, graças às possibilidades que os espaços marítimos oferecem para o comércio, a exploração dos seus recursos, o transporte de pessoas e, principalmente no passado, a disseminação de ideias (SILVA, 2014).

A importância do mar aumentou ainda mais desde então, como vimos, na proporção das riquezas que ele conserva ocultas, recursos de pesca, energias maremotrizes e eólicas, setor gás e petróleo, produtos biológicos e, finalmente, minerais. (WEDIN, 2015, p.134).

Conforme expressado pelo autor, os oceanos vão além de serem uma via indispensável para as comunicações globais, e se tornam uma gigantesca fonte de recursos energéticos, biológicos e minerais. Essa importância tende a crescer à medida que as evoluções tecnológicas avançam e permitem a exploração econômica e sustentável desses recursos. Outro fator importante a ser frisado é como o mar influencia as regiões litorâneas, onde vive a maioria da população mundial, sujeita, portanto a todas as consequências das mudanças no ambiente marinho.

O oceano é de importância histórica para o Brasil, sendo o país que possui a mais extensa costa de todos os países que beiram o Atlântico Sul. Durante o período colonial, o Atlântico serviu não apenas como rota de colonização pelos portugueses, mas também como via de transporte dos navios negreiros que traziam escravos da África. Além disso, foi pelo Atlântico que foram lançadas tentativas de invasão pelos franceses e holandeses nos séculos XVI e XVII. Durante a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), mais brasileiros morreram no Atlântico, com o torpedeamento de embarcações brasileiras por submarinos alemães, que em qualquer outro teatro de guerra. Durante a Guerra Fria, o Atlântico Sul se tornou parte do jogo de poder bipolar. Após esse período, as preocupações brasileiras com a defesa do território nacional se voltaram mais para a Amazônia. Embora o pensamento estratégico dominante incluísse o Atlântico Sul, as relações com a África ainda não eram pensadas como sendo vitais para a construção de uma identidade regional (SARAIVA, 1996).

No entanto no período estipulado para essa pesquisa, o Atlântico Sul vem ganhando grande relevância na posição estratégica brasileira, onde a população se concentra nas áreas litorâneas, com 24,6% dos brasileiros residindo em municípios da zona costeira – o equivalente a 50,7 milhões de habitantes (Figura 1). O espaço marítimo em si também é importante para a economia brasileira, já que cerca de 95% do comércio internacional do País transita pelo Atlântico, e mais de 90% do petróleo produzido no Brasil vem de plataformas offshore (Figura 2). Finalmente, além do petróleo, há outros recursos naturais, desde os estoques de pesca até minerais no solo e subsolo marinhos, cuja extração já é alvo de prospecção por países de fora e de dentro da região, inclusive o Brasil (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Assim, torna-se perceptível a relevância do Atlântico Sul enquanto fornecedor de recursos energéticos, fonte de alimentos e minerais. Contudo, toda essa riqueza oferecida por essa vasta região traz consigo imensos desafios.

Esse aumento da importância econômica dos espaços marítimos traz implicações nas questões de segurança e defesa relacionadas aos oceanos. Isso vem acarretando conflitos causados por interesses divergentes dos Estados. Como anteriormente citado, o país com maior costa sul-atlântica, o Brasil tem, por todas as razões apresentadas, especial interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes, como a “Garganta Atlântica”, entre a costa do nordeste brasileiro e a África ocidental, espaço intercontinental de vital importância para o comércio mundial. As passagens ao sul, que ligam o Atlântico ao Pacífico, constituem uma via alternativa ao canal do Panamá, principalmente para os navios de grande porte. A rota do cabo da Boa Esperança, conectando o Atlântico Sul ao oceano Índico, é uma alternativa ao canal de Suez e oferece também o melhor acesso marítimo à Antártica (BRASIL, 2012).

3.2 O BRASIL E A SEGURANÇA DO ENTORNO ESTRATÉGICO

Ora, presentemente, quando o mar intervém nas questões entre os povos, é como o raio. Em poucos dias a agressão, o combate e a vitória, ou a ruína. Uma batalha suprime uma esquadra, e a supressão de uma esquadra pode envolver o desaparecimento de uma nação. (BARBOSA, Ruy. *A Lição das Esquadras*⁶. 1898).

Ruy Barbosa nos mostra, no artigo, não apenas que o futuro e a grandiosidade do Brasil estavam intimamente ligados ao mar, mas também apresenta que, dada a intrínseca relação brasileira com o mar, seria leviano deixá-la a própria sorte, pois isso poderia significar a pior das agressões ao Estado. A defesa do Atlântico Sul trata-se, portanto, de uma questão não apenas de soberania territorial, da defesa de todo um povo, de sua existência e cultura, mas também da proteção de um grande provedor de riquezas (MONTEIRO, 2017).

Assim como há uma relação direta da estabilidade da região sul-americana com os interesses do Brasil, a paz no Atlântico Sul é essencial para a segurança do Estado, pois é por esse oceano que quase a totalidade do comércio escoia e onde se encontra parte substancial de fontes energéticas e grande quantidade de recursos alimentícios e minerais, como foi ressaltado anteriormente. Tal afirmativa nos remete, portanto, a concluir que os problemas ocorridos na região sul-atlântica são problemas do Brasil.

Nos últimos anos o debate público sobre as questões de Defesa ganhou corpo no Brasil. Dessa forma, o governo brasileiro elaborou um conjunto de documentos fundamentais, que orienta e esclarece a ação nessa área: a PND (2012), a Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (2012) (NASSER; MORAES, 2014). Esses documentos ao definirem nosso Entorno Estratégico e inserirem a costa ocidental da África nessa área de interesse, permite a conclusão de que os eventos ocorridos na margem africana do Atlântico Sul refletem diretamente nos interesses nacionais.

Conforme discurso do ex-Ministro da Defesa Celso Amorim, a construção de um

⁶ Disponível em <http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/Livros_eletronicos/obras_seletas_vol7.pdf>. Acesso em 02 jun. 2019.

“cinturão de boa vontade”⁷ permite que o governo brasileiro promova a criação de uma identidade regional sul-atlântica, na qual o Brasil assegura para si uma posição de destaque. No entanto essa identidade traz a tona algumas preocupações com novas ameaças no Atlântico Sul. Portanto, tal estratégia se baseia não apenas na promoção de interesses comuns aos países desse perímetro, mas também na tentativa de minimizar o envolvimento de atores externos, destacando a responsabilidade dos países da região. Tal afirmação ressalta o enquadramento do Atlântico Sul como zona pacífica e livre de armas nucleares, conforme expressado pela criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986.

Em vista dos argumentos apresentados, o processo de construção da identidade sul-atlântica enfrenta desafios, como a complexidade das relações entre os países da região e atores externos (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

3.2.1 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

Na década de 1980, em visita oficial a Cabo Verde, Moçambique e Angola, o então presidente da República do Brasil, José Sarney, poria em prática uma ideia importante para o país. Deveria ser garantida a presença brasileira no Atlântico Sul, por meio de apoio político ao continente africano, de forma a se criar uma região pautada pela cooperação e paz. Buscando viabilizar a defesa sul-atlântica, com a contribuição e envolvimento do Brasil e de alguns Estados da faixa atlântica africana (PECEQUILO, 2012).

Sendo assim, a ZOPACAS foi criada em 1986, por iniciativa brasileira na Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 41/11 com o intuito de conclamar os Estados militarmente significativos de outras regiões a não introduzirem armamentos nucleares ou outros armamentos de destruição em massa no Atlântico Sul. Sua presença militar

⁷ Termo utilizado no pelo então Ministro da Defesa, Celso Amorim, durante discurso de abertura do II Seminário Estratégia Nacional de Defesa, 2012. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes02/diálogo.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2019.

nesse oceano deve ser reduzida e, futuramente, eliminada. Conflitos e rivalidades estranhos ao Atlântico Sul não devem ser projetados sobre ele por Estados situados em outras regiões. Ao renovar seu envolvimento com esses preceitos multilaterais, o Brasil deseja contribuir, de forma responsável e em colaboração com seus parceiros da ZOPACAS, para o aproveitamento do potencial de desenvolvimento socioeconômico da região do Atlântico Sul (BRASIL, 2012).

A ZOPACAS conta, atualmente, com 24 membros — África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai⁸.

Essa iniciativa logo se reverteu em favor do Brasil, por ter sido um ato político e diplomático assertivo em termos de definição de estratégia para a referida região, ao passo que a ZOPACAS se tornaria importante instrumento para integração e cooperação regional. A partir daí, criou-se espaço para o Brasil responder às solicitações de cooperação de vários países africanos, fato que além de ter fortalecido as relações bilaterais ajudou a projetar a política externa brasileira para o continente, sobretudo, em questões de segurança e defesa do Atlântico Sul.

Por sua vez, as ameaças que afetam o Atlântico, e conseqüentemente a ZOPACAS, tenham mudado desde a sua implantação, percebemos que a política externa brasileira soube adequar seu discurso e aumentar sua relevância perante os membros dessa região, como podemos observar nas palavras do Ministro Celso Amorim durante apresentação à Câmara do Deputados: “Desejamos contribuir particularmente para a segurança de nossos parceiros da ZOPACAS. Necessitamos dos países africanos para garantir que esse oceano seja uma via segura de comércio, livre de ações de pirataria e de crime organizado” (AMORIM, 2012).

⁸ Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/zopacas>>. Acesso em 05 jun. 2019.

3.2.2 Presença de atores externos ao Atlântico Sul

Embora o Brasil mantenha uma postura de mantenedor da paz, como podemos exemplificar nos preceitos de criação da ZOPACAS, o país sempre se manteve atento a influência de atores externos em seu entorno estratégico. A END corrobora com esse posicionamento na medida em que estabelece: “na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deverá contemplar o emprego das Forças Armadas considerando, dentre outros, os seguintes aspectos: a ameaça de guerra no Atlântico Sul” (BRASIL, 2012).

Desta forma, é possível perceber que, os países banhados pelo Atlântico Sul, de uma forma geral, terão uma larga gama de desafios que abrangem desde a ambição de potências globais até o crime transnacional, sendo o primeiro substancialmente expresso pelo crescente interesse estratégico das potências ocidentais e a progressiva penetração econômica chinesa na bacia do Atlântico Sul, tendendo a causar grandes preocupações aos Estados da região (COUTO, 2012).

Um dos atores que tem aumentado sua atuação na região sul-atlântica é a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 2009 os professores Daniel S. Hamilton e Frances G. Burwell, da Universidade de Johns Hopkins publicaram um artigo intitulado *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*, em que eles apresentam um conjunto de propostas e ideias sobre os papéis dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Europeia em um ambiente global em mudança. Uma dessas mudanças seria a “Iniciativa da Bacia do Atlântico”:

Explore uma Iniciativa da Bacia do Atlântico. A globalização não se limita a uma região do mundo. Por toda a importância do Pacífico, a Bacia do Atlântico é uma arena central da globalização. Mais comércio e investimento fluem através do Atlântico do que qualquer outra parte do mundo. O bem-estar das pessoas em toda esta vasta região é cada vez mais influenciado por fluxos inter-relacionados de pessoas, dinheiro e armas, bens e serviços, energia e tecnologia, toxinas e terror, drogas e doenças. Questões específicas das nações da Bacia do Atlântico merecem atenção concentrada. Essa nova dinâmica deve levar os líderes a apagar a linha entre o Atlântico Norte e o

Sul, considerando formas de trabalhar juntos de forma mais eficaz.⁹ (HAMILTON; BURWELL, 2009, p. vii, tradução nossa).

Tais ideias levaram, em 2010, a OTAN divulgar um Novo Conceito Estratégico, conforme descrito no capítulo 5, do documento *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, que cria a possibilidade de se realizar intervenções militares fora da área de responsabilidade do Tratado (LIMA, 2015). Tal texto trazia as seguintes informações “Implantar e manter capacidades expedicionárias para operações militares além da área do tratado quando necessário para impedir um ataque à área do tratado ou para proteger os direitos legais e outros interesses vitais dos membros da Aliança” (NATO, 2010, p.39, tradução nossa)¹⁰.

Na ocasião o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, mostrou grande preocupação com essa nova postura da OTAN ao discursar no encerramento da Conferência Internacional – “O Futuro da Comunidade Transatlântica”, em Lisboa: “Nesse sentido, vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o "Norte do Atlântico" ao "Sul do Atlântico" – esta, o "Sul", área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas.”¹¹

Além disso, o Reino Unido se destaca por possuir diversos territórios ultramarinos, como Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Gough, Malvinas, Geórgia do Sul, Orcadas do Sul e Sandwich do Sul, que formam um cinturão no Atlântico Sul (Figura 3) e que, segundo o Almirante de Esquadra Moura Neto, “Em qualquer conflito que ocorra nessa região, tais ilhas terão grande importância estratégica” (JOBIM; ETCHEGOYEN; ALSINA, 2010).

⁹ *Explore an Atlantic Basin Initiative. Globalization is not confined to one region of the world. For all the talk of the Pacific, the Atlantic Basin is a central arena of globalization. More trade and investment flow across the Atlantic than any other part of the world. The well-being of people across this vast region is increasingly influenced by interrelated flows of people, money and weapons, goods and services, energy and technology, toxins and terror, drugs and disease. Issues that are particular to the nations of the Atlantic Basin deserve concerted attention. This new dynamic should prompt leaders to erase the line between the North and South Atlantic, considering ways to work more effectively together.*

¹⁰ *Deploy and sustain expeditionary capabilities for military operations beyond the treaty area when required to prevent an attack on the treaty area or to protect the legal rights and other vital interests of Alliance members.*

¹¹ Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf>. Acesso em 13 mai. 2019.

A presença francesa no Atlântico Sul se insere por meio do seu Departamento Ultramarino (*Département d'outre-mer*): na Guina Francesa. Em tal departamento, a Marinha Nacional Francesa, opera com dois navios- patrulha da classe P400 a partir da Base Naval *Dégrad-des-Cannes*, próxima a Cayenne, em operações de fiscalização do mar territorial e águas jurisdicionais, enfocando o combate a pesca ilegal.

Isto não significa, porém, que a França não tenha a possibilidade de desdobrar outros meios navais para o Atlântico Sul. Entretanto, é no continente africano que a atuação francesa se faz mais presente, sobretudo naqueles países com os quais compartilha o francês como língua comum e aonde ainda possui capacidade de exercer influência (LIMA, 2015).

O *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* apresenta o interesse francês em estabelecer a segurança coletiva com países africanos:

Apoiar a formação de uma arquitetura de segurança coletiva na África é uma prioridade da política de cooperação e desenvolvimento da França. Além disso, oito acordos de parceria de defesa (Camarões, República Centro-Africana, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Gabão, Senegal, Togo) e dezesseis acordos de cooperação técnica apoiam os Estados africanos na apropriação e controle da sua segurança. Esses acordos também proporcionam às nossas forças armadas instalações de antecipação e reação. Finalmente, duas potências regionais emergentes, a África do Sul e a Nigéria, são interlocutores fundamentais para a Europa e a França. Estes dois países têm muitos bens: a sua influência e o seu peso demográfico, econômico e militar já lhes permitem contribuir eficazmente para o reforço das capacidades operacionais da União Africana.¹²(França, *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, 2013, p. 55, tradução nossa).

Outro ator de extrema relevância no Atlântico Sul é a China. Em termos gerais, notamos que a presença chinesa não só aumentou drasticamente no Atlântico Sul nos últimos dez anos, como pode ser percebida pela rápida expansão do comércio, a proliferação de

¹² *Le soutien à la formation d'une architecture de sécurité collective en Afrique est une priorité de la politique de coopération et de développement de la France. En complément, huit accords de partenariat de défense (Cameroun, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal, Togo) et seize accords techniques de coopération accompagnent les États africains dans l'appropriation et la maîtrise de leur sécurité. Ces accords offrent en outre à nos forces armées des facilités d'anticipation et de réaction. Enfin, deux puissances régionales émergentes, l'Afrique du Sud et le Nigeria, sont pour l'Europe et la France des interlocuteurs de premier plan. Ces deux pays présentent de multiples atouts : leur influence et leur poids démographique, économique et militaire leur permettent d'ores et déjà de contribuer effectivement au renforcement des capacités opérationnelles de l'Union africaine.*

empresas e investimentos, bem como o crescimento das comunidades da “diáspora chinesa”¹³ nos países da África e da América Latina. Mas essa presença também passou por importantes mudanças qualitativas. Em primeiro lugar, houve uma significativa diversificação dos interesses e ações chinesas, tanto na esfera econômica, como na política e na segurança. Esses interesses, no entanto, não são distribuídos uniformemente, uma vez que a presença chinesa na costa africana do Atlântico Sul é muito mais profunda e complexa do que no lado latino-americano (ABDENUR; NETO, 2013).

Ao longo do tempo, no entanto, a estratégia diplomática chinesa para aquele continente sofreu alterações significativas na sua orientação, substituindo uma agenda predominantemente ideológica por outra de foco eminentemente comercial. A agenda ideológica chinesa foi muito forte durante os conflitos de independência que ocorreram, principalmente, no continente africano após a Segunda Guerra Mundial. A China forneceu armamento e treinamento a diversos países daquele continente, como Angola e Namíbia (ALMEIDA, 2012).

Porém, o autor ressalta, nesse ponto, que essa mudança de orientação não significa redução do papel da componente política, a qual continua permeando as relações sino-africanas. Pode-se dizer que tais relações evoluíram do campo político-ideológico para o político-econômico.

Dessa forma, do ponto de vista econômico, a principal preocupação da China no Atlântico Sul continua sendo a de obter e garantir o acesso aos recursos naturais necessários para manter as altas taxas de crescimento do país. Paralelamente, a demanda contínua da China por recursos da África e da América Latina contribuiu para aumentar o PIB de muitos países da região, após um período prolongado de estagnação ou baixo crescimento em ambos os lados do

¹³ Para efeitos desse estudo consideramos a seguinte definição para o termo “diáspora chinesa”: O governo chinês se refere a essas pessoas pelo termo genérico “chineses do ultramar” (*huaqiao*), ou seja, todos aqueles que pertencem à “raça” chinesa que vivem fora da China (POSTON JUNIOR & WONG, 2014, tradução nossa).

Atlântico Sul. O petróleo é uma prioridade extremamente importante para o Estado chinês, devido à rápida e contínua expansão da demanda (ABDENUR; NETO, 2013).

Dado o exposto, percebemos que o Atlântico Sul vem aumentando sua importância no contexto global, estratégica e economicamente, principalmente, pelo incremento da produção de petróleo nas suas áreas marítimas. Dessa forma tal oceano é fundamental no contexto regional e local, principalmente para o Brasil, que o vê não apenas como fonte de riquezas e via de comunicação, mas também como veículo de integração regional e projeção para além deste espaço.

3.3 A POLÍTICA BRASILEIRA PARA OS PAÍSES LINDEIROS DA ÁFRICA

Com a independência do Brasil em 1822, tem início, pela primeira vez, uma política genuinamente brasileira para a África, porém essa relação teve características bem próximas ao período colonial, devido, principalmente, a importância do tráfico negreiro. Todavia, também é registrado um primeiro distanciamento diplomático como consequência de imposições externas que tentavam manter seus interesses no continente africano (ALMEIDA, 2012).

Ao final do século XIX, as novas práticas neocolonialistas impostas pelas potências europeias à África acarretou um “fechamento” do continente africano para o mundo (FILHO; LESSA, 2007). Essa situação permaneceu inalterada até o fim da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).

A década de 1950 foi marcada pelo surgimento dos movimentos de descolonização, no qual o Brasil manteve uma postura ambígua. A política externa nacional não teve um posicionamento firme com relação a tais movimentos, uma vez que a retórica oficial era anticolonial e favorável à autodeterminação dos povos, mas o Brasil manteve apoio ao colonialismo português e um significativo intercâmbio comercial com o regime racista da África do Sul. Essas posturas constituíam-se um problema ao desenvolvimento de uma política

externa brasileira mais coerente em relação a África (ALMEIDA, 2012).

Um marco importante para a política externa brasileira em relação a África ocorreu em 1961, quando foi fundado o primeiro Departamento para a África no Ministério das Relações Exteriores. No mesmo ano, também foi criado um grupo de trabalho no Ministério dos Negócios Estrangeiros para desenvolver propostas de políticas para medidas de aproximação com África (FILHO; LESSA, 2007).

A mudança de postura em relação a África e o lento apoio, porém cada vez maior, à independência africana, não foram motivados por solidariedade cultural ou considerações éticas, mas sim baseados em cálculos econômicos (STOLTE, 2015). Sendo assim, a abordagem da política brasileira interpretava que à medida que mais e mais países africanos obtivessem sua independência das potências coloniais europeias, mais perderiam seu acesso preferencial aos mercados europeus. Além disso, como países independentes, eles constituíam possíveis novos mercados para os produtos manufaturados básicos do Brasil que eram vendidos em troca do petróleo africano (VISENTINI, 2013).

Durante os governos militares ocorrem diferentes posicionamentos com relação ao continente africano. No entanto, cabe destaque à mudança relativa ao pensamento estratégico brasileiro voltado para a África e, em particular, as ideias sobre a geopolítica brasileira desenvolvidas por Golbery do Couto Silva (1911 – 1986). Na sua obra *Geopolítica do Brasil* (1967), o autor traz uma projeção centrada na América do Sul composta, pelo que denomina, um “hemisfério interior” e “hemisfério exterior”. Quando olhamos atentamente para a figura (Figura 4), constatamos uma grande semelhança do hemisfério interior, proposto por Golbery, com o que foi definido na END, em 2005, como o nosso Entorno Estratégico. Porém, as razões pelas quais Golbery fez essa delimitação eram impostas pelo que ocorria à época devido a bipolarização do planeta, imposta pela Guerra Fria. Ainda assim quando define cada “quadrante” dessa área, Golbery faz a seguinte afirmação:

Ora, de toda essa dilatada fronteira, a África vem a ser, por sua própria posição estratégica entre os dois blocos antagônicos, pelas vias de acesso naturais que a ela conduzem, pela instabilidade em que se debate, a porção mais vulnerável e, ao mesmo tempo, mais valiosa – mais cobiçada, portanto. (SILVA, 1967, p. 140).

Esse posicionamento estratégico brasileiro é evidenciado pelo momento histórico da Guerra Fria (1947 – 1991), e o alinhamento do Brasil ao bloco ocidental.

Apesar desse esmorecimento, a política africana brasileira continuou como uma variável importante da política externa brasileira. A permanência de diplomatas de carreira com forte vínculo com o continente subsaariano ajuda a explicar a manutenção da política para o continente. Na percepção desses segmentos diplomáticos, o país deveria continuar apostando no futuro de um continente riquíssimo em que o Brasil seria uma alternativa pós-Guerra Fria (1947 – 1991) às ex-metrópoles europeias e aos Estados Unidos da América (EUA) (PENHA, 2011).

Na década de 1990, a perspectiva de inserção do Brasil pela via do mercado aberto aproximou o país dos interesses das grandes potências industriais do hemisfério norte, priorizando as relações no eixo vertical (norte – sul) e diminuiu o relacionamento com os países chamados do Terceiro Mundo¹⁴. As novas prioridades de parcerias excluíam a África como região de interesses comerciais do Brasil, chegando inclusive ao ponto do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) afirmar que a política africana tinha sido um equívoco, pois serviu apenas para os militares brasileiros afirmarem uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, já que o Brasil nada teria ganho em termos econômicos. Tal declaração lhe valeu uma polêmica com o embaixador Ítalo Zappa que em entrevista, criticou a perda de importância da África para a política externa brasileira, afirmando que a função do diplomata não era de comercialização, pois não se constitui uma profissão de “mascates” (PENHA, 2011).

¹⁴ Para efeitos desse trabalho, utilizamos a seguinte definição para a expressão Terceiro Mundo: A expressão Terceiro Mundo fora cunhada pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, em 1952, como uma analogia com o Terceiro Estado (povo sem privilégios) da época da Revolução Francesa. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/63029/36978>>. Acesso em 02 jul. 2019.

Porém, apesar do longo desprezo do Brasil por seus laços históricos com o continente africano, eles têm sido frequentemente usados pelos criadores de política externa brasileira dos últimos anos para estruturar o relacionamento do país com a África de forma mais próxima e profunda. (STOLTE, 2015).

A reavaliação do eixo vertical (e da tradição bilateral hemisférica) da política externa brasileira como uma prioridade teve início já na transição do século XX ao XXI a partir de 1999, parte final do segundo mandato de FHC. A consolidação deste processo e a mudança de ênfase e combinação dos eixos da política externa brasileira ganhou maior evidência na administração seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva, cujo mandato iniciou-se em janeiro de 2003. Na escala de prioridades da política externa, o eixo horizontal de parcerias Sul-Sul, ligadas à tradição global multilateral surge no topo da agenda, refletindo a recuperação da identidade nacional como um país de Terceiro Mundo (PECEQUILO, 2012).

Para isso, busca desenvolver a construção de identidade comum com os países da costa da África, tendo em vista que o Atlântico Sul representa uma área de importância geopolítica e econômica. Essa importância se dá pelas oportunidades que são oferecidas por esse oceano, tanto nas áreas de minérios e petróleo, quanto a sua biodiversidade, entre outros recursos que poderão ser explorados (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Devido ao fato do Brasil ter a maior população afrodescendente fora da África¹⁵ e compartilhar traços culturais na música, dança e culinária com países africanos, o Brasil apresentou seu engajamento na África como um reencontro com seus “irmãos” do outro lado do Atlântico. Um discurso baseado em afinidades culturais e solidariedade tem sido, portanto, um atributo chave da abordagem do Brasil em relação à África (STOLTE, 2015).

A declaração do Presidente Lula por ocasião da abertura as Cúpula da União Africana em Sirte, na Líbia, em 2009, onde ele afirma: “Herdamos da África uma cultura que

¹⁵ Dados obtidos no *Institute for Cultural Diplomacy*: Disponível em <http://www.culturaldiplomacy.org/index.php?en_programs_diaspora>. Acesso em 15 jun. 2019.

impregna nossa língua, nossos corpos, nossa culinária, nossa música e nossa religião. Está presente na forma de sentir e de agir dos brasileiros”¹⁶, é um exemplo emblemático nessa mudança de postura da política externa brasileira (STOLTE, 2015).

Segundo Pecequilo, essa retomada do eixo Sul-Sul com maior assertividade pela política externa brasileira significou a recuperação de sua política africana de uma forma abrangente. Essas movimentações multilaterais do Brasil com a África são complementadas por consideráveis esforços bilaterais (PECEQUILO, 2012).

A política africana teve importantes desdobramentos não só ao nível da política externa brasileira. No plano da política interna, ela permitiu uma relativa convergência das diferentes posturas existentes no meio militar em relação às iniciativas diplomáticas brasileiras. O eixo dessa convergência foi a capacidade do país em se afirmar como liderança na região do Atlântico Sul. A presença de estagiários africanos na Escola Superior de Guerra (ESG), a formação de oficiais e praças da Marinha de Cabo Verde, bem como a formação da Marinha da Namíbia, podem ser apontadas como exemplos das compatibilidades que existiram ao nível das instituições diplomáticas e militares quanto a política africana e a projeção sul-atlântica do Brasil (PENHA, 2011).

Consequentemente, é factível inferir que tal intenção gerará tensões e provocará contestações devido ao grande número de atores e interesses existentes na região. Dessa forma, é inegável, que para o Brasil manter a segurança em seu entorno estratégico, o “poder macio” – *soft power*¹⁷ – não será suficiente para garantir os interesses nacionais perante os interesses externos e à possíveis ameaças. Fica clara a necessidade de termos Forças Armadas equilibradas

¹⁶ Trecho do discurso do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula da União Africana, em 2009. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_01-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-13a-assembleia-da-uniao-africana>. Acesso 15 jun. 2019.

¹⁷ É ao autor estadunidense Joseph S. Nye que são atribuídas as expressões de “poder duro” (*hard power*) e de “poder macio” (*soft power*). *Soft power* é a capacidade de obter o que você quer através da atração, em vez da coerção ou dos pagamentos. Surge da atratividade da cultura, ideais políticos e políticas de um país. (NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 2004, p. X).

e com considerável capacidade dissuasória, embora não se pretenda uma corrida armamentista na região, além de mantermos acordos de cooperação regional alinhados aos nossos interesses para que, somados, sejam capazes de levar os possíveis agressores a avaliar o custo de uma ação hostil na região.

Diante dos fatores abordados, podemos concluir que a defesa do Atlântico Sul é uma questão de sobrevivência econômica e política para o Brasil. Historicamente este oceano sempre foi de muita relevância para o país, porém nos últimos anos, o Atlântico Sul adquiriu maior relevância no cenário internacional. A existência de reservas de hidrocarbonetos trouxe a atenção de atores extra-regionais para a região. O Brasil busca incrementar a cooperação em defesa com países da costa ocidental do continente africano. Neste particular, procura estabelecer uma maior influência na região, a fim de criar uma mentalidade sul-atlântica. Assim, a política externa brasileira alinhou-se aos interesses da defesa nacional, provendo acordos bilaterais nessa área, a fim de garantir o protagonismo nos fóruns de decisão na nesta região e ser o elo de ligação entre os países localizados no seu Entorno Estratégico.

No próximo capítulo avaliaremos a presença brasileira na Namíbia no período de 1994 a 2010, para que possamos traçar um paralelo entre o estreitamento de laços diplomáticos, econômicos e militares com um dos países limítrofes do continente africano, suas implicações para a segurança do Entorno Estratégico brasileiro e os efeitos para a criação de uma região sul-atlântica.

4 O CASO DE COOPERAÇÃO COM A NAMÍBIA

A motivação de ordem internacional brasileira, segundo a END, é trabalhar com países parceiros, seja por meio de acordos bilaterais, acordos regionais ou fóruns temáticos, em prol de um maior pluralismo de poder e visão de mundo, com vistas a, em um primeiro momento, alcançar uma melhor representação dos países emergentes junto às instituições de governança global e, consecutivamente, a própria reestruturação desses organismos em busca de uma forma mais apropriada à nova realidade multipolar cooperativa internacional (BRASIL, 2012).

A publicação EMA-322 (O posicionamento da Marinha do Brasil (MB) nos Principais Assuntos de Interesse Naval), no seu Capítulo 8 (A participação da MB em apoio à Política Externa), cita o Poder Naval como eficaz instrumento da Política Externa dos Estados, definindo essa forma de emprego do Poder Naval como Diplomacia Naval.

De acordo com o LBDN a Marinha mantém uma série de atividades de intercâmbio e de cooperação com outros Estados. Em especial, destaca-se o apoio na formação da Marinha de Guerra da Namíbia, em que até o ano de 2010 foram formados no Brasil um total de 1.179 militares (BRASIL, 2012).

O número expressivo de militares da Namíbia formados no Brasil é justificado pelo fato de que, em termos históricos, a relação de cooperação em defesa mais antiga do Brasil junto a países africanos no Atlântico Sul é, justamente, com a Namíbia (NASSER; MORAES, 2014).

4.1 HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL – NAMÍBIA

O Brasil foi um país que lutou ativamente nos fóruns internacionais, principalmente na ONU, pela independência da Namíbia. Fato que exemplifica esse posicionamento brasileiro

foi a iniciativa que resultou na Resolução 41/11¹⁸, já comentada no capítulo anterior, da Assembleia das Nações Unidas para criação da ZOPACAS.

Reafirma que a eliminação do *apartheid* e a realização de autodeterminação e **independência do povo da Namíbia**, assim como a cessação de todos os atos de agressão e subversão contra os Estados da zona, são essenciais para a paz e segurança na região do Atlântico Sul, e insta a implementação de todas as resoluções das Nações Unidas referentes a colonialismo, racismo e *apartheid*.¹⁹ (ONU, Resolução 41/11, 1986, tradução nossa, grifo nosso).

O início das relações entre Brasil e Namíbia antecede a própria independência daquele país africano. Em 1987, Sam Nujoma, ainda na condição de líder do movimento de libertação namibiano SWAPO²⁰ (*South West Africa People's Organization*), foi recebido em Brasília pelo então presidente José Sarney, lançando as bases para a futura cooperação bilateral. (ALMEIDA, 2012).

Com a independência do país, em 1990, as relações bilaterais iniciaram-se formalmente, por meio da criação da Embaixada brasileira na Namíbia e da visita oficial do Presidente Fernando Collor a Windhoek, capital da Namíbia, no ano seguinte. Ao longo da década de 1990, a relação entre os dois países adensou-se com a assinatura do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia (ACNBN), em 1994 (BRASIL, 2014).

Além da visita em 1987, Sam Nujoma retorna ao Brasil, já como presidente da Namíbia, em 1995, 1999 e 2003, enquanto seu sucessor, Hifikepunye Pohamba aqui esteve em 2009.

Do lado brasileiro, além da visita de Fernando Collor em 1990, apenas o presidente Lula voltou a visitar aquele país, em novembro de 2003 (MONTEIRO, 2017).

¹⁸ Disponível em <<https://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm>>. Acesso em 08 jun. 2019.

¹⁹ Reaffirms that the elimination of apartheid and the attainment of self-determination and independence by the people of Namibia, as well as the cessation of all acts of aggression and subversion against States in the zone, are essential for peace and security in the South Atlantic region, and urges the implementation of all United Nations resolutions pertaining to colonialism, racism and apartheid.

²⁰ A Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO – South West Africa People's Organization) é um partido político criado no final dos anos 1950, com o propósito de estabelecer uma organização política e um partido capaz de fornecer liderança e estrutura organizacional. Disponível em <http://www.swapoparty.org/swapo_historical_background.html>. Acesso em 03 jul. 2019.

O apoio irrestrito do Brasil junto aos organismos internacionais pela independência da Namíbia e as subsequentes visitas dos Chefes de Estado de ambas os Estados proporcionou um ambiente de grande confiança entre os dois países, o que possibilitou a abertura de diálogos para cooperações de alto nível e de grande relevância, em que destacamos o já mencionado ACNBN.

4.2 O ACORDO

O ACNBN representa não apenas um marco nas relações entre as duas Marinhas, mas importante passo no aprofundamento nas relações diplomáticas entre os dois Estados envolvidos. Como iremos apresentar, o acordo exigiu a atuação coordenada dos diferentes setores da MB para atender às necessidades relacionadas à formação da força naval daquele país. Assim, esforços foram empreendidos em áreas tão variadas como o ensino, hidrografia e navegação, manutenção de meios e abastecimento.

Para analisar a relevância do ACNBN, faz-se necessário identificar, primeiramente, os antecedentes que motivaram o acordo e a forma como este evoluiu durante o período selecionado para esse estudo, de 1994 a 2010.

4.2.1 Antecedentes

O ACNBN começou a ser, efetivamente, tratado em 1991, quando da visita do Presidente Collor à Namíbia. Conforme citado no início desse capítulo, a visita ocorreu em 13 de setembro de 1991, a convite do então Presidente da Namíbia, Sam Nujoma, e tinha como propósito a assinatura de protocolos de intenção com vistas à implantação de acordos de cooperação bilateral em diversas áreas (ALMEIDA, 2012).

Nessa visita, ficou estabelecido que seria criada uma Comissão Mista de Cooperação, a qual seria responsável por coordenar os diversos aspectos da pauta bilateral.

Segundo Monteiro, nela foram debatidas as diversas formas de cooperação técnica a serem implementadas como intercâmbios, programas de visita e acordos de cooperação. Contudo, ao contrário do ACNBN que adquiriu dinâmica própria ao ser conduzido à parte da Comissão, esta não logrou êxito em atingir os propósitos para a qual foi criada (MONTEIRO 2017).

Por ocasião da devolução à Namíbia da cidade de Walvis Bay, que havia permanecido como um protetorado da África do Sul mesmo após a independência da Namíbia, houve a percepção pela diplomacia brasileira de que essa seria uma situação oportuna para a assinatura do ACNBN. Entretanto, segundo Monteiro, anteriormente a devolução da cidade, o então Embaixador do Brasil na Namíbia, Mario Augusto Santos, telefonou para o Ministro da Marinha, Almirante Mário César Flores, solicitando a presença de um oficial de alta patente da MB a estar presente na data estabelecida para a devolução, 28 de fevereiro de 1994, como gesto de solidariedade. Porém, o Ministro informou que iria mandar uma fragata (Fragata “Niterói”), surpreendendo o Governo namibiano que acolheu tal gesto como um ato de deferência especial do Brasil (MONTEIRO, 2017).

Em virtude do que foi mencionado pelo autor, fica claro que esse é um exemplo do alinhamento entre a política externa e a política de defesa em apoio aos interesses nacionais, uma vez que, embora não tenha sido uma solicitação direta do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a força naval apoiou de forma irrestrita a solicitação de um Embaixador brasileiro.

No dia 04 de março de 1994, em Windhoek, foi assinado o Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia. Seu propósito maior era a cooperação entre as partes para criar e fortalecer a Ala Naval da Namíbia e, formalmente, também, incluía: levantamento hidro-oceanográfico da costa namibiana; fornecimento de meios flutuantes que inicialmente seriam quatro navios patrulha; implantação de estrutura de apoio para esses meios, inclusive com a construção de uma base naval; e formação e treinamento de pessoal, os quais a MB arcaria com

os custos totais desta formação e do adestramento do pessoal no Brasil. O Acordo tinha a duração inicial de cinco anos, com possibilidade de renovação por mais dois (MONTEIRO, 2017).

Almeida aponta, ainda, que a Namíbia estudou a possibilidade de estabelecer o acordo com outros parceiros, como os EUA, Israel e Noruega, que haviam oferecido ajuda nesse sentido – cada qual motivado por interesses bastante específicos –, mas o Brasil teria sido escolhido por sua vocação pacifista, afastamento de conflitos internacionais e, não menos relevante, pelo estágio de desenvolvimento da MB (ALMEIDA, 2012).

4.2.2 A Evolução do ACNBN

Como o ACNBN previa a designação de um ou mais oficiais de ligação da MB para assessorar o Ministério da Defesa namibiano nas etapas inicial e subsequentes da cooperação, criou-se a Missão Naval Brasileira na Namíbia (MNBN), em 2 de maio de 1994 (BRASIL, 1994).

Em 1997, como gesto de boa vontade e, de certa forma, visando uma contratação futura para a realização do levantamento da plataforma continental namibiana, a MB decidiu realizar, sem qualquer custo para a Namíbia, o levantamento hidrográfico do porto de Walvis Bay. Para tanto, a Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) enviou o NHi "Sirius", naquele mesmo ano. Após a conclusão de tal levantamento a “3931 – Carta Náutica de Walvis Bay e Proximidades”, produzida pela DHN foi entregue solenemente ao Presidente namibiano em dezembro daquele ano. Aproveitando a iniciativa da MB, a Namíbia solicitou que o mesmo serviço de levantamento hidrográfico fosse efetuado no porto de Lüderitz, importante porto localizado ao sul do país. Entretanto, a MB não teve condições de realizá-lo sem custos para a Namíbia (ALMEIDA, 2012).

Além disso, em 1998 as condições econômicas brasileiras deterioraram ainda mais,

afetando os orçamentos de diversos setores do governo, inclusive o das Forças Armadas. Conforme relata Monteiro, diante desse impasse a MB decidiu que seria necessário cobrar os custos dos cursos ministrados aos militares das marinhas amigas, o que incluía militares namibianos. Dessa forma a MB solicitou ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) a denúncia parcial do acordo, de modo que a Namíbia passasse também a arcar com aqueles custos (MONTEIRO, 2017).

Segundo Almeida, a proposta do novo acordo, sem a cláusula de custeio dos cursos pelo Brasil, foi apresentada à Namíbia em 1999. Durante a visita ao Brasil, em setembro de 1999, o Presidente Sam Nujoma solicitou a manutenção dos cursos no Brasil sem custos e insistiu em obter os meios navais sob a forma de concessão, uma vez que as formas e prazos de pagamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) vinham se mostrando inaceitáveis (ALMEIDA, 2012).

Devido a essa situação a MB passou a trabalhar com a possibilidade da doação de navios usados próximos do final de sua vida útil. Tal proposta interessou o governo namibiano, que inseriu ao negócio a aquisição de um navio patrulha, classe “Grajaú” e quatro lanchas patrulha e a cessão, mediante *leasing*, de uma corveta classe “Imperial Marinheiro”. (MONTEIRO, 2017).

No fim de 2001, o novo texto do ACNBN, cobrando os custos dos cursos de formação, foi assinado, em cerimônia realizada em Windhoek, com ampla cobertura da imprensa. Desta feita, as formalidades protocolares foram cumpridas, tendo sido estabelecidas estruturas de controle em ambos os países. No Brasil, o novo acordo foi homologado por meio de Decreto Presidencial²¹, em 11 de julho de 2003.

Após todos esses esforços para a criação e manutenção desse acordo, observa-se sua maturidade quando o LBDN cita: “A Marinha mantém uma série de atividades de

²¹ Decreto Presidencial nº 4.778/2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4778.htm>. Acesso em 28 mai. 2019.

intercâmbio e de cooperação com outros Estados, em especial destaca-se o apoio na formação da Marinha de Guerra da Namíbia” (BRASIL, 2012).

Por fim, em 2002, por meio de contrato assinado entre a EMGEPRON e o governo namibiano foi realizado o levantamento da plataforma continental da Namíbia e apoio na elaboração do Relatório de Submissão à Organização das Nações Unidas (ONU) apresentado por aquele país, em 2009, à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)²² (BRASIL, 2014).

A mudança de postura da política externa brasileira²³ a partir de 2003, passando a dar mais ênfase à cooperação Sul-Sul, trouxe maior convergência entre as iniciativas diplomáticas e as atividades do ACNBN. Nesse mesmo ano, foi autorizada pelo governo brasileiro a doação da Corveta “Purus”²⁴ que, após um período de revitalização, foi oficialmente transferida à Namíbia em junho de 2004, na Base Naval de Aratu, recebendo o nome de “Lt. Gen. Dimo Hamaambo”. Esse é um marco importante na transformação da força naval namibiana e da influência da MB, pois a partir do recebimento desse meio a então *Naval Wing* (NW), como era chamada a ala naval das forças armadas namibianas, atinge um estágio de maturidade que permitiu a mudança de sua denominação para *Nambian Navy* (NN), passando nesse momento a constituir uma força independente, diretamente subordinada à *Namibia Defense Force* (NDF) (ALMEIDA, 2012).

Ainda em 2004, a NN solicitou a formação de um pelotão de fuzileiros navais. A formação desses militares, 46 ao total, foi realizada no Brasil, a partir de julho de 2005, mediante matrícula no Curso de Formação de Soldados do Corpo de Fuzileiros Navais da MB

²² O objetivo da Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental (CLPC) é facilitar a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) no que diz respeito ao estabelecimento dos limites exteriores do continente. Disponível em <https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_purpose.htm#Purpose>. Acesso em 28 mai. 2019.

²³ Cf. Cap. 3, subitem 3.3, p. 23.

²⁴ Lei que autorizou o Ministério da Defesa a doar a Corveta “Purus”, disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10685-5-junho-2003-496785-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 03 jun. 2019.

(CFN) (MONTEIRO, 2017).

Tal experiência foi completamente exitosa, acarretando, por solicitação da NN, na mudança do que inicialmente seria apenas a formação de uma Companhia de Fuzileiros Navais para a Criação do Corpo de Fuzileiros Navais Namibiano (CFN-N). Cabe ressaltar que, segundo Almeida, esse fato levou o ACNBN a atingir um novo patamar.

Em 16 de janeiro de 2009, o Navio Patrulha (NPa) “Brendan Simbwaye”, da classe “Grajaú”, foi entregue à Marinha namibiana, no estaleiro INACE, em Fortaleza. Além da entrega do NPa foram encomendas duas Lanchas Patrulha, que foram entregues em março de 2009 e julho de 2011, período que está fora da análise desse trabalho (ALMEIDA, 2012). Essas aquisições também marcaram um ponto extremamente relevante para o ACBN e para os interesses brasileiros naquele país africano. Tal fato foi demonstrado no discurso do Presidente Lula, por ocasião da visita do então Presidente da Namíbia, Hifikepunye Pohamba:

Quando estive na Namíbia, em 2003, uma embarcação brasileira foi incorporada às Forças de Defesa, e no mês passado entregamos à Marinha da Namíbia um navio-patrulha construído no Brasil. A partir do segundo semestre deste ano, chegarão quatro lanchas-patrulha também produzidas no Brasil. A Namíbia estará dando, então, passo decisivo para exercer plenamente sua soberania sobre seus recursos marítimos. Os excelentes resultados dessa cooperação nos encorajam a levar nossa parceria para outros setores prioritários²⁵ (SILVA, 2009).

Como consequência a essas novas aquisições, em 2010 foi criada a Missão de Assessoria Naval na Namíbia (MAN-Namíbia), para dar suporte aos meios navais recentemente adquiridos. No âmbito do CFN, foi criado o Grupo de Assessoramento Técnico (GAT-FN), com a missão específica de criar o Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais e desenvolver o Curso de Formação de Soldados Fuzileiros Navais, além de implementar o Cerimonial da Marinha Namibiana, fato que se reveste de suma importância, uma vez que foram incorporadas a Marinha Namibiana as tradições culturais da Marinha brasileira (ALMEIDA, 2012).

²⁵ Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/11-02-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-almoco-oferecido-ao-presidente-da-republica-da-namibia-hifikepunye-pohamba>>. Acesso em 31 mai. 2019.

O mapeamento do processo do ACNBN, tanto no que diz respeito às circunstâncias que levaram a seu estabelecimento, quanto a sua manutenção durante a moldura temporal que baliza esta pesquisa (1994 a 2010), permite algumas conclusões sobre as relações entre Brasil e Namíbia, considerando o principal instrumento de análise, o ACNBN.

Analisando os antecedentes históricos, ficou claro à Namíbia a necessidade de criação de sua Marinha, com a finalidade de garantir a segurança marítima de suas águas jurisdicionais, com vistas à proteção de seus recursos vivos e não vivos. Como o país não possuía nenhuma força naval e teria que realizar essa formação a partir de algo completamente novo para aquele Estado, a Namíbia percebe que havia uma grande necessidade de encontrar um parceiro que aceitasse participar de tal projeto.

Escolha que recaiu sobre o Brasil, não apenas em face de sua postura internacional de potência regional, de importância significativa no Atlântico Sul, sem histórico de exploração do continente africano, como, também pelos fortes laços de apreço que os líderes namibianos envolvidos com o respectivo processo decisório cultivam pelo Brasil (MONTEIRO, 2017).

Dessa forma, a cooperação naval com a Namíbia constituiu experiência inédita para a MB que, desde os primeiros momentos, onde a MB buscou utilizar os recursos disponíveis, no período de análise dessa pesquisa, para assegurar que os objetivos estabelecidos fossem plenamente atingidos. Sendo assim, o acordo gerou benefícios mútuos, propiciando ao Brasil maior inserção na África ocidental, enquanto possibilitava à Namíbia a estruturação de sua força naval e de fuzileiros navais, a formação e treinamento do seu pessoal, a aquisição de novos meios, e o levantamento de sua plataforma continental, o qual culminou com a submissão à ONU do pleito de expansão das águas jurisdicionais namibianas, com profundas implicações políticas e econômicas.

Tendo em vista os aspectos observados, o ACNBN, no período analisado por essa pesquisa, tem se mostrado como um exemplo bem-sucedido do alinhamento do poder naval à

política externa brasileira, coroando as relações de confiança mútua e amizade existentes entre os dois países signatários e assim, contribuindo para a construção de uma identidade sul-atlântica.

5 CONCLUSÃO

Conforme os documentos relativos as políticas de defesa, como o LBDN, a PND e a END, o Brasil atribui prioridade estratégica ao Atlântico Sul e aos países da costa ocidental da África. A Namíbia é um Estado relevante para o Brasil, pois está inserido no contexto de seu entorno estratégico, conforme explicitado na PND. A análise das evidências observáveis na pesquisa buscou esclarecer a questão central de que utilizando o relacionamento com a Namíbia, mais especificamente o ACNBN, no período de 1994 a 2010, o Brasil utilizou tal cooperação para promover a construção de uma identidade regional sul-atlântica, sublinhando o papel do Brasil como construtor da região?

Para atingir o propósito da pesquisa, foi empregada a metodologia do confronto entre a teoria e a realidade, por meio de uma verificação bibliográfica e documental e de um método dedutivo. Procurou-se compreender o posicionamento estratégico do Brasil no Atlântico Sul, na África e por fim na Namíbia.

Para que tal propósito fosse atingido, primeiramente, foi apresentada a abordagem sobre regionalismo, utilizando a teoria desenvolvida por Iver B. Neumann, sobre a Construção de Regiões (*region building*), onde o autor coloca algumas questões sobre a relação entre a construção regional e as dinâmicas de poder.

O modelo teórico proposto apresentou como essas relações são processadas politicamente pelos construtores de nações (*region-builders*) e quem são esses atores políticos. Além disso, buscou-se identificar por meio desse modelo quais similaridades devem ser consideradas politicamente relevantes e quais não devem, quais as intenções devem ser defendidas, quem deve fazer parte e como se desenvolvem estratégias para à dita região. Destaca-se a forma como esses processos se constituem de forma mais natural possível, utilizando representações veiculadas na mídia, em discursos de autoridades ou em documentos oficiais.

Dessa forma, esse trabalho pretendeu verificar a aderências desses preceitos teóricos, ao longo de seu desenvolvimento, utilizando argumentos sobre a importância do Atlântico Sul, de sua representação como espaço geopolítico preferencial e estratégico para o Brasil. A região é colocada como prioritária na perspectiva de defesa, sendo que o relacionamento com a vizinhança atlântica africana através da cooperação Sul-Sul proporcionou uma série de acordos de defesa para a referida área, projetando o Brasil para uma posição de destaque na arena internacional, influenciando a formação desse concerto sul-atlântico.

Ainda que, no início, os avanços no relacionamento entre Brasil e África tenham se dado de forma lenta e gradual, a influência brasileira foi expandida na ocasião da cooperação estratégica de defesa do Atlântico Sul, tendo sido bem sucedida essa projeção no continente em termos de cooperação técnico-militar e transferência do *know-how* brasileiro em matéria de defesa para países africanos, sobretudo como foi visto no caso da Namíbia, foco desta pesquisa.

Esse fato confirma que o Brasil avançou, durante o período destacado para essa pesquisa, em direção ao Atlântico Sul, com importante aproximação com a África na defesa desta área, consagrada como ponto estratégico tanto para o Brasil quanto para o continente africano. A disponibilidade de recursos naturais, os projetos de proteção contra ameaças de invasão e impedimento da pirataria, as rotas de comércio, tornam esse oceano elemento de extrema importância para o Brasil, fatos que devem ser tratados como questões latentes de soberania e segurança nacional.

Dessa forma, o Brasil, em resposta a várias solicitações de cooperação dos países africanos, desenvolveu um importante instrumento de integração para a região que foi a ZOPACAS. Este fórum permitiu que o Brasil projetasse sua política externa, principalmente, nas questões de segurança e defesa, uma vez que sua finalidade não é apenas de manter a região longe de conflitos entre os países limítrofes, mas também afastar ameaças provenientes da

atuação de atores extra-regionais.

Outro aspecto importante a ser considerado foi o alinhamento dos documentos de defesa considerarem a necessidade de se manter a estabilidade regional como forma de garantir a própria defesa do Brasil.

Assim, o Brasil aumentou sobremaneira sua cooperação internacional ao longo do período analisado, visando influenciar as decisões no entorno estratégico do Atlântico Sul. Com esse objetivo de amplificar sua influência na região, pôs em marcha seus interesses políticos, econômicos e de defesa. Sob a insígnia da cooperação Sul-Sul, o país ampliou sua influência no entorno estratégico, com vistas a obter mais oportunidades de mercados, parcerias políticas e atuação no âmbito da defesa cooperando com países em desenvolvimento.

Esses fatores tiveram vinculação crescente entre política externa e política de defesa, com o aumento da representação militar no seu entorno estratégico, principalmente na busca de maior aproximação com a África, o que ficou latente no caso do ACNBN, onde podemos perceber, no período analisado, um grande alinhamento das políticas externas e de defesa, o que foi comprovado pelos discursos presidenciais e documentos oficiais pesquisados.

O Brasil, em relação aos países do Atlântico Sul, pauta seus princípios de cooperação nas trocas de conhecimento, autodeterminação dos povos e respeito à soberania, conforme demonstrado no caso da Namíbia. Porém, como foi possível observar durante a pesquisa realizada, este alinhamento de pensamento não ocorreu de forma contínua e nem foi conduzido de forma integrada dentro de um processo de governança. Assim, cabe ressaltar que a construção de um relacionamento sólido e de mútua confiança entre os decisores dos processos políticos foi primordial para a manutenção e a evolução do acordo bilateral em lide. Tal assertiva se comprova principalmente pelo lado namibiano, onde o fundador da nação e líder do principal partido político do país, Sam Nujoma, demonstrou por diversas vezes o seu imenso apreço ao Brasil, devido às várias demonstrações brasileiras de apoio às lutas pela

independência de seu Estado, mantendo o ACNBN mesmo quando a MB alterou os termos iniciais e não mais custeou a formação dos militares namibianos no Brasil.

Porém, a mudança de postura da política externa brasileira, aliada a cooperação técnica naval, como demonstrado na construção da Marinha namibiana, mostrou que o país procurou, durante o período analisado, aumentar sua inserção e projeção de poder no cenário do Atlântico Sul. Desta maneira, percebe-se que o ponto fundamental do sucesso brasileiro foi o alinhamento as esferas da política externa e de Defesa na promoção da cooperação Sul-Sul, fato que ficou explícito pelo discurso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante o almoço oferecido ao Presidente da Namíbia²⁶.

Em virtude do que foi mencionado, conclui-se que, no período analisado, o Brasil se mostrou como um *region-builder* em diversos aspectos. Na sua estratégia para o Atlântico Sul, os esforços brasileiros no âmbito doméstico estão fortemente vinculados aos programas de cooperação em defesa, tanto no âmbito bilateral quanto na sua dimensão multilateral. Ambos visam a fortalecer a identidade marítima dos países do perímetro do Atlântico Sul, sublinhando não apenas as preocupações em comum, mas também a percepção de que há uma necessidade de proteger os recursos oceânicos de ambos os lados do Atlântico Sul. O Brasil, ao ativamente disseminar a necessidade de proteger os recursos marinhos na sua estratégia de defesa e nos seus esforços de cooperação naval, se esforça para construir uma identidade regional sul-atlântica.

Tal identidade está longe de ser simétrica ou isenta de possíveis contestações. Ao assumir um protagonismo no processo de construção da identidade sul-atlântica, mesmo adotando um discurso de horizontalidade e enfatizando as iniciativas multilaterais, o Brasil procura aumentar sua capacidade de avançar seus próprios interesses econômicos e políticos nesse espaço.

²⁶ Cf. Cap. 4, subitem 4.2.2, p. 38.

A construção de uma identidade comum no Atlântico Sul, longe de ocorrer em um vácuo, acontece em um contexto dinâmico. Este contexto inclui não apenas os atores do perímetro sul-atlântico, mas também países de fora da região. Além da presença do Reino Unido, que detém uma série de territórios ultramarinos no Atlântico Sul até a Antártica, há um número elevado de países do Norte com interesse e atuação na área, sobretudo na sua dimensão econômica – por exemplo, na exploração do petróleo na América do Sul e na África. Finalmente, outras potências emergentes desempenham papéis cada vez mais importantes no Atlântico Sul. A China tem interesses econômicos, políticos e de segurança na região, com laços de cooperação comercial e investimentos cada vez mais assimétricos.

Conclui-se assim que o ACNBN buscou instruir e habilitar a defesa naval daquele país, tendo sido reconhecido em função da parceria estabelecida e não dos ganhos relativos.

Assim, embora os ganhos para o Brasil não tenham se concretizado na forma como inicialmente fora planejado, ficou evidente que este acordo, no período analisado, auxiliou no estabelecimento e manutenção de uma projeção brasileira mais efetiva no Atlântico Sul. Dessa forma, a presença permanente do poder naval brasileiro na África ocidental auxiliou na promoção de uma identidade sul-atlântica e se encaixa nos tipos de comportamento identificados pela literatura sobre a Construção de Regiões.

No entanto, para estudos futuros, sugere-se acompanhar a influência de outros atores, principalmente a China, uma vez que atualmente este país asiático vem aumentando de forma significativa sua influência dentro do setor de defesa namibiano, inclusive com a doação de meios navais. Dessa forma, fica a dúvida se será possível ao poder naval brasileiro manter-se atuante naquele país, a fim de promover os interesses do país no Atlântico Sul e na costa ocidental africana. Dado o exposto, o produto final deste estudo poderia verificar quais as ações da política externa e de defesa brasileiras poderiam contrapor esse avanço da China na região.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana; SOUZA NETO, Danilo M. de. *La creciente influencia de China en el Atlántico Sur*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, num 102-103, 2013, p. 169-197.

ALMEIDA, Cláudio Henrique Mello de. **A Presença da China na Costa Ocidental da África – o caso da Namíbia: implicações para o poder naval brasileiro**. Orientador: Francisco Eduardo Alves de Almeida. 2012. 155 p. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2012.

AMORIM, Celso **Defesa: Um Diálogo Nacional**. Apresentação do Ministro de Estado da Defesa, na Câmara dos Deputados, por ocasião do II Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial Tecnológica. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes02/dialogo.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.125, de 2 de maio de 1994**. Cria a Missão Naval Brasileira na Namíbia e dá outras providências. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1125.htm>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. Estado Maior da Armada. **EMA-322 – O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval**. Brasília, 2017, 55 p.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/44eVJc>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório de apresentação do Embaixador Eduardo Carvalho ao Senado Federal**. Brasília, 2014, 37 p.

_____. **O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, num 57, 2014, p. 5-21.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>.

COUTO, Abel C. **A Importância Estratégica do Atlântico Sul**. Nação e Defesa, 5a Série, n. 132. 2012, p. 238-246. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7703/1/NeD132_AbelCabralCouto.pdf>. Acesso em 15 jun. 2019.

FILHO, Pio Penna; LESSA, Antônio C. M. **O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil**. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, 2007, n. 39, p. 57-81.

FRANÇA, *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2013, 160p.

HAMILTON, D. S.; BURWELL, F. G. *Shoulder to shoulder: forging a strategic U.S.-EU*

partnership. Dec. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/nNN15y>>. Acesso em 13 mai. 2019.

JOBIM, Nelson A. (Org.); ETCHEGOYEN, Sergio W. (Org.); ALSINA, João Paulo (Org.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, 648 p.

LANGENHOVE, Luk Van. ***Building Regions: The Regionalization of the World Order***. Farnham: Ashgate Publishing, 2013, 198 p.

LIMA, Marco Aurélio de. **Atlântico Sul: Ameaças e Cooperações**. Brasília: Universidade de Brasília, 2015, 35 p.

MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. **Cooperação Naval e a Segurança Marítima do Atlântico Sul. O caso do Acordo de Cooperação Naval Brasil – Namíbia (1994/2010)**. Tese de Doutorado apresentada como requisito final para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. Universidade Federal Fluminense, 2017.

NASSER, Reginaldo Mattar (Org.); MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a Segurança no Seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.

NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement. Bruxelas: NATO Public Diplomacy Division, 2010, 54 p.

NEUMANN, Iver B. ***Uses of the other. The East in European identity formation***. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999, 281 p.

NOVELLI, Douglas Henrique. **A Análise de Processos de formação Regional: uma proposta metodológica**. Tese de Mestrado apresentada como requisito final para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Universidade Federal do Paraná, 2012.

NYE, Joseph S. ***Soft Power: The Means to Success in World Politics***. Nova Iorque: Public Affairs, 2004, 191 p.

OTAN (2010). ***NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement: analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO***.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Manual do Candidato. **Política Internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012. 354 p.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011, 245 p.

POSTON JUNIOR, Dudley L.; WONG, Juyin H. ***The Chinese Diaspora Population in circa-2011. In Annual Meeting of the Population Association of America***. Boston: Population Association of America, 2014, 34 p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África: A dimensão atlântica da política externa brasileira**. Brasília: UnB, 1996.

SILVA, Golbery do Couto. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967,

277 p.

STOLTE, Christina. *Brazil's Africa Strategy: Role conception and the drive for international status*. Nova Iorque: PalgraveMacmillan, 2015, 220 p.

TSOKODAYI, Cleophas Johannes. *Namibia's Independence Struggle: The Role of United Nations*. Bloomington: Xlibris Corporation, 2011. 301 p.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013, 224 p.

WEDIN, Lars. *Estratégia Marítimas no Século XXI – A contribuição do Almirante Castex*. Paris: Nuvis, 2015. 199 p.

ANEXO A – Distribuição da população pela costa brasileira

Figura 1

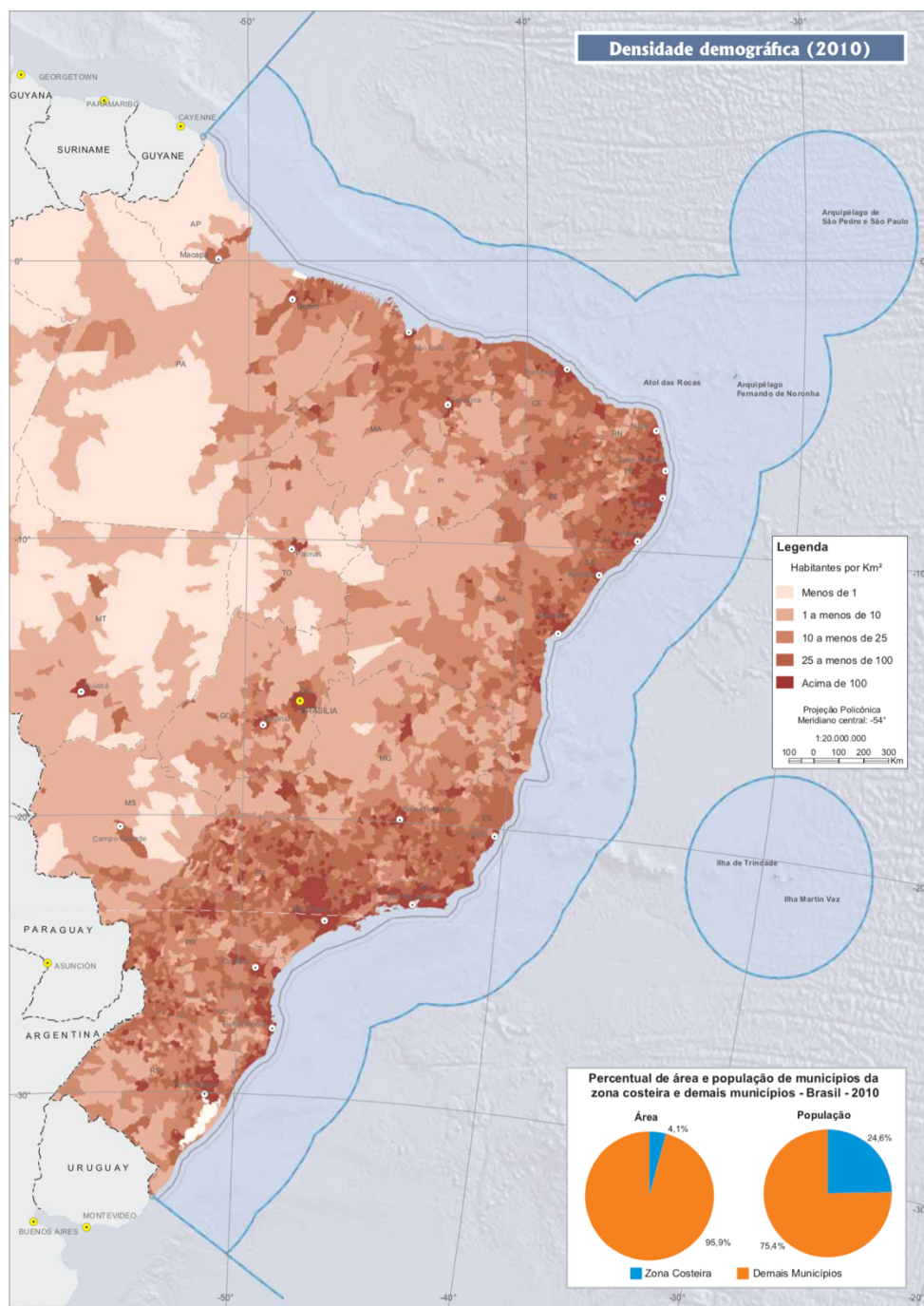


Figura 1 - Distribuição da população brasileira por municípios.

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

ANEXO B – Localização da produção de petróleo no Brasil

Figura 2

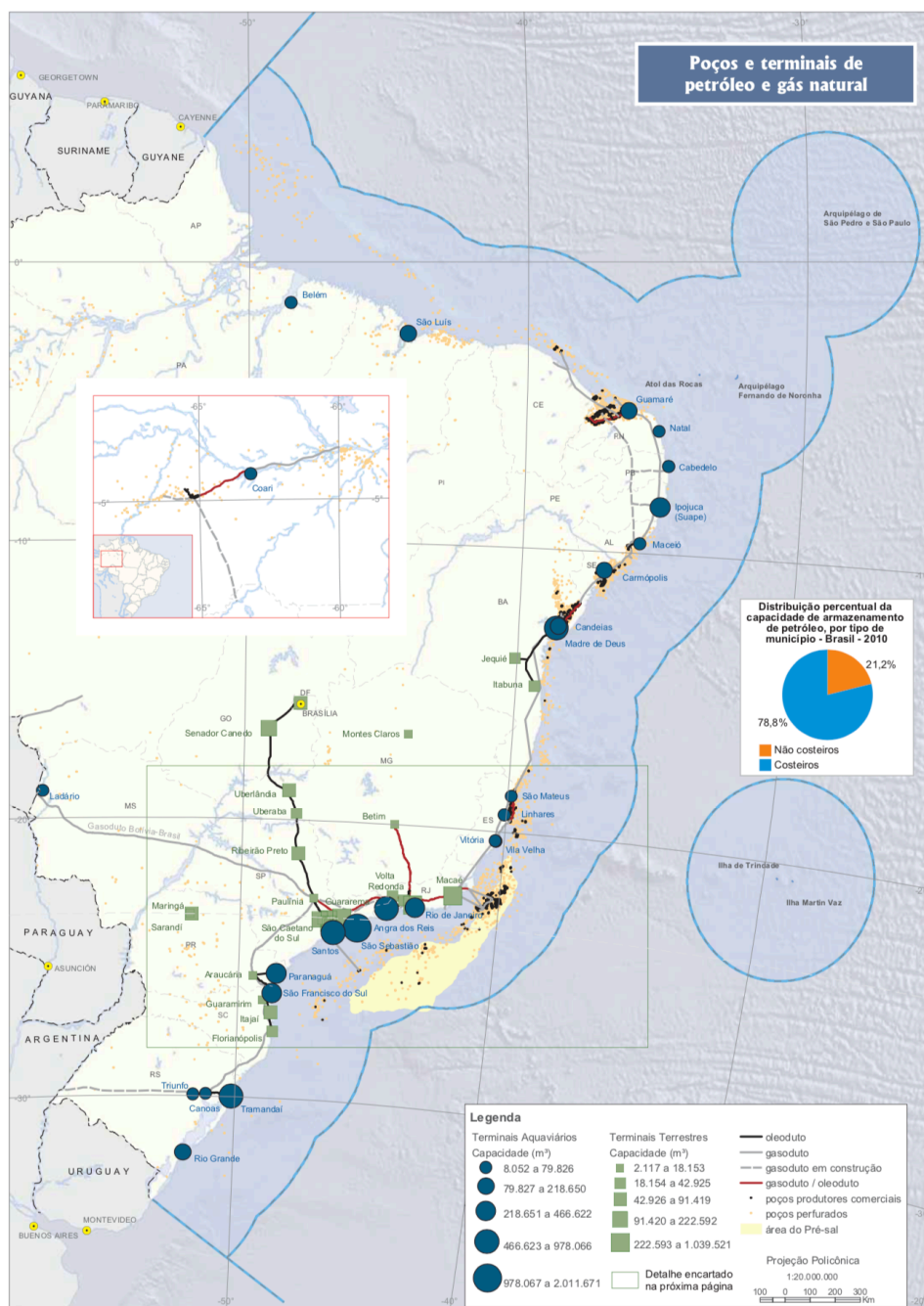


Figura 2 - Localização da produção de petróleo no Brasil

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

ANEXO C – A Presença Britânica no Atlântico Sul

Figura 3

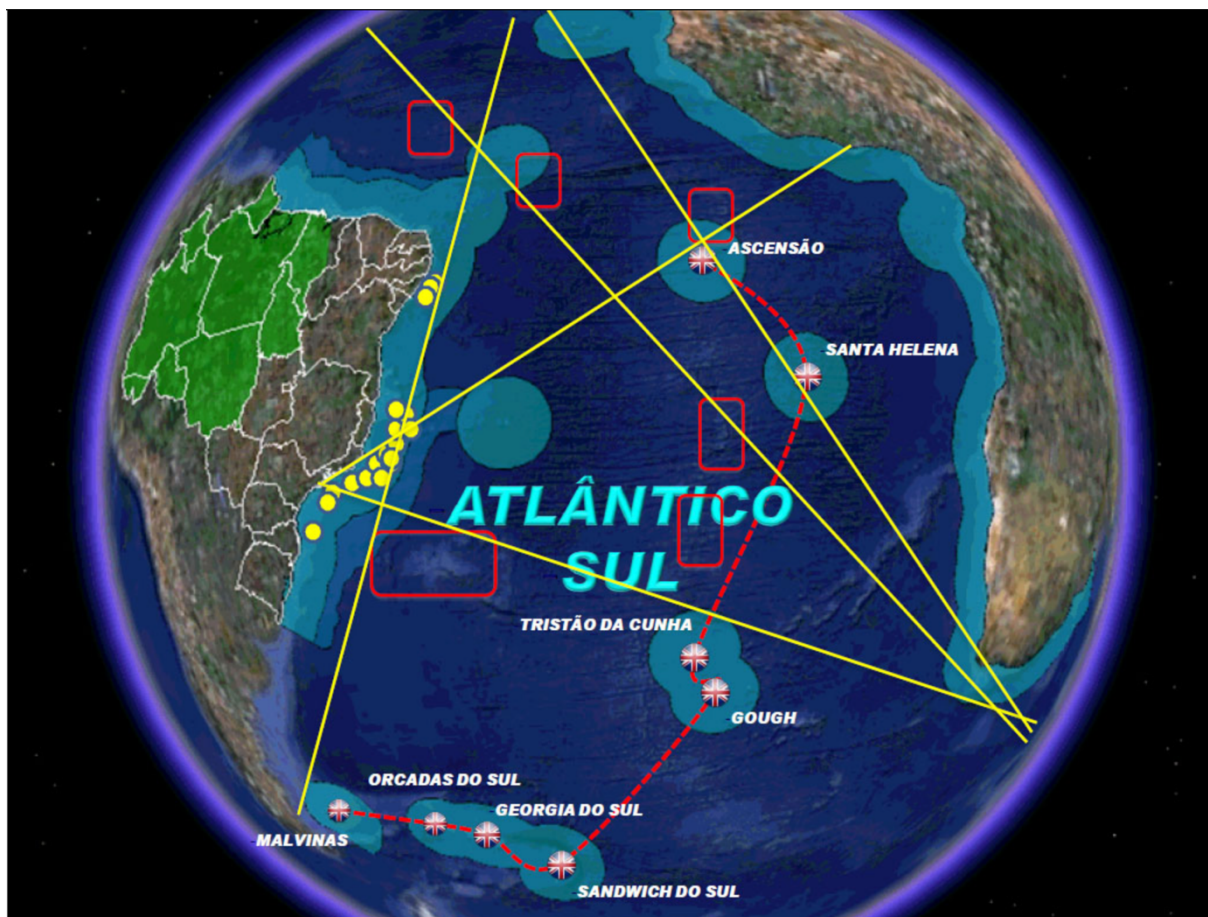


Figura 3 - Conjunto de Ilhas britânicas no Atlântico Sul

Fonte: Disponível em

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_prospectiva_cenariosg_lobais.pdf>. Acesso em 20 jun. 2019.

ANEXO D – Hemiciclos Interior e Exterior

Figura 4



Figura 4 – Representação dos Hemiciclos Interior e Exterior elaborados por Golbery do Couto Silva

Fonte: SILVA, 1967