

Prioridades para a cooperação brasileira no Atlântico Sul

LUÍS GUSTAVO GUERREIRO MOREIRA

Resumo: O estudo visa diagnosticar a atuação do Brasil, frente aos desafios para a manutenção da ZOPACAS. A pesquisa se concentra no exame dos documentos que versam sobre os propósitos dessa integração regional, como os discursos do Ministério das Relações Exteriores, das atas dos Encontros Ministeriais da ZOPACAS, da Estratégia Nacional de Defesa e dos noticiários sobre o assunto. Conclui-se que a cooperação militar, técnica e as políticas de investimento são elementos indissociáveis para consolidar a liderança regional do Brasil.

Palavras-chave: Defesa Marítima; Atlântico Sul; Brasil; África Subsaariana; Cooperação Interregional.



Priorities for Brazilian Cooperation in the South Atlantic

Abstract: This study aimed at making a critical assessment of the actions of Brazil facing the challenges for the maintenance of the ZPCAS. Research focused on the investigation of documents that dealt with the purposes of this regional integration, as speeches of the Ministry of Foreign Affairs, the minutes of the Ministerial Meetings of ZPCAS, the National Defense Strategy and the news on the subject. It came to the conclusion that military and technical cooperation and investment policies are inseparable elements for the consolidation of Brazil as a regional leader.

Keywords: Maritime Defense; South Atlantic; Brazil; Sub-Saharan Africa; Inter-regional cooperation.

LUÍS GUSTAVO GUERREIRO MOREIRA

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e pesquisador do Observatório das Nacionalidades na Universidade Estadual do Ceará. gustavoguerreiro77@gmail.com

RECEBIDO EM: 12 DE JULHO DE 2015

APROVADO EM: 30 DE AGOSTO DE 2015

1 INTRODUÇÃO

As mudanças contemporâneas na ordem global apontam que assuntos como interregionalismo, segurança marítima e cooperação Sul-Sul constituem importantes campos de pesquisa para a compreensão das novas dinâmicas interregionais. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) emerge em um contexto de fim do mundo bipolar, em que a cooperação Sul-Sul intensifica-se.

Criada em 1986 pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a ZOPACAS surge a partir de iniciativa do Brasil, com apoio da Argentina, da Nigéria e da Angola. Hoje é composta por 24 países-membros e atende a uma demanda regional pela garantia de um ambiente livre de ameaças externas.¹ O acordo prevê a “necessidade de preservar a região de medidas de militarização, a corrida armamentista, a presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, as armas nucleares” (UNITED NATIONS, 1986).²

Desde sua criação, foram realizadas sete reuniões ministeriais, a saber: Rio de Janeiro (1988), Abuja (1990), Brasília (1994), Somerset West (1996), Buenos Aires (1998), Luanda (2007) e Montevideu (2013). Em todas as reuniões, a estratégia brasileira de caracterizou pelo esforço em definir um regime de coordenação política. Foi, em suma, “a materialização da herança atlântico-africana e que resultou na sua afirmação como código operacional de todos os países-membro desta zona” (PENHA, 2011, p. 219).

A cooperação na ZOPACAS no campo da Defesa tem como objetivo principal evitar a proliferação de armas nucleares e reduzir – ou eliminar completamente – a presença militar de forças alheias à região. Em um contexto amplo, os países que a compõem

1 Compõem a ZOPACAS: África do Sul, Angola, Argentina, Benim, Brasil, Cabo Verde, Camarões, República do 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 Uruguai.

2 A Organização para Cooperação de Xangai foi fundada, em junho de 1996, por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. Sua finalidade principal é a cooperação militar para o combate ao terrorismo, ao separatismo e ao extremismo, embora também trate de assuntos de cooperação econômica e cultural.

buscam formas de integração, a partir da cooperação econômica, comercial e técnico-científica, destacando-se, no caso brasileiro, as políticas de cooperação técnica e de investimentos, a partir de atividades de fomento à produção agrícola pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), de incentivo à C&T através da Petrobrás, de financiamento à infraestrutura, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e de colaboração entre a Marinha do Brasil (MB) e os governos de Angola e Namíbia, para o mapeamento e a exploração do fundo marinho e o levantamento de suas plataformas continentais.

2 AMEAÇAS E DESAFIOS GEOPOLÍTICOS NO ATLÂNTICO SUL

O protagonismo brasileiro na constituição da ZOPACAS não foi forjado em um vácuo de poder, mas em um contexto de conflito com atores de dentro e de fora da região. A própria criação da ZOPACAS, no âmbito da ONU, recebeu apoio de 124 Estados-membros, mas encontrou resistência de países da Europa como Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e Portugal que, como o Japão, decidiram pela abstenção. Os Estados Unidos foi o único Estado-membro a ter votado contra a resolução. O temor se devia pelo fato de que a resolução pudesse dificultar a liberdade de navegação desses países, no Atlântico Sul.

A presença brasileira na África surge como um movimento geopolítico de envergadura, capaz de alterar o jogo de forças naquele continente que, até bem pouco tempo, era quase que exclusivo terreno de exploração europeia. Sob forte contestação dos EUA, como reação à projeção política do Brasil na América do Sul e na África e pela concorrência da indústria de defesa brasileira em alguns mercados, o protagonismo do Brasil na zona do Atlântico Sul se manifesta sob diversos aspectos. Um elemento importante da estratégia brasileira se evidencia no esforço doméstico para vincular programas de cooperação bilateral e multilateral em defesa. O Brasil assinou diversos acordos de cooperação de defesa com a Namíbia (1994), Cabo Verde (1994), África do Sul (2003), Guiné-Bissau (2006), Moçambique (2009), Nigéria (2010), Senegal (2010), Angola (2010), e Guiné Equatorial (2010 e 2013). Desde

2012, são realizados exercícios conjuntos com a Marinha de Benim, Cabo Verde, Nigéria e São Tomé e Príncipe, assim como exercícios adicionais com Angola, Mauritânia, Namíbia e Senegal. Em 2013, o Brasil implantou outra missão naval brasileira, em Cabo Verde. Em diversos países, o Brasil é o principal fornecedor de equipamentos e parceiro em treinamentos militares. Para Abdenur e Souza Neto (2014), tais ações “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, especialmente o Pré-sal” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014, p. 18). Tal movimento foi acompanhado da forte penetração chinesa no continente africano e a ofensiva militar estadunidense que ali se deu foi uma resposta a isso.

O crescimento chinês aumentou a demanda energética e de *commodities* daquele país. A presença chinesa na África, em busca de recursos naturais, se intensificou a partir de 2005, quando foram instaladas aproximadamente mil empresas e centenas de milhares de trabalhadores chineses em diversos países africanos. Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos como o maior parceiro comercial da África.

Em dezembro de 2015, durante a conferência para o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em Joanesburgo, o presidente chinês Xi Jinping anunciou um pacote de US\$ 60 bilhões de investimentos em diversos países africanos em 2016. O pacote coloca as empresas energéticas chinesas em condições de competir diretamente com grandes multinacionais como Exxon Mobil e Shell, interferindo nos interesses energéticos estadunidenses para a região.

A geopolítica do petróleo sofrerá significativa mudança na próxima década. De acordo com o ex-presidente da Petrobrás, Armando Guedes Coelho, em 2025, o Brasil produzirá expressivo volume de barris de petróleo com o Pré-sal, acompanhado por uma elevada produção de Angola e Nigéria. Isso ocorrerá concomitantemente à redução das importações do produto pelos Estados Unidos, passando a China a ser o maior importador de petróleo do Oriente Médio. Guedes previu ainda que a China aumentará em

torno de 40% a importação de petróleo e gás (FUTURA..., 2013). Toda mudança geopolítica nessas dimensões tem implicações claras na defesa regional.

Em intervenção realizada, durante a reunião plenária do último encontro de Montevideo, em 2013, o ministro da Defesa Celso Amorim assinalou a necessidade de consolidar e ampliar a cooperação em defesa entre os países-membros, afirmando que “Hoje vivemos uma realidade em que é muito difícil dizer exatamente onde, como e quais serão as intervenções externas dos conflitos que poderão surgir.” (BRASIL, 2013).

A vigilância no Atlântico Sul é frágil. O sucateamento das frotas navais facilita atividades ilegais de contrabando, pirataria (ainda não identificada na região) e pesca ilegal. São explícitas as limitações das marinhas de guerra dos países da zona. Mesmo a marinha brasileira, a maior entre os países-membros, possui sérias limitações. Ainda que esteja em andamento o projeto do submarino nuclear brasileiro, é crescente a cobiça internacional sobre as recentes descobertas de expressivas reservas de petróleo, na camada de Pré-sal brasileira, e a ascensão de Nigéria e Angola, os dois maiores produtores de petróleo do lado africano, sendo que o último possui importante presença de empresas e trabalhadores brasileiros ligados aos setores de mineração, petróleo e construção civil (JORGE, 2011). O mar que liga as reservas brasileiras do petróleo do Pré-sal brasileiro à região do Golfo da Guiné torna-se, portanto, uma nova área de interesse geoestratégico de potências do Norte, passando a ser considerado um potencial fornecedor global de petróleo que antes advinha do Golfo Pérsico. A Estratégia de Defesa Nacional (EDN) relaciona o Atlântico Sul à Amazônia, as duas regiões mais importantes do ponto de vista estratégico, considerando, sempre que necessária, a cooperação com países vizinhos (BRASIL, 2008).

A incapacidade dos países em prover a vigilância de seus mares territoriais incentiva a presença contínua de países como a Inglaterra, que detém considerável número de territórios no Atlântico Sul, resquício de sua política colonial. As plataformas continentais dos países da região passam necessariamente por águas territoriais britânicas. A Inglaterra detém domínio sobre

ilhas e arquipélagos que perpassam por todo o Atlântico Sul. Dentre os territórios mais controversos estão as Ilhas Malvinas, palco de uma guerra, em 1982, e de tensões diplomáticas entre o governo de Cristina Kirchner e David Cameron, em 2015, sobre a pretensão da Inglaterra de explorar petróleo na região.

As pretensões intervencionistas de instrumentos militares como o *US Africa Command* (AFRICOM), criado em 2007, lançam mão de estratégias de segurança para controlar os “espaços vazios”, como o Sahel, sob alegação de que locais ainda não utilizados pelas organizações terroristas globais sirvam como espaços de mobilização e treinamento³ (BERNARDINO, 2015, p. 180). Além disso, houve reativação da IV Frota Naval pelos EUA, criada um ano depois do AFRICOM, com o pretexto da cooperação em segurança e no combate ao terrorismo. As ações intervencionistas camufladas de processos de cooperação assimétrica suscitam desconfiças nos governos africanos e sulamericanos. Conforme manifestação do Ministro da Defesa do Brasil: “A ausência de ameaças militares imediatas não justifica a imprevidência quanto à possibilidade de que venhamos a ser afetados por crises com reflexos na defesa e na segurança, mesmo que à nossa revelia” (AMORIM, 2012). Avalia ainda o ministro que: “devido à fluidez das relações internacionais, temos de nos preparar para uma eventual ameaça externa e construir uma indústria de defesa forte como parte de uma estratégia de dissuasão que assegure a paz no Atlântico Sul” (AMORIM, 2012).

3 A ATUAÇÃO BRASILEIRA

O comércio exterior do Brasil depende, em grande medida, da exportação de matérias-primas. Na verdade, as *commodities* respondem por quase metade das exportações do país. Minérios, bem como produtos de petróleo e combustível, são os principais

3 A Iniciativa Pan-Sahel foi um esforço liderado pelos EUA para ajudar Mali, Níger, Chade e Mauritânia em detectar e responder a movimento suspeito de pessoas e bens em torno e dentro de sua fronteira por meio de treinamento, equipamentos e cooperação. Em 2005, foi substituída por uma Iniciativa Trans-Sahariana de Contraterrorismo de maior alcance, sendo foi incorporada ao AFRICOM em 2008.

produtos de exportação. Como algumas das maiores empresas do Brasil são especializadas na extração de petróleo e recursos minerais, a maioria destas que investem na África também está focada neste setor. O Brasil tem a seu favor a experiência na exploração dos recursos naturais e as semelhanças geológicas com diversos países da África. O BNDES ajudou no financiamento dessas empresas, que expandiram suas atividades na África, na última década, diversificando, assim, os seus locais de produção e aumentando sua importância internacional.

A ampliação da presença do Brasil no Atlântico Sul ocorre sem tensões com países vizinhos. O desafio brasileiro não se limita à atuação de suas empresas, mas na combinação coordenada entre dissuasão e cooperação. A integração regional só surtirá efeito se forem conjugadas políticas comuns de defesa, cooperação militar e econômica. Relembrando a Cúpula da ONU de 2005, ocasião em que se destacou a responsabilidade de cada Estado-membro para proteger a sua população contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, a Declaração de Montevideo reconheceu em seu texto a contribuição do Brasil, através do conceito de “Responsabilidade como Proteção”, como um complemento importante ao conceito da “Responsabilidade de Proteger”:

[...] atenção especial deve ser dada a interdependência entre segurança e desenvolvimento, na medida em que se apoiam mutuamente e são fundamentais para alcançar uma paz sustentável. Sublinhamos que muitos conflitos têm um forte componente socioeconômico, que normalmente agrava os outros condutores de conflito. (ZOPACAS, 2013)

No âmbito da ZOPACAS, são estabelecidos mecanismos de cooperação multilateral em seus planos de ação (destacando-se o de Montevideu, de 2013) como forma de intensificar a atuação dos Estados-membros. O que se percebe, no entanto, é a prevalência da cooperação bilateral, negligenciado o multilateralismo a um segundo plano. Destarte, a projeção dos interesses nacionais são, em grande medida, o motivo da atuação brasileira na cooperação interregional com a África:

[...] a política externa brasileira usa a cooperação Sul-Sul de forma instrumental, com o propósito de projetar a influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional pela cooperação com países menos desenvolvidos, inclusive na área de defesa. (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014, p. 217).

Para Miyamoto (2009), a presença do Brasil na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) pode ser vista sob duas perspectivas:

[...] de um lado, no uso da mesma para projetar os interesses brasileiros no exterior, ou seja, uma instrumentalização feita pela política externa brasileira, visando maximizar o uso de todos os recursos possíveis existentes, inclusive para ocupar espaços maiores do que outros países junto às nações que fazem parte da comunidade; por outro lado, pode-se, igualmente inferir que, apesar do “pragmatismo” de sua política externa, o Brasil também pensa em termos de atuação conjunta da CPLP para atender interesses globais que não seriam possíveis de se obter individualmente. (MIYAMOTO, 2009, p. 33).

O maior engajamento do Brasil na África foi fruto da atuante política externa do governo Lula, que viajou em 12 ocasiões para 29 países. Durante a última década, o Brasil abriu 19 das 37 embaixadas que operam na África. Da mesma forma, 18 das 34 embaixadas africanas em Brasília foram inauguradas no mesmo período. De acordo com Visentini (2016), o auge do estreitamento dos laços entre o Brasil e o continente africano ocorreu, a partir do governo Lula, através da convergência de interesses no combate à pobreza e às epidemias, na implementação de políticas de segurança alimentar e na transferência de tecnologia entre os países do Sul.

Mesmo tendo a ex-presidente Dilma Rousseff reduzido significativamente alguns compromissos globais, desde 2011, a cooperação no âmbito da ZOPACAS ainda permanecia prioritária. O BNDES, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a EMBRAPA ainda mantêm diversos investimentos, no Senegal e em Gana. A

criação de um escritório do BNDES na África do Sul, no final de 2013, sublinhou a importância que o Brasil atribui à cooperação regional. O Brasil ampliou investimentos em políticas de promoção e de cooperação técnica com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (os PALOP), na última década. No campo militar, destaca-se o apoio à formação da Marinha da Namíbia e a atuação da ABC para a capacitação de militares, em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Senegal, Benim, Nigéria e Angola.

Em 2016, o Brasil deu uma guinada nas diretrizes da política externa para a África. No atual governo de Michel Temer, o Ministério das Relações Exteriores, sob comando de José Serra, pediu um estudo de custo para avaliar o fechamento de representações diplomáticas no continente. Em setembro de 2016, o ministro extinguiu a Coordenadoria Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), instituição corresponsável pela cooperação humanitária internacional para erradicação da fome e da pobreza, que cumpria importante papel no continente africano. Tal postura condiz com uma política de esvaziamento da agenda de cooperação Sul-Sul e com a orientação de uma política externa “sem grandes protagonismos”.

4 CONCLUSÃO

O regionalismo supranacional tem sido uma das inovações de governança mais importantes dos últimos tempos. À medida que mais desafios transcendem as fronteiras nacionais, tornam-se necessários novos e mais sofisticados mecanismos de cooperação regional. Recursos naturais, energia, degradação ambiental, controle de doenças, migração e incursões militares são apenas alguns exemplos de fenômenos críticos que não respeitam as fronteiras nacionais. O modelo de governança centrado em um Estado hegemônico é incapaz de responder a essas dinâmicas de forma eficaz.

O papel de destaque do Brasil na ZOPACAS tem se mantido nos últimos anos. Há um considerável esforço brasileiro para consolidar seu papel de protagonista em um cenário de incertezas. No plano externo, o país enfrenta desafios persistentes para conjugar

seus interesses no Atlântico Sul, com a dissuasão às ameaças em potencial e na condução das alianças com um leque heterogêneo de países da costa ocidental da África. Internamente, o desafio é o desmonte da política externa dos governos de Lula e Dilma, executado a partir do realinhamento às potências globais. O principal argumento se dá devido à austeridade e contenção de gastos, situação provocada pela crise econômica que se abateu sobre o país.

Se os países-membros da ZOPACAS entendem que é necessário garantir a não-intervenção de atores extrarregionais para garantir uma zona de paz e cooperação, é preciso mais do que a simples cooperação militar. A criação de uma zona de paz sem a cooperação econômica, diplomática e técnica talvez cause o efeito contrário; torna-se um atrativo às potências extrarregionais. O papel que o Brasil desempenha na integração do Atlântico Sul leva em conta a complexidade que é inerente a esse tipo de iniciativa. Ainda que os desafios e fragilidades exponham-se explicitamente, os esforços caminham para minimizar a possibilidade dessa interferência.

Há, no entanto, o risco de que a reorientação da política externa do Brasil para os países africanos enfraqueça essa tendência, pois o enfraquecimento das relações comerciais e de cooperação, das maiores empresas brasileiras (especialmente a Petrobrás e as grandes empreiteiras), envolvidas em escândalos de corrupção e investigadas pela Operação Lava Jato podem colocar em xeque a liderança brasileira e a própria existência de uma zona de cooperação do Atlântico Sul.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014.

AMORIM, C. **Defesa**: um diálogo nacional. In: SEMINÁRIO ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA: POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA, 2., 2012, Brasília. **Anais...**, Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes02/dialogo.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

BERNARDINO, L. M. B. O Novo Paradigma da Segurança na África: a Estratégia Securitária Regional Angolana. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Porto Alegre, v. 02, n. 01, p. 168-184, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, 2008.

_____. **Intervenção do ministro da Defesa, Celso Amorim**. In: REUNIÃO MINISTERIAL DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS), 7., 2013, Montevidéu. **Anais...**, Montevidéu: s/ed., 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7VREtx>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

FUTURA “nova Opep” no Atlântico Sul muda geopolítica do petróleo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/futura-nova-opep-no-atlantico-sul-muda-geopolitica-do-petroleo-10273212#ixzz42DXh7LDu>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

JORGE, N. O Brasil e a Comunidade Lusófona na África: Relações Atuais e Perspectivas de Aprofundamento. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de. (orgs.). **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**: Visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, 2011.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 02, p. 22-42, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200002>. Acesso em: 29 set. 2016.

PENHA, E. A. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EdUFBA, 2011.

UNITED NATIONS. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**, A/RES/41/11, New York, 1986.

LUÍS GUSTAVO GUERREIRO MOREIRA

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

ZOPACAS. **Seventh ministerial meeting of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic: Montevideo Declaration**. Montevideú: s/ed, 2013.