UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS

BRASIL RUMO AO MAR, JANUS AO LEME: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

SÃO PAULO
2018

CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS

BRASIL RUMO AO MAR, JANUS AO LEME: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração "Paz, Defesa e Segurança Internacional", na linha de pesquisa "Pensamento Estratégico, Defesa e Política Externa".
Orientador: Prof.ª Dra. Suzeley Kalil Mathias.

SÃO PAULO
2018

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Luis, Camila Cristina Ribeiro.
L953 Brasil rumo ao mar, Janus ao leme : a política externa brasileira no Atlântico Sul / Camila Cristina Ribeiro Luis. – São Paulo, 2018.
348 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Suzeley Kalil Mathias.
Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2018.

1. Brasil – Relações exteriores – América do Sul. 2. Poder naval – Brasil. 3. Brasil – Defesa. 4. Defesa de costa. 5. Atlântico Sul, Oceano. I. Título.

CDD 355.033081

CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS

BRASIL RUMO AO MAR, JANUS AO LEME: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração "Paz, Defesa e Segurança Internacional", na linha de pesquisa "Pensamento Estratégico, Defesa e Política Externa".
Orientador: Prof.ª Dra. Suzeley Kalil Mathias.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Dra. Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP)

_____

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP)

_____

Prof.ª Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP)

_____

Prof.ª Dra. Nilda Nazaré Pereira Oliveira (Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA)

_____

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ)

São Paulo, 28 de fevereiro de 2018.

Para Danila, minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Trabalhar com o tema do mar é sempre perder-se e reencontrar-se infinitas vezes. E, ainda que o mar seja só mar, desprovidos de apegos, como tão bem cantou a grande poetisa Cecília Meireles, é na sua solidão robusta que entendemos o profundo significado de agradecer todo esforço dispendido para que a jornada pelo mar largo fosse possível.

Lançar-se ao mar não é tarefa fácil, e seria impossível realizá-la sozinha, sem uma equipe. E quando me perdi, entre ventos revoltosos e ondas tumultuosas, todos estavam lá, lembrando-me das estrelas que traçam os destinos dos navegantes, servindo-me de bússola para apontar o norte, ou ensinando-me os segredos das cartas náuticas, e ainda me guiando a portos seguros. E diante do medo, bradaram: Para diante! Pelo mar largo!

Por isso, nessa oportunidade quero registrar meus sinceros agradecimentos a toda a equipe que embarcou comigo para desbravar rotas incertas, mares bravios, ilusões multiplicadas em suas malhas de perigos, e, por fim, a alegria da chegada:

A Deus, por estar na direção do leme em todos os momentos, por refletir a imensidão do céu no mar, lembrando-me que sem Ti nada do que foi feito se fez. E, na brevidade da travessia no mar do mundo, a fé em Ti será sempre um porto seguro na vida.

À UNESP, pela oportunidade de lançar-me ao mar, por meio do programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, na oportunidade do Doutorado em instituição de referência. À CAPES, pelo recurso financeiro propiciado em grande parte da jornada, sem o qual tudo seria mais difícil.

À professora Suzeley, pela valiosa orientação, pela paciência na leitura dos textos, e pelo rico aprendizado proporcionado para o meu desenvolvimento acadêmico e também pessoal ao longo de toda travessia.

Aos professores da banca, que gentilmente se dispuseram a analisar o meu trabalho e contribuir para o meu amadurecimento acadêmico: ao professor Cláudio, pela boa acolhida na UERJ e por ampliar os horizontes da tese; à professora Nilda pela oportunidade do Estágio Docência no ITA, que muito contribuiu para o meu crescimento profissional; ao professor Samuel, pela atenção e orientação no início dessa jornada e pelas preciosas lições para toda vida; à professora Karina, pelas excelentes considerações e ânimo propiciado na ALACIP, em 2015, pela continuidade do projeto.

À toda equipe de professores e funcionários do programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, pelo trabalho esmerado, sempre dispostos a

prestar toda assistência necessária para conclusão desse trabalho. Especial agradecimento à Isabela, Giovana, e Graziela pela imensa contribuição em cada etapa dessa jornada.

Ao professor William Moreira, sempre disposto a ajudar-me com tantas dúvidas que surgiram pelo mar largo, convidou-me para palestras enriquecedoras na EGN, e ainda me propiciou contato com aqueles que poderiam oferecer informações e experiências valiosas para o trabalho de tese.

Ao Alte. Reginaldo Reis, Diretor de Ensino da EGN, que gentilmente recebeu-me na instituição, e também à toda equipe da Marinha, especialmente da Biblioteca da EGN, Renata e Natalice, que embarcaram na aventura de encontrar livros e referências necessários para encontrar os rumos da pesquisa.

Ao Alte. Mauro Cesar Rodrigues Pereira, ex-ministro da Marinha, que dispôs de seu tempo e concordou em receber-me no Clube Naval para compartilhar de suas experiências em forma de entrevista, com o propósito de esclarecer alguns pontos importantes na pesquisa e também enriquecê-la com seu conhecimento.

À toda equipe dos Arquivos do Ministério das Relações Exteriores, que não apenas me receberam, mas também se esforçaram para proporcionar-me boa acolhida em meio a tantos documentos. Especial agradecimento ao Oficial de Chancelaria Sr. Marino, pelo empenho em ajudar-me a encontrar todos os documentos necessários para a redação da tese.

Aos meus pais, pelo carinho e educação desde a mais tenra idade, proporcionando lições para toda vida, seja qual for o caminho percorrido.

À Danila, minha irmã e companheira em toda jornada, pela paciência e companhia nas viagens em busca de materiais para a tese, pela assistência proporcionada na revisão e formatação do trabalho, pelos risos, choros, desesperos e alegrias vivenciadas juntas.

Ao Aislan, um irmão, que no desespero com a moderna tecnologia, esteve disposto a encontrar soluções, salvar arquivos, e ajudar-me a manter tudo devidamente funcionando para o bom desempenho do trabalho.

Ao Jander, por estar sempre presente em minha vida, com todo seu amor e carinho.

À Regina, professora de ginástica, que me ajudou a encontrar fôlego necessário para toda empreitada, além de, em momentos de sufoco, gentilmente cedeu-me o espaço para o desenvolvimento do texto de tese.

Aos colegas e alunos das instituições de ensino pelas quais aprendi o significado da dedicação ao saber e ao aprendizado, pelo companheirismo, pelas “trocas de ideias” quanto ao tema da pesquisa, pelas discussões acadêmicas sobre os assuntos mais variados, e pela

paciência em meu processo de desenvolvimento pessoal e profissional durante essa jornada juntos.

Aos professores e colegas do Coro Jovem Sinfônico de São José dos Campos, pela imensa contribuição em minha formação profissional e pessoal em grande parte dessa jornada. Especial agradecimento à Sara Ribeiro, ao Maestro Sérgio Werneck e à professora Lídia Schaffer.

Aos amigos na fé, minha família em espírito.

“Foi desde sempre o mar”

Mar Absoluto e outros poemas, Cecília Meireles, 1942.

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar a dimensão do Atlântico Sul na política externa brasileira, considerando como referência teórica os conceitos e práticas da política exterior brasileira, bem como a análise do conceito de Poder Marítimo, na perspectiva de realização de uma Estratégia Marítima. Assim, analisamos o processo de formulação de políticas voltadas para o mar, que ganharam espaço na agenda brasileira a partir da intensificação das discussões internacionais em torno do aproveitamento do espaço marítimo, das quais o Brasil procurou participar ativamente. A partir dessa análise inicial, as resultantes do processo interno foram confrontadas com o contexto geopolítico do Atlântico Sul, em paralelo à presença de outros atores nessa área marítima. Tal embate analítico aponta para o dualismo entre um "Atlântico Sul regional", consubstanciado na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, e um "Atlântico Sul global", marcado pelo contexto da globalização e das novas ameaças, traduzido em diversas iniciativas, que integram a área marítima sul-atlântica à política global. Assim, a política externa brasileira no Atlântico Sul projeta-se em uma área marítima onde coexistem e se sobrepõem estratégias multifacetadas, contrapondo atores globais com ambições em escala mundial e atores regionais, em que prevalece a influência direta do eixo estratégico formado por potências navais do Atlântico Norte.

Palavras-chave: Atlântico Sul. Poder Marítimo. Política Externa Brasileira. Estratégia Marítima. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the South Atlantic dimension in Brazilian foreign policy, considering as theoretical reference the concepts and practices of Brazilian foreign policy, as well as the analysis of the concept of Seapower and Maritime Strategy. From this perspective, the paper analyzes the process of formulating policies concerned to the sea, which have gained space in the Brazilian agenda as a result of the intensification of international discussions about the use of maritime space, that Brazil has actively sought to participate in. From this initial analysis, those resulting from the internal process were confronted with the geopolitical context of the South Atlantic, in parallel with the presence of other actors present in this maritime area. This analytical clash points to the dualism between a "regional South Atlantic", embodied in the South Atlantic Peace and Cooperation Zone, and a "global South Atlantic", marked by the context of globalization, new threats, and differentiated initiatives that integrate the South Atlantic in the global politics. Thus, the Brazilian foreign policy in the South Atlantic is projected in a maritime area where multi-faceted maritime strategies coexist and overlap, opposing global players with global ambitions and regional actors, in which prevails the influence of the great powers of North Atlantic.

Keywords: South Atlantic. Seapower. Maritime Strategy. Brazilian Foreign Policy. Zone of Peace and Cooperation of South Atlantic.

RESUMEN

El trabajo tiene por objetivo analizar la dimensión del Atlántico Sur en la política exterior brasileña, considerando como referencia teórica los conceptos y prácticas de la política exterior brasileña, así como el análisis del concepto de Poder Marítimo, en la perspectiva de realización de una Estrategia Marítima. Así, el trabajo analiza el proceso de formulación de políticas orientadas al mar, que ganaron espacio en la agenda brasileña a partir de la intensificación de las discusiones internacionales en torno al aprovechamiento del espacio marítimo, de las cuales Brasil buscó participar activamente. A partir de ese análisis inicial, las resultantes del proceso interno son confrontadas al contexto geopolítico del Atlántico Sur, en paralelo a la presencia de otros actores presentes en esa área marítima. Tal embate analítico apunta al dualismo entre un "Atlántico sur regional", consubstanciado en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, y un "Atlántico Sur global", marcado por el contexto de la globalización y de las nuevas amenazas, traducido en iniciativas diferenciadas, que integran el área marítima sur-atlántica en la política global. La política exterior brasileña en el Atlántico Sur se proyecta en un área marítima donde coexisten y se superponen estrategias marítimas múltiples, contraponiendo actores globales con ambiciones a escala mundial y actores regionales, en que prevalece la influencia directa del eje estratégico formado por potencias navales del Atlántico Norte.

Palabras-clave: Atlántico Sur. Poder Marítimo. Política Exterior brasileña. Estrategia Marítima. Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Densidade Demográfica 2010 27
Ilustração 2 - Os Limites Marítimos 88
Ilustração 3 - Plataforma Continental: a proposta brasileira 91
Ilustração 4 - Dorsal Mesoatlântica 110
Ilustração 5 - Rotas Marítimas e Passagens Estratégicas 112
Ilustração 6 - Gráfico Relação entre Reserva e Produção (R/P) por região em 2016 116
Ilustração 7 - Zonas de Cooperação Marítima na África Ocidental e Central 120
Ilustração 8 - Entorno Estratégico Brasileiro 152
Ilustração 9 - Limites e projeção argentina no mar 155
Ilustração 10 - Dimensão marítima bioceânica da África do Sul 163
Ilustração 11 - Produção de Petróleo na Nigéria 167
Ilustração 12 - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul 188
Ilustração 13 - Quadro-resumo da cooperação em defesa entre Brasil e países da costa ocidental africana 250
Ilustração 14 - Quadro-resumo das Operações Navais conjuntas no Atlântico Sul 255
Ilustração 15 - As funções do Poder Naval 265
Ilustração 16 - Quadro da Hierarquia Naval 266
Ilustração 17 - Tipos de Controle do Mar por área e por Tempo 267
Ilustração 18 - Áreas de Busca e Salvamento Marítimo do Brasil 275

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desenvolvimento do comércio marítimo internacional 113
Tabela 2 - Reservas totais e produção diária de petróleo no Atlântico Sul em 2016 115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ASA	Cúpula América do Sul - África
ASPA	Cúpula América do Sul – Países Árabes
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Foro Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAE	Centro de Análise Estratégica
CEA	Comissão Econômica para a África
CEEAC	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CEMBRA	Centro de Excelência para o Mar Brasileiro
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CLPC	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNUDM	Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar
COMANA	Comissão Marítima Nacional
CONANTAR	Comissão Nacional para Assuntos Antárticos
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DHN	Diretoria de Navegação e Hidrografia
EACF	Estação Antártica Comandante Ferraz
ECOMOG	West African Monitoring Group
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EGN	Escola de Guerra Naval
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	Estratégia Nacional de Defesa
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FNLA	Frente Nacional para Libertação de Angola
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GI-GERCO	Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro
IBAS	Foro Índia, Brasil, África do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IILP	Instituto Internacional da Língua Portuguesa
IMCO	Organização Marítima Consultiva Internacional
IMO	Organização Marítima Internacional
JID	Junta Interamericana de Defesa
LEPLAC	Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NEPAD	Nova Aliança para Desenvolvimento da África
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial Comércio
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PC	Plataforma Continental
PDN	Política de Defesa Nacional
PEM	Plano Estratégico da Marinha
PIB	Produto Interno Bruto
PMN	Política Marítima Nacional
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLANTAR	Política Nacional para Assuntos Antárticos
PROANTAR	Programa Antártico Brasileiro
PROAREA	Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PROSUPER	Programa de Obtenção de Meios de Superfície
PSRM	Plano Setorial para os Recursos do Mar
REVIZEE	Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SALVAMAR	Serviço de Busca e Salvamento Marítimo da Marinha do Brasil
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECIRM	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SWAPO	Organização do Povo do Sudoeste Africano
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNAVEM	Missões de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNCTAD	Comissão das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNITA	União Nacional para Libertação Total de Angola
USAFRICOM	United States Africa Command
USSOUTHCOM	United States Southern Command
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 18
2 O BRASIL RUMO AO MAR: ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL 26
2.1 Análise da Política Externa Brasileira: a busca pela autonomia 31
2.2 A projeção atlântica: a construção da política africana brasileira 51
2.3 O Brasil no Mar: a Política Marítima Brasileira 73
3 GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL: ANÁLISE DAS PONTENCIALIDADES REGIONAIS VIS-À-VIS À PERSPECTIVA GLOBAL 107
3.1 Estratégias Marítimas no Atlântico Sul: análise conceitual no contexto da realidade regional 113
3.2 O Atlântico Sul no espelho do tempo: considerações históricas 133
3.3 O Atlântico como região autônoma: potencialidades regionais 145
3.4 O Atlântico Sul no contexto Global: a participação de Atores Extrarregionais 172
4 A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL: CONSTRUINDO UMA COMUNIDADE DE ESTADOS DO ATLÂNTICO SUL 188
4.1 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: Do processo decisório à Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1986 195
4.2 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: 30 de anos de paz e cooperação no Atlântico Sul 214
4.3 Cooperação no Atlântico Sul: desafios e oportunidades 241
5 ESTRATÉGIA NAVAL E POLÍTICA EXTERNA: A PARTICIPAÇÃO DA MARINHA NA ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL 258
5.1 Poder Naval vis-à-vis à Política Externa: a trindade das funções das Marinhas 263
5.2 A Estratégia Naval da Marinha do Brasil: análise de concepções estratégicas 277
5.3 A Marinha e Política Externa brasileira: os desafios contemporâneos para estratégia naval 293
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 307
BIBLIOGRAFIA 314
ANEXOS 335
Anexo I: O Brasil na Antártida 335

Anexo II: Sumarização das ações e programas empreendidos no âmbito do IX plano setorial para os recursos do mar (2016-2019).....338
Anexo III: Declaração 41/11 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.....342
Anexo IV: Anteprojeto brasileiro Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.....344
Anexo V: Considerações argentinas ao anteprojeto brasileiro Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.....346
Anexo VI: Organograma Comissão Interministerial dos Recursos do Mar.....348

1 INTRODUÇÃO

Qual a relação que se estabelece entre o Brasil e área marítima na qual geograficamente se projeta, isto é, a porção meridional do oceano Atlântico? Como a política externa brasileira desenvolve as relações internacionais a partir do mar? O Brasil está presente ou disputa presença no Atlântico Sul? Quais as possibilidades de uma estratégia marítima brasileira para o Atlântico Sul? Qual a configuração geopolítica do Atlântico Sul? Qual o propósito, possibilidades e limites da iniciativa brasileira de propor a declaração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul? Qual a relação que se estabelece entre a política externa brasileira, em grande medida conduzida pelo Itamaraty, e a estratégia naval, formulada pela Marinha do Brasil?

Com o intuito de analisar e elucidar tais questões, o esforço desse trabalho centra-se na tarefa de compreender a dimensão do Atlântico Sul, enquanto área marítima estratégica nas relações de poder mundiais, para a política externa brasileira. Para tanto, a pesquisa considera como referência teórica os conceitos e práticas da política exterior brasileira, bem como a análise do conceito de Poder Marítimo, na perspectiva de realização de uma Estratégia Marítima.

Para o Brasil, o mar representa uma fonte para prospecção de recursos *offshore* de grande valor econômico, além de possibilitar o intercâmbio com das demais nações a partir de um projeto de inserção internacional, o que requer capacidade de projeção e também de defesa no mar. Assim, observamos que o mar representa um meio de realização das relações internacionais, sendo passível de entendimentos coletivos, projeção de capacidades, conflitos, interesses econômicos, etc., e exerce grande influência sobre a política externa dos Estados.

Tal influência, no caso do Brasil, decorre não somente em virtude de possuir uma longa costa às margens do oceano Atlântico Sul, a mais extensa de todos os países ribeirinhos, mas também de um processo de formação histórica conduzido por meio do mar, no contexto das expansões marítimas europeias. No período colonial, o Atlântico serviu não apenas como via de colonização pelos portugueses, mas também como rota de transporte de navios negreiros com escravos oriundos da África. Ademais, durante os séculos XVI e XVII, franceses e holandeses realizaram diversas tentativas de invasão por meio do mar. Já no século XX, no decorrer de dois grandes conflitos mundiais, o Brasil viu-se envolvido nos contenciosos após ter navios mercantes torpedeados por submarinos alemães (ABDENUR, SOUZA NETO; p. 8).

Embora o mar exerça grande influência nas mais variadas vertentes das atividades brasileiras, o Brasil ainda não logrou desenvolver uma estratégia marítima condizente com o espaço que a projeção geográfica no Atlântico ocupa em sua formação histórica e afirmação geopolítica no mar. Tampouco conseguiu elaborar uma política marítima adequada até os anos logo após a II Guerra Mundial, quando os assuntos marítimos cresceram em importância nos debates em fóruns internacionais, animados pela perspectiva de prospecção de recursos no leito marinho, além dos dilemas dos espaços marítimos na segurança internacional no contexto da Guerra Fria. Por fim, a amplitude das questões marítimas no cenário mundial, levou ao empenho despendido pelas Nações Unidas pela padronização de normas relativas à soberania e jurisdição dos Estados no mar, que resultou na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Mar (CNUDM), de 1982.

Por sua vez, nas décadas da Guerra Fria, o Atlântico Sul foi distinguido no cenário internacional, como uma região na qual predominou um nível relativamente baixo da escalada de confrontação bipolar, em especial referente à energia nuclear, muito embora estivesse integrada no contexto da bipolaridade pela presença de potências navais ocidentais. A partir dos anos 1970, a região despertou maior interesse por parte dos Estados Unidos e aliados devido ao aumento da presença da União Soviética na costa ocidental africana decorrente do processo de descolonização; à crescente preocupação pelo futuro da Antártida; à descoberta de recursos no leito do mar; ao conflito envolvendo Argentina e Reino Unido pela soberania sobre as ilhas Falklands/Malvinas ocorrido em 1982, etc. (HURRELL, 1983; p. 179).

Apesar da marcante presença norte-americana, o Atlântico Sul é ainda descrito, por analistas brasileiros e estrangeiros, como um espaço vazio de poder estratégico (MATTOS, 1983), no qual não existe uma arquitetura de segurança (SALGADO ALBA, 1987; GUEDES, 2010; GOMES, 2006). Para Fernando Melo Gomes, almirante português, o Atlântico Sul é caracterizado como “desordem estratégica”, em que coexistem e se sobrepõem interesses de grandes potências navais com os de várias potências regionais sem concretizações de hegemonias (GOMES, 2006; p. 236). Por outro lado, o Brasil busca promover a construção de uma identidade regional expressada no projeto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, o qual destaca a autonomia regional sobre o Atlântico Sul e ressalta a região como área livre de armas nucleares.

O desafio de compreender o Atlântico Sul na dinâmica das relações internacionais e seu significado político para o Brasil está atrelado à percepção do mar como espaço internacional por natureza, portanto, compreende uma dimensão de cooperação e conflito, ao

mesmo tempo em que exerce um papel fundamental nas capacidades dos Estados de controlar resultados e alcançar objetivos de sua política exterior. O mar é uma fonte e um recurso de poder, componente do poder nacional identificado como Poder Marítimo. O Poder Marítimo é a capacidade de influenciar o comportamento de outros por meio de como determinado ator utiliza o mar. É, também, a capacidade de determinar eventos em mar e em terra. Poder Marítimo, portanto, diz respeito aos resultados ou consequências do aproveitamento do mar. Tais argumentos foram explorados e desenvolvidos pelas análises a partir da revisão bibliográfica de autores reconhecidos em assuntos marítimos, como Alferd Mahan, Geoffrey Till, Eric Grove, Julian Corbett, Sam J. Tangredi, Colin Gray e Sergey Gorshkov.

A capacidade, desse modo, de gerar poder a partir do mar e obter vantagens deste atributo não advém somente da proximidade ao mar, ou das condições geográficas. Isto depende, sobretudo, da habilidade de explorar tais recursos oferecidos pelo condicionante marítimo. Poder Marítimo, portanto, é condicionado por elementos de natureza política, econômica, militar e social, sendo resultante da Política Marítima – infraestrutura portuária, comércio marítimo, explotação de recursos vivos e não vivos, indústria naval e Marinha Mercante – e das diretrizes da Política de Defesa – Estratégia Militar e Estratégia Naval, operações navais e operações conjuntas.

No que concerne ao Atlântico Sul, observou-se em pesquisas anteriores que o Brasil desenvolve uma política de inserção e projeção internacional na qual o mar é o elemento essencial por meio de projetos e de ações de cooperação regional com objetivo de lograr metas também em defesa. Portanto, o trabalho de tese é continuação aprofundada das análises já desenvolvidas nos trabalhos de Iniciação Científica e de Dissertação de Mestrado aos quais se remete constantemente no texto ora apresentado.

Porém, nesta fase, optamos por um recorte sobre Estratégia Marítima, de forma a contribuir com o pensamento acadêmico brasileiro no que se refere à relação estabelecida entre a estratégia, ainda muito circunscrita aos círculos militares, e a política externa, também atrelada aos ditames da burocracia diplomática. Nesse processo, observa-se que a sociedade, de forma geral, teve pouca participação, ou mesmo participação pontual, seja por meio de veículos de comunicação, ou por meio das instituições de representação. Em parte, tal situação se explica pelo contexto do regime burocrático-autoritário que perdurou no país em boa parte da segunda metade do século XX.

Dessa forma, observa-se que a política externa brasileira no que concerne ao Atlântico Sul possui oscilações e elementos de sobreposição da ação paralela das instituições diplomática e militares que, para além de constituírem instrumentos de política externa,

também participam do processo de formulação desta política, seja por tradição, delegação, ou mesmo ausência de direcionamento governamental. Conforme observa Raymond Aron, Política Externa compreende a condução do intercâmbio com os demais Estados visando garantir a sobrevivência e a segurança da unidade política, e também a consecução dos interesses nacionais. Cabe à diplomacia e à estratégia a condução desse intercâmbio, ou seja, constituem-se em duas gramáticas que realizam e dão sentido à ação da política (ARON, 2012; p.72).

No Atlântico Sul, a política externa brasileira, em grande medida, foi resultante do protagonismo exercido pela Marinha do Brasil nas atividades não militares, devido à sua aptidão e tradição nos assuntos concernentes à presença no mar, levando à delegação de tais atribuições do governo para a instituição militar. Assim, a Marinha esteve à frente do processo de formulação de políticas voltadas ao mar, coadunando-as com a estratégia naval para defesa dos interesses brasileiros no mar. Observa-se, pois, maior ativismo por parte da Marinha a partir do momento em que passa a adotar uma estratégia naval mais autônoma, em consonância com a política de extensão da plataforma continental brasileira para 200 milhas marítimas, em oposição à estratégia antissubmarino assumida em conjunto com os Estados Unidos após a II Guerra Mundial para contribuir na defesa ocidental.

Em contrapartida, o Ministério das Relações Exteriores, também a partir de uma perspectiva de busca de maior autonomia e inserção internacional por meio da constituição de um espaço regional de projeção da influência brasileira, procurou construir uma política de intercâmbio apropriada entre o Brasil e as demais nações vinculadas ao círculo geográfico do Atlântico Sul. A descoberta de petróleo no mar em fins dos anos 1970, e o aumento do comércio exterior, resultante das políticas de desenvolvimento contribuíram para despertar o interesse do Brasil pela África, em processo de descolonização. Dessa forma, observa-se um crescente ativismo diplomático por parte do Itamaraty junto aos países do continente africano, especialmente àqueles localizados na África ocidental, como forma de proporcionar respaldo para a consecução dos objetivos e atividades brasileiras no mar, alcançando seu auge na década de 1980, com a declaração da ZOPACAS.

Observando o desenvolvimento da política externa brasileira, o problema de pesquisa aqui apresentado recai sobre a descrição e análise da relação existente entre Estratégia Marítima e Política Externa, considerando o mar como o meio que inter-relaciona os conceitos ora apresentados, e que confere significado à projeção marítima do Brasil. O foco do estudo realizado é o Atlântico Sul no contexto da sua expressividade geopolítica para o Brasil, pois foi a região meridional do oceano Atlântico que possibilitou e ainda possibilita as

condições geográficas necessárias para o desenvolvimento de uma potencial estratégia marítima brasileira, além de ser a área marítima na qual o país projeta sua política externa.

A pesquisa justifica-se pela expressividade que a região sul-atlântica possui nos documentos de defesa brasileiros, nos quais é enunciado que o Brasil visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártida. Ademais, a vertente marítima está diretamente relacionada à formação histórica da sociedade brasileira, representando uma das principais linhas de defesa do país. A maior parte da população, bem como dos centros econômicos e políticos, concentra-se em regiões próximas ao litoral. Além disso, a importância da região atlântica, e mais precisamente do Atlântico Sul, tende a aumentar devido às recentes descobertas de recursos energéticos encontrados na plataforma continental brasileira, ainda em processo de delimitação, de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Procuramos, portanto, inicialmente analisar nesse trabalho o processo de formulação de políticas voltadas para o mar, que ganharam espaço na agenda brasileira a partir da intensificação das discussões internacionais em torno do aproveitamento do espaço marítimo, das quais o Brasil procurou participar ativamente. A partir dessa análise inicial, as decisões resultantes do processo interno foram confrontadas com o contexto geopolítico do Atlântico Sul, em paralelo com outros atores presentes nessa área marítima. Tal embate analítico aponta para o dualismo entre um "Atlântico Sul regional", consubstanciado na ZOPACAS, e um "Atlântico Sul global", marcado pelo contexto da globalização e das novas ameaças, traduzido em iniciativas diversas, que integram a área marítima sul-atlântica à expressividade das potências globais.

Dentre os objetivos percorridos, compreendeu-se, por meio de revisão bibliográfica, a relação estabelecida entre o Brasil e o mar, isto é, como a política externa brasileira projeta-se no Atlântico Sul, considerando as diferentes visões dos instrumentos da defesa e da diplomacia como gramáticas paralelas e intercambiáveis nos assuntos relacionados ao mar e à projeção atlântica brasileira; a análise por métodos qualitativos do entorno estratégico do Brasil abrangido pelos documentos de defesa brasileiros, para identificar os principais atores presentes no Atlântico Sul, seus interesses e objetivos estratégicos; a avaliação das possibilidades de uma estratégia brasileira para o Atlântico Sul, sustentada pelo discurso de identidade regional propagado pelo Itamaraty desde a década de 1980, por meio da análise do conteúdo dos documentos produzidos pela ZOPACAS; e a análise da relação existente entre a estratégia naval brasileira e a política externa.

Por conseguinte, a análise perpassou o levantamento das principais atividades e dos projetos nacionais cujo mar é o elemento fundamental, identificando os atores que deles participam; o estudo da dimensão das relações entre o Brasil e os países africanos na política externa brasileira; a investigação do conceito de "mentalidade marítima" no pensamento estratégico-naval brasileiro no desenvolvimento de uma Estratégia Marítima nacional; a avaliação da Política Marítima Nacional; a identificação das principais iniciativas, diplomáticas e militares, propostas pelo Brasil ou das quais o Brasil participa em seu entorno regional marítimo, tais como o a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e exercícios militares conjuntos; o levantamento da presença e dos interesses das principais potências marítimas mundiais e regionais no Atlântico Sul: Estados Unidos e aliados da OTAN, Brasil, Argentina, Nigéria, África do Sul e a crescente presença da China; o levantamento dos acordos de cooperação em defesa entre Brasil e os países do entorno regional no Atlântico Sul; e a análise da Doutrina Básica da Marinha do Brasil.

Observamos que a política externa brasileira no Atlântico Sul projeta-se em uma área marítima na qual coexistem e se sobrepõem estratégias marítimas multifacetadas, contrapondo atores globais com ambições em escala mundial e atores regionais, além dos desafios coletivos identificados nos episódios de roubo armado contra navios, proteção ao comércio e meio ambiente, etc., em que prevalece a influência direta do eixo estratégico formado por Estados Unidos e Reino Unido. Diante disso, o protagonismo diplomático brasileiro na construção de uma identidade regional sul-atlântica tem como objetivo frear a hegemonia das potências marítimas do Atlântico Norte, sem incorrer em confrontação, e assim ampliar o espaço de autonomia da política externa brasileira no Atlântico Sul.

Entretanto, uma possível estratégia marítima brasileira formulada com vistas à projeção na área marítima do Atlântico Sul tem sua concretização fragilizada pela dualidade que comporta em seu bojo desde o processo de formulação. Por um lado, o fato de a Marinha constituir-se em um componente do Poder Marítimo, responsável pela defesa do país a partir do mar, e também ser um dos instrumentos da política externa, esta instituição está diretamente relacionada aos assuntos marítimos internos e sua projeção externa. No caso brasileiro, por tradição, é a Marinha a principal fomentadora do desenvolvimento do poder marítimo brasileiro, estando à frente, por exemplo, da Comissão Interministerial para os Recursos no Mar e da formulação da Política Marítima Nacional. Por isso, a Marinha tem um papel de destaque na formulação de uma estratégia marítima para o Atlântico Sul, cujo cerne preconiza que a única forma de garantir os interesses brasileiros no mar é por meio de capacidade naval para controlar o uso do mar e negá-lo ao oponente. Ao que pese a

Estratégia Nacional de Defesa priorizar a defesa sistemática das águas territoriais brasileiras e da Plataforma Continental, a estratégia naval realiza-se na busca pela capacidade de estar presente no Atlântico Sul, por meio do controle do mar e da projeção de poder.

Por outro lado, o Itamaraty, à frente da política africana brasileira, tem como posição permanente a não militarização e a não formação de alianças militares na circunscrição do Atlântico Sul, ao passo que prioriza o exercício de uma política de projeção de poder cooperativa nas suas áreas de interesse a partir do mar, em direção a determinadas países da África, por meio do discurso de identidade regional formulado de modo oscilante e reticente diante dos desafios impostos pela geopolítica do Atlântico Sul. Assim, a hipótese que norteia o trabalho é a persistência de uma dificuldade de diálogo entre o Itamaraty e a Marinha, consequência das diferentes percepções para as relações externas brasileiras desenvolvidas por meio do mar, que resultam em estratégias diferentes, e muitas vezes conflitantes, para alcançar metas na projeção no Atlântico Sul.

Da análise discorrida, justifica-se o título escolhido para o trabalho: “Brasil rumo ao mar, Janus ao leme”. O Brasil, uma vez consolidada as fronteiras terrestres, viu-se na necessidade de lançar-se ao mar de forma a participar adequadamente das decisões internacionais impostas àqueles que tinham interesses no espaço oceânico. Contudo, faltava uma direção ao leme, cuja sociedade, por diversos motivos, foi impedida de tomar, delegando a direção às instituições especializadas na matéria, isto é, ao Itamaraty e à Marinha, as duas faces de Janus. Janus, na mitologia romana, era uma divindade bifronte que representava a dualidade e as oposições, bem como as indecisões. Nesse trabalho, Janus representa a dualidade imposta pela dupla direção ao leme dos assuntos marítimos brasileiros em sua projeção internacional.

Por um lado, a face que representa a Marinha, remete ao passado das tradições navais legadas pela colonização portuguesa, a grandeza da projeção e controle do mar que alcançou o império português e, após a independência do Brasil, a vocação natural para estar presente no Atlântico Sul. É a face que fala do passado grandioso do Império, que prezava por um poder naval considerável, que alerta para a necessidade de assegurar o controle de área marítima em prol da defesa das vias de comunicação marítima e dos recursos da Amazônia Azul, e ainda lembra, como no lema da Escola de Guerra Naval, “lembrai-vos da guerra”, que qualquer estratégia marítima não será possível sustentar-se sem o poder naval. Fala da projeção de poder embasado em tons realistas, das disputas de influência, do respaldo às ações diplomáticas e preza pela boa ordem no mar.

Por outro lado, a face que representa o Itamaraty é jovial, olha o futuro de um mundo em transição para uma ordem multipolar, fala dos percalços para o desenvolvimento, de multilateralismo, de projeção de poder cooperativa em tom construtivista, pensando em uma identidade diferenciada para o Atlântico Sul. Fala da paz como tradição brasileira e preza pela capacidade de diálogo e pelos fóruns internacionais globais para dirimir conflitos e propor soluções coletivas. Não são, contudo, direções irreconciliáveis, mas podem confundir e atrapalhar a tomada de decisão governamental, que pode prezar mais por uma face em prejuízo da outra.

Para dar conta das contradições de Janus, a análise proposta é dividida em quatro capítulos que discorrem sobre os objetivos expostos, após os quais são apresentadas as considerações finais. No primeiro capítulo, busca-se discorrer sobre a política externa brasileira, conferindo peso ao debate sobre autonomia e a repercussão que esse conceito teve sobre os projetos de inserção internacional formulados pelas Forças Armadas e pelo Itamaraty. Dessa forma, o capítulo perpassa a formulação da política africana brasileira, nos marcos do atlantismo, bem como a formulação da política marítima nacional a partir dos interesses proclamados no mar.

Já no segundo capítulo, a proposta versa sobre a projeção brasileira no Atlântico Sul, em contraposição à presença de outros atores regionais e globais. Para tanto, a análise realizada apresenta o conceito de Estratégia Marítima, como elemento necessário para realização da potência marítima, e contrapõe o cenário geopolítico do Atlântico Sul frente aos dilemas identificados.

O terceiro capítulo discorre sobre as possibilidades e desafios da ZOPACAS, projeto impulsionado pelo Itamaraty no arcabouço da tentativa de concretizar uma estratégia diplomática para o Atlântico Sul, na ausência de uma estratégia marítima brasileira condizente com os ditames a serem enfrentados.

Por fim, no quarto capítulo é analisada a Estratégia Naval brasileira em contraponto à política externa. Para tanto, a proposta do capítulo perpassa a revisão na bibliografia especializada do papel que as Marinhas cumprem no processo de uso do mar, bem como a repercussão de tais tarefas no que concerne à política externa. A partir disso, é realizada a revisão histórica da estratégia naval da Marinha do Brasil e a análise de sua doutrina em perspectiva da política externa do Brasil.

2 O BRASIL RUMO AO MAR: ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

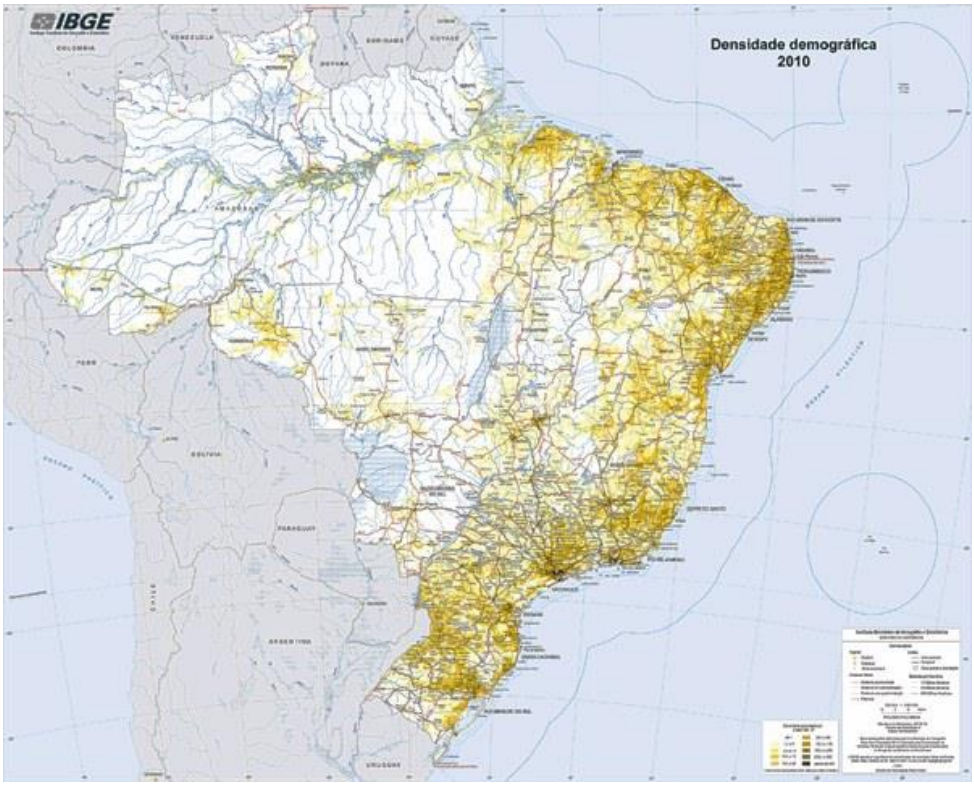
O sul do oceano Atlântico tem ascendido em importância nos últimos anos. É crescente a presença de atores, estatais e não-estatais, interessados na participação nos rumos políticos e econômicos atinentes ao Atlântico Sul. Houve diversas descobertas consideráveis, ainda não totalmente mapeadas, de recursos naturais nessa área marítima que levantam a possibilidade de disputas e conflitos retornarem à agenda tanto da política tanto regional, como internacional. A esses fatores, soma-se a crescente revalorização das vias marítimas sul-atlânticas devido à limitação da capacidade dos canais de Suez e Panamá de operaram grandes navios (GUIMARÃES, 2015).

No desenrolar da história mundial, o Atlântico Sul desempenhou um papel central na era das expansões mercantilistas europeias. No processo de colonização das Américas, o Atlântico serviu não apenas como via de colonização pelos europeus, mas também como rota de transporte das mais diversas mercadorias, incluindo o tráfego de mão de obra africana em direção às colônias americanas, especialmente o Brasil. Ademais, durante os séculos XVI e XVII franceses e holandeses tentaram, por meio do mar, realizar incursões na América do Sul, ameaçando a posição portuguesa no Brasil (ABDENUR; SOUZA NETO; p. 8).

O Brasil, portanto, é um ator relevante nesse cenário, pois possui o maior litoral projetado geograficamente no Atlântico Sul. Em uma distância de 200 km do litoral, encontram-se 17 estados e 16 capitais. Além disso, o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, o conjunto de ilhas mais oceânicas sob a soberania brasileira, situa-se a 1010 km do ponto mais próximo da costa brasileira e a 1824 km do continente africano, ocupando uma posição chave entre o Brasil e a África. Acresce que, no século XX, no decorrer dos dois grandes conflitos mundiais, o Brasil viu-se envolvido nos contenciosos após ter navios mercantes torpedeados por submarinos alemães (WIESEBRON, 2013).

O oceano também é de extrema importância na formação social e economia do país, porque cerca de 90% do Produto Interno Bruto, 80% da população, 85% do parque industrial, 85% do consumo de energia e em torno de 80 portos e terminais organizados, entre públicos e privados concentram-se no Atlântico Sul. O mapa de Densidade Demográfica de 2010, conforme Ilustração 1, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que as maiores densidades demográficas estão situadas em torno de eixos espaciais intensamente urbanizados, e as áreas litorâneas ou próximas ao extenso litoral brasileiro.

Ilustração 1 - **Densidade Demográfica 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

Nos últimos anos, o Atlântico Sul tornou-se ainda mais crucial para o Brasil devido aos recursos encontrados na Zona Econômica Exclusiva e na Plataforma Continental brasileira. É da margem continental que é extraído mais de 80% do petróleo e mais de 50% de gás natural produzidos no país (FIGUEIROA, 2014; p. 36). Além disso, as rotas oceânicas sul-atlânticas são fundamentais para o desempenho do comércio exterior brasileiro, atualmente 95% realizado por vias marítimas no Atlântico Sul (DIA DA..., 2017). É grande, portanto, a dependência brasileira do mar, embora existam uma série de dificuldades que atingem consideravelmente o desenvolvimento do poder marítimo brasileiro.

Apesar da importância que o oceano Atlântico Sul exerce sobre o Brasil, somente 3% do volume total do comércio exterior do país são realizados pela Marinha Mercante brasileira, demonstrando a necessidade de maiores investimentos no setor para diminuir o uso de armadores estrangeiros e o consequente peso negativo sobre a balança de pagamentos (WIESEBRON, 2013). Também são necessários investimentos na modernização da infraestrutura portuária do país, que não conseguem ser competitivos frente aos grandes portos do mundo.

Tais fatos apontam certa dificuldade da sociedade brasileira em estabelecer diretrizes e políticas voltadas para o aproveitamento do potencial marítimo brasileiro. Quais seriam as possíveis explicações para essa dicotomia? A construção de possíveis repostas perpassa a análise do conceito de "Poder Marítimo" e sua viabilidade enquanto instrumento analítico para o estudo do potencial marítimo brasileiro como recurso para o desenvolvimento nacional, assim como meio para a inserção internacional do país. O objetivo do capítulo, portanto, é analisar a associação entre o poder marítimo e a política externa brasileira.

Poder Marítimo é um conceito que designa a integração das manifestações do poder nacional que tem o mar como meio de atuação (CARVALHO, 1982). O Almirante norte-americano Alfred T. Mahan, precursor da sistematização do conceito, destacou que o Poder Marítimo tem desempenhado um papel importante no curso da História, e que o aproveitamento do mar foi o fator decisivo tanto para a prosperidade da nação, como para o sucesso em guerras. Assim, ao elaborar o termo "*Sea Power*", ou Poder Marítimo, Mahan referia-se ao poder advindo do mar.

O conceito de Poder Marítimo possui uma dimensão interna, uma vez que corresponde à capacidade de utilizar os recursos oriundos do mar nos mais diversos âmbitos, compreendendo, por conseguinte, os meios não militares: a Marinha Mercante, a Pesca, as atividades de turismo e lazer, as atividades científicas, a infraestrutura marítima e hidroviária, a indústria naval; e uma dimensão externa na qual se inserem os meios diplomáticos e militares: Marinha de Guerra, forças navais e aeronavais, fuzileiros navais, bases navais e posições de apoio, estrutura logística e administrativa. Entretanto, ainda que seja um pré-requisito, a capacidade de realizar atividades a partir do mar, por si só, não implica em Poder Marítimo, pois, poder remete à habilidade de influenciar comportamentos e controlar resultados. Neste sentido, Julian Corbett, historiador e geoestrategista britânico, descreve Poder Marítimo como capacidade de influenciar eventos tanto em mar como em terra. Esta abordagem define Poder Marítimo em termos de consequências e fins, não somente em termos de meios. Assim, Poder Marítimo não diz respeito ao que acontece no mar, mas sim em como atividades realizadas a partir do mar influenciam eventos em terra (TILL, 2004; p. 4).

Poder Marítimo, ademais de corresponder a um conceito amplo, é também um conceito relativo, porque alguns países terão mais capacidade de desenvolvê-lo do que outros, considerando elementos de característica geográfica e também diferentes momentos históricos. Isto implica em possibilidade de comparação. As principais condicionantes que afetam o poder marítimo de uma nação podem ser enumeradas da seguinte forma: posição

geográfica; formação física; dimensão do território; demografia; caráter do povo; caráter do governo e suas instituições (MAHAN, 2004; p. 36).

A posição geográfica diz respeito não somente se uma nação está localizada em região litorânea, com maior ou menor facilidade de acesso ao mar, ou se possui extensa fronteira marítima, mas também ao fato de sua localização não a forçar defender-se por terra, nem a induzir a buscar a extensão do seu território por meio da terra, isto é, possuir extenso limite continental a ser defendido.

No caso do Brasil, apesar de a posição geográfica favorecer a facilidade de acesso ao Atlântico, o país também possui extensa fronteira terrestre que, por conseguinte, resultou na necessidade de ocupação, integração, vigilância e defesa durante o século XX. Ademais, o fato de possuir imensa riqueza natural concentrada na vasta floresta Amazônica, que desperta interesse mundial e o fato de, durante décadas, alimentar uma hipótese de conflito com a Argentina levaram a perda de coeficiência do Poder Marítimo. Portanto, parte da explicação para a dicotomia entre a sociedade e o mar, advém do fato de que no século XX, a preocupação foi assegurar a ocupação de todo o território nacional em sua dimensão continental, estimulando a povoação e as atividades econômicas para o oeste como forma de proteger e assegurar as fronteiras terrestres.

A formação física corresponde à natureza da costa de um país, entendida por Mahan como fronteira marítima, e a infraestrutura nela estabelecida que permite contato e intercâmbio com outros povos. Se uma nação possuir uma longa costa, mas esta não possibilitar a construção de portos, não poderá desenvolver as Marinhas, o comércio marítimo ou mesmo o transporte. Este não é o caso do Brasil, uma vez que sua costa não apresenta dificuldades para instalação de infraestrutura portuária, desenvolvimento da indústria naval e comércio marítimo, pelo contrário, teve sua formação sociopolítica a partir do oceano. Contudo, o aproveitamento dessa vantagem geográfica está vinculado à demanda social e à vontade política, variando, portanto, ao longo da história.

Quanto à extensão territorial, esta característica está condicionada não ao espaço total ocupado pelo território de um país, mas à dimensão de sua costa. O Brasil, neste quesito, é bem favorecido, pois do total 23.086 km de fronteira, 7.367 km corresponde à linha costeira, na qual se observa ausência de obstáculos de expressão. Ainda assim, a fronteira continental, de 15.719 km, representa o dobro da fronteira marítima. A Demografia corresponde ao grau de concentração da população na orla marítima e ao relacionamento das suas atividades com o mar, as atividades econômicas, principalmente no que concerne à capacidade industrial, científica, tecnológica e financeira dedicada ao desenvolvimento e à proteção dos interesses

marítimos (CARVALHO, 1982; p. 126). Portanto, este fator não considera a população total do país, mas a proporção da população envolvida em atividades relativas ao mar ou capacitada para tanto.

Por fim, o caráter do povo e o caráter do governo podem ser entendidos como predisposição e sensibilidade existentes na população e nas elites dirigentes para entender e utilizar o mar, as Marinhas civil e militar e seus graus de desenvolvimento, por comparação com as potencialidades geoestratégicas e econômicas próprias, e os meios militares e militarizados vocacionados para atuar no mar (CARVALHO, 1982; p. 126). Estrategistas modernos acrescentam ainda a tecnologia aos componentes do Poder Marítimo, pois o acesso às inovações tecnológicas influencia no desempenho das Marinhas, na possibilidade de prospecção de recursos e na capacitação de pessoal para as atividades marítimas (TILL, 2004; p. 98).

Não faltam, portanto, condicionantes naturais e geográficas favoráveis ao desenvolvimento do poder marítimo brasileiro, embora esta vocação marítima não necessariamente implique em aproveitamento do mar enquanto um recurso para o desenvolvimento nacional e inserção internacional do país. O processo analítico de compreender o Atlântico Sul na dinâmica das relações internacionais, bem como e seu significado político para o Brasil perpassa a compreensão do mar como espaço social e, portanto, sujeito a significados coletivos e a práticas de cooperação e conflito inerentes ao sistema de Estados. Ao mesmo tempo, o mar exerce um papel fundamental nas capacidades dos Estados de controlar resultados e alcançar objetivos de sua política exterior, sendo também o mar um meio de inserção e projeção internacional e uma das principais linhas de defesa de um país marítimo.

No caso do Brasil, reforçar a presença no Atlântico Sul é um dos objetivos da política externa e de defesa brasileira, pois, devido à existência de um amplo litoral aberto, banhado pelo Atlântico, o país tem grandes vantagens naturais para aumentar sua presença na região sul-atlântica, mas, ao mesmo tempo, essa presença torna-se uma necessidade, dada vulnerabilidade que essa situação se impõe (FIGUEIROA, 2014; p. 42). Portanto, é mister compreender a relação estabelecida entre o Brasil e o Atlântico Sul, área marítima no qual o país se projeta, contemplando a associação entre as políticas voltadas para o oceano e a projeção internacional do país. Isto é, qual a relação entre o Atlântico Sul e a Política Externa Brasileira? Há alguma relação entre as políticas voltadas para o oceano e a defesa e projeção internacional do Brasil? Com o intuito de responder tais questões, o esforço de compreender a

relação entre o Estado e o oceano será realizado à luz dos conceitos e práticas da política exterior brasileira.

2.1 Análise da Política Externa Brasileira: a busca pela autonomia

Se a política externa pode ser entendida como uma área específica da política que faz a ponte entre a fronteira do Estado-nação e o ambiente internacional (HURRELL, 2013; p.38), e se o mar define a fronteira marítima do Estado, política externa será um instrumento útil para compreensão da relação entre Estado-nacional em sua fronteira marítima e o meio internacional no qual se insere. Conforme observa Raymond Aron, Política Externa compreende a condução do intercâmbio com os demais Estados visando garantir a sobrevivência e a segurança da unidade política, e também a consecução dos interesses nacionais. Cabe à diplomacia e à estratégia a condução deste intercâmbio, ou seja, constituem-se em duas gramáticas que realizam e dão sentido à ação da política (ARON, 2012; p.72).

Apesar das definições de limites para o exercício da soberania estatal no mar adotadas pelo Direito Internacional, as fronteiras marítimas não definem a diferenciação de espaços geográficos entre um Estado soberano e outro, mas entre o Estado e o ambiente internacional. As fronteiras no mar são, portanto, passíveis de entendimentos coletivos, projeção de capacidades, conflitos, interesses econômicos, etc., que conclama constantemente o elemento de intercâmbio ou "ponte" entre um Estado e a sociedade internacional, isto é, entre os objetivos e interesses do Estado e as possibilidades externas.

A projeção e aproveitamento dos recursos provenientes do mar pelo Estado costeiro é atributo de uma política marítima circunscrevendo diversos órgãos e instituições nacionais, mas a realização do intercâmbio com as demais nações, seja para a concretização de normas e acordos coletivos, ou para a proteção e defesa das ações no mar, cabe aos instrumentos na política externa, isto é, a ação da diplomacia e da estratégia.

Diplomacia e estratégia correspondem às ações dos Estados no plano internacional e expressam objetivos, valores e padrões de conduta, vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses. Neste sentido, a Política Externa, expressa em ações diplomáticas e estratégicas, designa uma interpretação do ambiente internacional, fundamentada também em características histórico-sociais e geográficas da unidade política.

O processo decisório que se desenrola na arena interna é complexo, envolvendo os mais diversos segmentos organizados da sociedade, além dos órgãos da burocracia do Estado, principalmente os especializados, ou seja, a diplomacia e as Forças Armadas. Estes segmentos e órgãos têm cada qual sua própria concepção de política externa, a partir de sua avaliação do quadro internacional e de seus interesses específicos e buscam maximizar sua participação no processo de formulação que resulta no ato final de elaboração da política externa (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; p 212).

Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 211) observam que é por meio da política externa que o Estado projeta sua imagem e explora as possibilidades que se oferecem à satisfação das necessidades da nação. Assim, a política externa de todos os Estados busca objetivos comuns: a defesa da integridade e a proteção de seus interesses. As diferenças são as peculiaridades nacionais, uma vez que são estas que determinam a maneira pela qual o Estado concebe e conduz a sua política externa. No que se refere ao Brasil, concordamos com Vigevani e Cepaluni (2011, p. 90) quando argumentam que a política externa brasileira contemporânea tem sido marcada pela busca de autonomia, pelo menos desde a década de 1930, pois foi quando o projeto nacional-desenvolvimentista iniciado por Getúlio Vargas impôs uma conduta particular no processo de projeção e afirmação da presença brasileira no mundo.

A pretensão pela busca de autonomia, ainda que relativa e apresentando fortes oscilações em alguns momentos, tem sido possível graças ao fato de o Brasil possuir uma grande população, uma vasta área territorial, estar relativamente distante das grandes potências e de tensões internacionais e ter uma economia medianamente industrializada, com razoável mercado interno (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; p. 90). Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst (2009, p. 43) convergem para esta análise, observando que desde os primeiros anos do século XX, uma das maiores aspirações da política externa brasileira tem sido o reconhecimento internacional condizente com a crença de que o país deveria assumir seu papel "natural" de "grande país" nas questões mundiais. Para as autoras, este anseio brasileiro, contudo, apoiou-se em formas brandas de poder, em detrimento do poder militar:

> [O] país evitou acumular poder em sua forma bruta, especialmente o poder militar. Ao contrário, o pleito por maior influência está associado a outros atributos clássicos do poder, como território, população e perfil econômico. A localização do país em um ambiente regional relativamente pacífico, a solução antecipada de suas demandas territoriais e disputas fronteiriças, e sua consequente posição de defensor de *status quo* regional também ajudam a explicar a aspiração a um papel internacional mediador (*ibdem*, p. 43-44).

Ademais da experiência histórica e localização geográfica, o posicionamento relativo do Brasil no plano regional e no sistema internacional também contribuem para a concepção da política externa brasileira, bem como para sua condução e visão do papel do país no mundo. Em termos mundiais, o Brasil está inserido no hemisfério ocidental, região sujeita historicamente ao poder de influência cultural, econômica e estratégica dos Estados Unidos. Por outro lado, a América do Sul representou fonte de estabilidade para o Brasil, pois no início do século XX o país já havia resolvido pacificamente todas as disputas territoriais com os países vizinhos, sem o emprego do poder militar em confrontos abertos (LIMA; HIRST, 2009, p. 45).

Apesar de a expressão estratégica ter sido um recurso constantemente presente na política externa brasileira no período logo após a Independência, ocorrida em 1822, e durante grande parte do Império, as questões de defesa receberam o tratamento de elemento menor pelo Itamaraty. A diplomacia brasileira do século XX atuou quase sempre de maneira independente do poder militar, consolidando-se, ao longo do tempo, uma vertente de pensamento que privilegia a dimensão da cooperação (ALSINA Jr., 2003; p. 69).

Durante o Império, houve expressiva participação da expressão militar na configuração da ação externa brasileira de modo a alcançar os objetivos de consolidar a soberania, realizar a defesa do território – especialmente na região platina -, e também para manutenção do espaço nacional. O Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal ainda destaca que, nesta fase, o objetivo estratégico do governo brasileiro era evitar a reconstituição do Vice-Reinado do Prata que, se concretizado, oporia ao Império brasileiro um poder nacional equivalente (VIDIGAL, 1985; p. 108-109).

Nos anos subsequentes, a participação do elemento militar diminuiu consideravelmente. Durante a gestão do Barão do Rio Branco à frente da chancelaria brasileira, no período de 1902 a 1912, sua ação fundamentou-se na busca da solução diplomática para as controvérsias que ainda prevaleciam nas fronteiras nacionais e pelo equilíbrio de poder sul-americano. Ainda assim, o diplomata, diante do despreparo das forças armadas brasileiras devido às crises internas, frisava a necessidade de apoio de uma capacidade militar com credibilidade para dissuadir a possíveis agressões originadas por conflitos de interesses (BITTENCOURT, 2012; p. 73).

A dificuldade de preparar e manter um poder militar moderno nos primeiros anos da República, condição esta agravada na Marinha devido à Revolta[1] de 1893-1894, resultou em

[1] Rebelião em unidades da Marinha ocorrida entre setembro de 1893 e março de 1894. Começou no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e chegou ao sul do Brasil, onde a Revolução Federalista acontecia

um esforço da instituição diplomática para manutenção da estabilidade regional respaldada por uma aliança especial tácita entre Brasil e Estados Unidos. Assim, a ação da política externa brasileira no espaço regional, por meio da cooperação e mediação, tinha por objetivo a garantia de maior segurança nas imediações da fronteira brasileira, evitando o surgimento de possíveis situações nas quais intervenções externas implicassem na diminuição da autonomia decisória brasileira ou acarretassem na probabilidade do emprego da força.

Essa associação entre a condição geográfica sul-americana e a localização na área de influência dos Estados Unidos teve duas consequências peculiares no processo de construção da maneira pela qual o Brasil concebe e conduz a sua política externa. A primeira consequência foi a sobreposição de temas econômicos e de desenvolvimento na agenda de formulação da política externa em detrimento das questões de segurança, desconsiderando a política de defesa como instrumento significativo para consecução dos interesses nacionais do país no plano externo (ALSINA Jr., 2003; p. 71). Também para Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011, p. 90-91), a questão da segurança internacional não tem sido considerada prioritária pela falta de envolvimento histórico do país em conflitos bélicos e, por isso, o desenvolvimento econômico é visto como a meta principal do Brasil.

Assim, coube ao Itamaraty um papel de destaque, pois a instituição diplomática tornou-se um instrumento de um modelo econômico de desenvolvimento por meio do qual se procedeu à industrialização do país, construindo uma estreita ligação entre os objetivos do desenvolvimentismo e de uma política externa autônoma. Esse fato pode ser apontado como um fator responsável pela alienação conceitual entre política externa e as questões de defesa, aumentando o isolamento e a autonomia da chancelaria no processo de formulação da política externa (ALSINA Jr., 2003, p. 71; LIMA; HIRST, 2009, p. 46 e 48).

A segunda consequência das condicionantes geopolíticas e das conjunturas internas atinentes ao modo pelo qual o Brasil concebe sua política externa diz respeito à construção da identidade do país no mundo. A alusão aos atributos clássicos de poder naturalmente existentes na realidade geográfica brasileira, associado à tentativa de manter uma interlocução preferencial com a grande potência hemisférica com a finalidade de garantir a estabilidade e a liberdade de ação para sua política externa em nível regional, levou o Brasil a construir seu papel no mundo como mediador, assumindo a identidade internacional de potência média e

---

simultaneamente. Sem apoio popular ou do Exército, o movimento foi sufocado pelo presidente Floriano Peixoto, a quem pretendia depor (SILVA, Beatriz Coelho. Revolta da Armada. IN: JOFFILY, Mariana; JOFFILY, Bernardo. Atlas Histórico do Brasil. 2ª Ed. São Paulo: CPDOC, 1998. Disponível em: <http://atlas.fgv.br/verbetes/revolta-da-armada>. Acesso em: 30 de ago. de 2017).

potência regional. O Brasil é a potência regional da América do Sul e representa uma potência média, mas com ambições de grande potência em nível global (FLEMES, 2012, p. 25).

Potência média, conforme argumenta Flemes (*ibdem*, p. 29-30) é um termo usado no campo das relações internacionais para descrever os Estados que não são uma superpotência ou uma grande potência, mas tem influência internacional, ou seja, são Estados cujos líderes reconhecem que não podem atuar eficazmente de forma isolada, mas podem ter um impacto considerável em um pequeno grupo – por exemplo, em nível regional – ou por meio de uma instituição internacional. Grandes potências são aqueles Estados que por meio de sua grande envergadura econômica, política e militar são capazes de exercer poder sobre a política mundial.

Ainda de acordo com Daniel Flemes (2012, p. 33), além dos recursos materiais, a definição de potência média, assim como de potência regional, também perpassa a construção de uma entidade autocriada ou uma ideologia que motiva a conduta da política externa. Isto significa que não basta apenas reclamar o *status* de potência regional ou potência média, pois o pertencimento a este grupo é uma categoria social que depende do reconhecimento outorgado por outros, tanto pelos pares potenciais, como pelos Estados menores que estejam dispostos a aceitar a legitimidade da hierarquia de poder internacional.

Como potência regional sul-americana, o Brasil deseja fazer o necessário para prover estabilidade na região. Para tanto, o Brasil, assim como China, Rússia, África do Sul e Índia, dispõe de alguns atributos que facilitam a identificação como potência regional na formulação de sua política externa, tais como grande população e produto interno bruto (PIB) alto em relação aos demais países da região, mas possuem capacidade militar restrita a nível regional (FLEMES, 2012; p. 31-32 e 41). Dessa forma, a presença estratégica do Brasil na América do Sul colabora para uma zona de paz negativa (KACOWICZ, 1994), na qual existem tensões ainda não resolvidas, mas as medidas coercitivas não constituem opções viáveis.

Para além de uma política regional, os objetivos da política externa das potências médias se sobrepõem aos fins de governança global, definido como cooperação internacional, solidariedade, domesticação das relações internacionais, a responsabilidade pelo meio ambiente global e pela difusão de valores como a igualdade, justiça e tolerância (*ibdem*, p. 33). Com vistas a alcançar tais metas de uma ordem internacional mais igualitária na distribuição do poder global, o envolvimento ativo em instituições e arenas multilaterais tem sido uma característica constante da política externa brasileira desde o fim do século XIX. O Brasil participou da Conferência de Paz em Paris, em 1919, logo após a Primeira Guerra Mundial, e buscou reformar o sistema de segurança coletiva criado pela Sociedade das

Nações. O país também participou das principais conferências que levaram à ordem multilateral criada após 1945: é membro-fundador da Organização das Nações Unidas (ONU) e um dos 23 países fundadores do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e participou ativamente da Comissão das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (LIMA; HISRT, 2009; p. 50-51).

No pós-Guerra Fria, o Brasil procurou integrar-se de forma ativa aos debates internacionais referentes ao meio ambiente, sediando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, e também referentes aos Direitos Humanos. Também procura desempenhar um papel central na pressão por reforma institucional e democratização dos processos decisórios das Nações Unidas, especialmente no que concerne ao Conselho de Segurança, ao qual o Brasil aspira tornar-se membro permanente.

Conforme argumentam Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst (*ibdem*, p. 55) a atenção brasileira à reforma das Nações Unidas tem se concentrado em três aspectos: o fortalecimento dos princípios e normas multilaterais, particularmente no que diz respeito ao uso de instrumentos coercitivos; a necessidade de restabelecer a fronteira conceitual entre manutenção da paz e imposição da paz; e a reformulação da estrutura decisória do Conselho de Segurança visando aumentar sua representatividade na ordem pós Guerra Fria. Ainda de acordo com as autoras, a percepção do país como mediador entre grandes potências e países com menos capacidades e o uso da diplomacia multilateral são vistos como meios viáveis de conquistar maior influência.

Ademais das questões referentes à governança global, alguns autores (Touval, Zartman *apud* FLEMES, 2012; p. 30) apontam que a política exterior das potências médias também tem como objetivo a busca de *status*. Potências médias não se qualificam para obter um lugar entre as grandes potências, mas também não estão dispostas a aceitar a condição de seguidores e, por isso, buscam desempenhar papeis alternativos, como mediadores, para ampliar sua influência e prestígio.

Tal como a sobreposição dos objetivos econômicos limitou a agenda da defesa, também a construção da identidade internacional do Brasil como potência regional e média, mas com aspiração a grande potência, dificultou a articulação entre a política externa e as questões referentes à defesa e à estratégia. Por outro lado, ampliou a autonomia decisória do Itamaraty sobre a formulação e condução da política externa brasileira e contribuiu para isolamento das Forças Armadas no preparo e emprego do poder militar para fins da política externa. Conforme argumenta Cavagnari Filho (2001, p. 11), a diplomacia brasileira, embora

reconheça que a capacidade estratégico-militar ainda é significativa na avaliação do poder, constrói um projeto de política externa condizente com o perfil de potência média, baseada na capacidade de persuasão e centrada na paz como instrumento das relações internacionais:

> A política externa brasileira é coerente com o perfil de potência média. Seu objetivo maior é liderar o processo de integração regional, desde que essa liderança implique, apenas, a busca do consenso – sem custos nem riscos. No campo político-estratégico, a diplomacia procura destacar esse perfil como se fosse sinônimo de potência pacífica. Por ser o País vulnerável a condicionalidades e constrangimentos, aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses. [...] Assim, nas relações de força, a diplomacia se apresenta como a única e não a primeira linha de resistência na defesa do interesse nacional. Ou seja: ela descarta a força do jogo político-estratégico, ao desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática.

Assim, a busca por um novo *status* na hierarquia de poder mundial é pautada na capacidade diplomática de articular consensos, exercendo liderança no processo de integração regional como instrumento de inserção internacional e em fóruns multilaterais de alcance global. De acordo com Celso Lafer, "os fóruns multilaterais são para o Brasil, pelo jogo das alianças de geometria variável possibilitadas por um mundo de polaridades indefinidas, o melhor tabuleiro para o país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais" (LAFER, 2004; p. 76). Tal argumento demonstra a tradição recorrente na diplomacia brasileira de determinados valores que reafirmam a persuasão como instrumento primordial para alcançar metas nacionais, na ausência ou exclusão de outros meios.

Para a diplomacia, este *modus operandi* de condução da política externa remonta e dá continuidade à diplomacia de Rio Branco, que consagrou o método da persuasão como definitivo de política exterior, muito embora à época de Rio Branco, o diplomata viu-se impedido de empregar outros meios devido ao atraso econômico e fraqueza militar do Brasil no início da República (CAVAGNARI FILHO, 2001; p. 12). Maria Regina Soares de Lima aponta ainda que somente essa condição não é suficiente para explicar a hegemonia da diplomacia na inserção internacional do país.

> Para tal contribui decisivamente a orientação das Forças Armadas para dentro, decorrente da priorização da segurança interna sobre a externa. Papel relevante teve o modo como evoluíram as relações civis-militares, a partir da instalação da República, juntamente com a identidade tutelar assumida pelos militares com relação à política e à sociedade brasileiras (LIMA, 2010; p. 405).

O resultado do processo das relações civis-militares a partir da República, associado às dificuldades econômicas e à proeminência da diplomacia na condução política externa, teve

como consequência o desenvolvimento divergente entre as linguagens diplomática e militar, o que Saint-Pierre (2006) nomeou “paralelas”, ou seja, são linguagens diferentes de uma mesma vertente política que, no entanto, não dialogam entre si, mas projetam o país no mundo, guiadas pelas suas próprias lógicas. Isto não significa somente que o poder militar foi preterido na conformação da política externa pela expressão diplomática, mas ambas vertentes não se consideram mutuamente no processo decisório, demonstrando também ausência de condução política pelo Estado:

> A articulação entre diplomacia e defesa passa, portanto, pela existência de uma definição política do Estado que não apenas especifique claramente seus objetivos internacionais no plano externo, como também estabeleça os mecanismos institucionais necessários para articulação e coordenação entre as burocracias responsáveis pelas funções diplomática e militar no plano internacional. Além da definição política, outra condição necessária para que se obtenha a articulação entre as duas áreas é a subordinação constitucional e política das duas principais burocracias voltadas para a ação internacional ao poder político legalmente constituído (LIMA, 2010; p. 402).

Conforme observa Lima (2010; p. 203), no caso brasileiro, portanto, é baixa a articulação entre as Forças Armadas e a burocracia diplomática e, além disso, a trajetória institucional de cada um desses órgãos públicos consolidou e legitimou o papel internacional da política externa e, concomitantemente, congelou um papel eminentemente doméstico à defesa, reconfigurada antes como segurança interna do que como defesa externa, resultando no desenvolvimento de excessiva autonomia corporativa em relação à sociedade. Como consequência, as Forças Armadas e o Ministério das Relações Exteriores projetam concepções paralelas no que concerne à inserção internacional do Brasil, ainda que exista um objetivo em comum: a busca pela autonomia.

Autonomia, nos marcos teórico do pensamento latino-americano[2], define um tipo de ação estatal cujo objetivo é ampliar as margens de ação ou de manobra de países localizados na periferia do poder mundial, tais como o Brasil (BRICEÑO RUIZ, SIMONOFF, 2015; p. 9). Dessa forma, autonomia é uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelas grandes potências, conforme argumentam Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011, p. 29-30):

[2] Durante as décadas de 1970 e 1980, o tema da autonomia foi objeto de um amplo debate nos espaços acadêmicos dedicados às relações internacionais na América Latina, tributário dos estudos econômicos de desenvolvimento periférico do pensamento cepalino. Argentina e Brasil, devido aos trabalhos de Juan Carlos Puig e Hélio Jaguaribe, respectivamente, foram os países centrais nesse debate (BRICEÑO RUIZ y SIMONOFF, 2015, p. 9).

> A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade de o Estado implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferências ou restrição exterior, por meio de sua habilidade em controlar processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. A autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder (tanto duro quanto brando) dos Estados e das condições externas que eles enfrentam.

A autonomia pode ser definida, portanto, como o grau de independência efetiva que um Estado é capaz de atingir. É também, por definição, um conceito relativo, caracterizado por um *continuum* entre autonomia, por um lado, e dependência do outro. Como um conceito relativo, pode distinguir-se do conceito de soberania que se refere à reivindicação legal formal de um Estado à independência, desconsiderando o grau em que é capaz de implementar essa afirmação na prática. Autonomia e dependência são assim empregadas em termos da capacidade do Brasil em cumprir seus objetivos na arena internacional (HURRELL, 2013; p. 38).

Para tanto, o exercício da condição de autonomia requer a disposição de meios para impor severas penalidades materiais e morais a um possível agressor, além de dispor de margem bastante ampla de autodeterminação na condução das questões internas e capacidade de atuação internacional independente (JAGUARIBE, 2008; p. 165). Ainda de acordo com Jaguaribe (*ibdem*, p. 169), o acesso à autonomia depende de duas condições básicas: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional. A permissibilidade internacional é uma categoria relativa, que varia com as circunstâncias históricas. Já a viabilidade nacional de um país depende, para um determinado momento histórico, da medida em que disponha de um mínimo crítico de recursos humanos e naturais, incluindo-se a capacidade de intercambio internacional.

Coerente com o perfil de potência média, mas que deseja alçar maior proeminência na hierarquia política mundial, o projeto de política exterior conduzido pela instância diplomática, por tradição e profissionalização[3], tem como objetivo alcançar o status de grande potência sem, contudo, incorrer em riscos do emprego da força, mas sim mantendo e ampliando autonomia decisória brasileira na política internacional. Isto significa que, como potência média, o Brasil visa alçar uma posição de destaque na política internacional não por meio da associação em relação a uma grande potência, ainda que se encontre na área de

[3] Maria Regina Soares de Lima argumenta que a profissionalização do Ministério das Relações Exteriores "deu a seus membros uma forte identidade organizacional, alimentada pela permanência no tempo desta agência de Estado, capaz de desenvolver uma perspectiva estratégica no sentido de focalizar em longo prazo, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanente do que aos interesses eventuais de governos específicos" (LIMA, 1994, p. 33-34).

influência direta dos Estados Unidos, mas pela capacidade nacional em conjunto com as possibilidades circunstanciais da permissibilidade internacional.

Para tanto, o Itamaraty aposta no multilateralismo, na organização do espaço regional e na primazia da persuasão diplomática, e fundamenta a condução da política externa nas componentes clássicas do poder nacional, isto é, território, população e perfil econômico. O esforço pelo desenvolvimento teve como objetivo aumentar a capacidade de autodeterminação interna e de atuar no cenário internacional de forma independe. Porém, o exercício da autonomia, ou seja, a capacidade de imposição de custos morais e materiais, não foi considerado no projeto diplomático, pois o poder militar não veio à pauta, visto que as questões de segurança ocuparam um papel menor na agenda da política externa brasileira.

As Forças Armadas também possuem uma concepção de política externa que preconiza a inserção internacional do Brasil de forma tal que possibilite a busca pela autonomia, mas, por outro lado, entendem como insuficiente os métodos diplomáticos e, a partir da avaliação do quadro internacional e de seus interesses específicos, consideram o poder das armas e, por extensão, a construção da potência, como meio imprescindível para a consecução dos interesses nacionais (ALSINA Jr., 2003, p. 70; GARCIA, 1997, p. 27). Conforme argumenta Cavagnari Filho (1987, p. 58), a construção da grande potência é o fundamento da reflexão estratégica dos militares, e determinou o comportamento das Forças Armadas no processo político brasileiro, pois, embora a intenção de realizar a potência seja anterior a 1964, foi durante o autoritarismo (1964-1985) que tal intenção tornou-se explícita.

A afirmação estratégica da “potência emergente”, amparada pelo crescimento econômico acelerado dos anos de 1960-1970, foi plenamente sustentada pela literatura geopolítica da época, cuja projeção regional seria apenas consequência do destino de grandeza que a geografia havia reservado ao Brasil. À geopolítica foi associada à Doutrina de Segurança Nacional, elaborada na Escola Superior de Guerra, fornecendo, assim, o fundamento necessário para legitimação do regime autoritário instalado no país a partir de 1964, no qual os grandes teóricos geopolíticos também foram teóricos do regime, como os Generais Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos (GARCIA, 1997, p. 22).

O pensamento geopolítico brasileiro tinha como objetivo para o seu projeto a ocupação e integração do território nacional, a projeção na América do Sul, em direção ao Pacífico, a projeção no Atlântico Sul, e a construção da grande potência, sem, contudo, deixar de salvaguardar os objetivos nacionais permanentes, isto é, a integridade territorial e a capacidade do Estado de tomar decisões independentes. Para tanto, o projeto geopolítico sustentava-se na condição de maior potência sul-americana e de primazia entre os países em

desenvolvimento, afirmando que, até o final do século XX, o Brasil seria uma potência a projetar hegemonia no subcontinente sul-americano e também no cenário mundial. Além disso, estimulava a inserção do país no campo ocidental comandado pelos Estados Unidos, em troca de consentimento para desenvolver iniciativas na América do Sul e no Atlântico Sul (CAVAGNARI FILHO, 1987; p. 76-77).

Entretanto, as dificuldades criadas pelos Estados Unidos para a cessão de material bélico moderno, sobretudo no referente à tecnologia nuclear, na década de 1970, levaram o Brasil a buscar parcerias europeias, como o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha, de 1975. Portanto, os militares brasileiros estavam cientes de que a defesa da soberania nacional não poderia ser delegada a outro Estado, e pressupunha maior grau de autonomia na fabricação e conhecimento da tecnologia militar. Assim, a emergência de novo centro de poder político não poderia admitir a subordinação estratégica ao poder hegemônico e, por isso, a construção da potência teria de ser realizada mediante o desenvolvimento autônomo (GARCIA, 1997; p. 30).

> Os militares almejavam, para o Brasil, uma posição de importância no quadro mundial, consentânea com o potencial de um país de dimensões continentais, através da qual o Brasil deixaria de ser espectador e passaria a ter voz ativa no concerto das nações. O robustecimento do poder nacional permitiria ao Estado brasileiro fazer-se forte o bastante para, em um mundo dominado pela lógica fria dos interesses, abrir seu próprio caminho visando à criação de um novo centro de poder independente na América do Sul (*ibdem, op.cit.*).

Da mesma forma, a diplomacia brasileira nos meados da década de 1970, procurou afirmar-se com relativa autonomia ao redefinir suas relações com os Estados Unidos e diversificar suas parcerias, conferindo ênfase ao relacionamento com o Terceiro Mundo, isto é, com os países em desenvolvimento. Além disso, o Itamaraty, retomando o discurso da política externa independente do início dos anos de 1960, passou a privilegiar a cooperação e a solução pacífica de conflitos, rejeitando o *status* de potência hegemônica, bem como alguns conceitos de política de poder, tais como fronteira ideológica e alinhamento automático, como condição para projetar a presença internacional do país (CAVAGNARI FILHO, 1987; p. 79).

Prevalecia na diplomacia brasileira a percepção da condição dependente do Brasil em relação ao capital externo, além da persistência de alguns problemas típicos de países em desenvolvimento – pobreza, deficiência em educação, saúde, etc. –, porém, sem abandonar a busca pela autonomia, especificamente no contexto regional. No que se refere ao Atlântico Sul, o Brasil demonstrou interesse pelo continente africano, estabelecendo contatos com novos países independentes, abrindo embaixadas e rotas de comércio, e também apoiando o

processo de descolonização. Além disso, a política externa brasileira neste período esteve atenta ao debate sobre a possível militarização do Atlântico Sul, tentando evitar a concretização de um mecanismo de defesa coletiva, com a participação de potências do Atlântico Norte e alguns países sul-atlânticos, que poderia implicar em perda da possibilidade de construção da autonomia brasileira na região.

Portanto, o nacionalismo dos militares na construção da potência foi pragmático no aspecto operacional, pois era necessário otimizar a inserção econômica do país, desconsiderando a dualidade da Guerra Fria, tendo em vista as metas de desenvolvimento. Conforme explicita Garcia (1997, p. 33), a geopolítica não encontrou respaldo na política externa brasileira, seja no discurso, seja na prática da diplomacia. O pensamento dos militares em matéria de política internacional esteve muito mais ligado ao projeto nacional-desenvolvimentista, que norteou as grandes linhas da política externa até o fim dos anos de 1980, do que às concepções da escola geopolítica brasileira e, dessa forma, a busca pela autonomia, associada ao pragmatismo e ao nacionalismo dos militares e à coesão e profissionalismo dos diplomatas, tornou-se um fator de elevado consenso interno no que concerne à visão de inserção internacional.

A busca pela autonomia, especialmente em relação aos Estados Unidos, foi, portanto, uma constante na política externa brasileira devido à alta coesão estabelecida entre o executivo e a burocracia diplomática. Neste sentido, Vigevani e Cepaluni (2011, p. 30) observam que foram praticadas três formas para atingi-la: autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação.

Autonomia pela distância marcou a política externa brasileira desde o consenso construído nos anos de 1970, com o pragmatismo ecumênico de Ernesto Geisel, e tinha por características a busca pelo desenvolvimento autárquico, baseado em um forte sentimento nacionalista e pelo distanciamento dos grandes temas internacionais, buscando alianças Sul-Sul, para diminuir a pressão da potência hegemônica.

A partir, entretanto, da segunda metade da década de 1980 a continuidade deste projeto de inserção internacional por meio da autonomia pela distância teve sua base de sustentação e legitimação comprometida. Para Mônica Hirst e Letícia Pinheiro (1995, p. 6), a desarticulação do projeto autonomista deveu-se às transformações ocorridas tanto no contexto internacional como no cenário interno. No que se refere ao contexto internacional, houve o reordenamento do sistema devido ao fim da Guerra Fria e o aprofundamento do processo de globalização. Já no plano interno ocorreram o esgotamento do modelo de crescimento

nacional-desenvolvimentista, baseado na lógica de substituição de importações, e o lento processo de consolidação da democracia brasileira.

A eleição de Fernando Collor, em 1989, iria modificar o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas algumas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas: 1) atualizar a agenda internacional do Brasil de acordo com os novos temas[4] em pauta no contexto externo; 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do país (PINHEIRO; HIRST, 1995, p. 6). Assim, o conceito de autonomia passaria por um processo de redefinição e não significaria mais "distância" dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis, ao contrário, autonomia, nos anos de 1990, significaria "participação", isto é, um desejo de influenciar a agenda internacional por meio da tradição e valores da diplomacia brasileira.

Autonomia pela participação refere-se a um envolvimento internacional maior do Brasil e a aceitação das normas neoliberais e dos principais regimes internacionais, na expectativa de influenciá-los e participar de sua elaboração (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 30 e 32). Participar e influenciar as decisões em política internacional também seria uma forma de assegurar a autonomia decisória, pois envidaria esforços para que as condicionantes externas não limitassem a condução da política externa brasileira.

No Atlântico Sul, as relações com as nações africanas sofreram uma significativa retração neste período, pois as dificuldades econômicas decorrentes da crise internacional e a instabilidade política no continente africano, associado ao menor ativismo internacional por parte do Brasil, levaram a uma reversão da agenda de cooperação anteriormente estabelecida. Houve, no entanto, a partir do governo de Itamar Franco (1992-1994), um esforço para retomar a proposta de não-militarização do Atlântico Sul por meio do relançamento das reuniões da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, fórum idealizado pelo Brasil e aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986 com objetivo de manter a região livre das tensões internacionais decorrentes da Guerra Fria (PINHEIRO; HIRST, 1995, p. 19).

Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), contudo, o Brasil estabeleceria uma diplomacia guiada pela lógica da autonomia pela participação, condizente com os valores políticos-democráticos e o liberalismo econômico. Conforme Vigevani e Cepaluni (2011, p. 20):

[4] Em meados dos anos de 1980, temas como: direitos humanos, narcotráfico, não-proliferação nuclear, meio ambiente, imigração, terrorismo, crises regionais, democracia passaram a ocupar a opinião pública mundial em detrimento das questões sobre comércio e desenvolvimento, colocando os países em desenvolvimento na defensiva, uma vez que grande maioria possuía déficits em relação e estas questões (OLIVEIRA, 2005, p. 207).

> Assim, substituiu-se uma política externa que até por volta dos anos de 1990 havia sido protecionista e reativa em alguns casos – autonomia pela distância – e que predominou na maior parte da Guerra Fria por uma agenda internacional demandante, alinhada aos cânones liberais e cuja influência parecia expandir-se, guiada pela lógica da autonomia pela participação. Nesse sentido o Brasil deveria resolver seus problemas domésticos e ter maior controle sobre seu futuro se desejasse contribuir ativamente para a formulação de normas e regimes internacionais.

No que concerne à segurança e defesa nacional, os governos da década de 1990 procuraram tornar o Brasil em um país confiável, ou seja, estabeleceram como meta aderir aos principais regimes internacionais referentes à segurança internacional e não-proliferação nuclear, apontando para uma mudança de postura estratégica do país e reafirmando a primazia do Itamaraty na condução da política externa. Por outro lado, a transição do regime autoritário para um governo democrático de forma pactuada e realizada sob a tutela dos militares manteve a autonomia militar na consecução de sua agenda de necessidades e prioridades, à revelia do governo civil e em paralelo em relação à política externa sob o comando dos diplomatas.

Em 1994 foi aprovado pelo Senado o Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares firmado entre Brasil, Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o que permitiu a sua vigência. Logo após, o governo brasileiro manifestou sua disposição em aderir às diretrizes do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, assegurando maior confiabilidade do governo norte-americano, e as condições gerais do país em suas negociações comerciais e políticas com os Estados Unidos (PINHEIRO; HIRST, 1995, p. 14). Complementando essa mudança de postura estratégica, em 1994 o Brasil ratifica o Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe e, em 1998, finalmente o Brasil adere ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), apesar das divergências em relação aos militares (OLIVEIRA, 2005; p. 261).

Da mesma forma, no plano interno, o presidente Cardoso prosseguiu com a intenção manifestada em sua campanha de criar no Brasil um Ministério da Defesa, efetivado em 1999, que incorporasse os Ministérios da Marinha, do Exército, da Força Aérea e o Estado Maior das Forças Armadas, mesmo à revelia dos militares. Por um lado, tratava-se de avançar no caminho da submissão das Forças Armadas ao poder civil e, por outro, pretendia-se dotar o país de um arcabouço mais moderno para o encaminhamento da problemática da defesa (ALSINA Jr., 2003; p. 62). Além disso, com a finalidade de impor direção política capaz de orientar o preparo militar, evitando os conflitos operacionais entre as forças singulares, e dotar

de operacionalidade prática o Ministério da Defesa, Cardoso determinou a elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN), publicada em 1996. Conforme aponta Maria Regina Soares de Lima:

> Há consenso entre os analistas que no governo Cardoso foram tomadas duas medidas que iriam contribuir para a unificação das estratégias internacionais do país: a criação do Ministério da Defesa (MD) e a formulação da Política de Defesa Nacional. Mas também há concordância em que ambas as medidas não foram suficientes para articular a política externa à política de defesa. Há que se perguntar se essa era de fato a motivação principal daquelas inovações institucionais. Na realidade, o principal motor das iniciativas do governo, em particular o estabelecimento do MD, era criar condições para o controle civil dos militares e diminuir a autonomia da corporação e a consequente independência de cada uma das Forças nas decisões corporativas e no uso dos meios de defesa. Esse movimento fazia parte das recomendações que na época apontava, a necessidade de ajuste estrutural e mudança institucional nos países latino-americanos, originários das agências internacionais (LIMA, 2010; p. 409).

Nesse sentido, pesquisadores apontam que, dado ao curto tempo para o prazo estabelecido de elaboração do documento – 20 dias – e ao protagonismo dos atores envolvidos diretamente interessados – Forças Armadas, Itamaraty e a Secretaria de Assuntos Estratégicos –, predominou a percepção que não se deveria inovar, mas que a PDN seria limitada à sistematização daquilo que cada uma das forças singulares já estava realizando, tendo, portanto, o caráter de um somatório de consensos genéricos. Conforme Domício Proença e Eugênio Diniz, a PDN seria a harmonização de pontos de vistas entre diversas agências responsáveis pelos assuntos externos do Brasil (*Apud* ALSINA Jr., 2003; p. 72).

Por outro lado, a diplomacia tentava vincular o conceito de dissuasão às grandes linhas da política externa brasileira, num esforço de afastar qualquer alusão aos conceitos geopolíticos difundidos pela Escola Superior de Guerra ainda presente nos círculos militares (ALSINA Jr., 2003; p. 68 e 72). Assim, para Cavagnari Filho (2001, p. 11), "ao não indicar a força militar como a possível segunda linha de resistência, na eventualidade de a ação militar substituir a ação diplomática, a política de defesa (1996) mostra-se coerente com o projeto diplomático". Neste mesmo sentido, Eliezer Rizzo de Oliveira (2005, p. 278) observa que o tema da defesa nacional para o presidente Cardoso "balizou-se em dois blocos de conceitos: de um lado, a globalização e as relações internacionais, posto que a Defesa Nacional é instrumento da diplomacia; de outro lado, as reformas do Estado, as vicissitudes da economia e a implementação de políticas públicas que configuram uma rede de proteção social".

Apesar de configurar um frágil consenso entre as burocracias responsáveis pela execução da política externa brasileira sob comando civil, no qual prevaleceu a visão

diplomática, a PDN, ao enfatizar que tem por base as ameaças provenientes do exterior, teve o mérito de vincular militares e diplomatas. Segundo Alsina Jr. (2003, p. 75):

> A relação informal existente até então entre o Itamaraty e as forças singulares, quase sempre para o tratamento de questões pontuais que dissessem respeito às duas burocracias, foi balizada de maneira abrangente por intermédio da PDN. Pela primeira vez, formulou-se conjuntamente um documento declaratório sobre defesa em que o vínculo institucional entre a diplomacia e as Forças Armadas é claramente articulado a partir de uma base comum de entendimentos. A embasar a redação da PDN, estava a percepção de Fernando Henrique Cardoso de que se deveria romper definitivamente com as perspectivas que fundamentaram o preparo militar (especialmente do Exército) no passado, atribuindo prioridade ao papel castrense no respaldo às iniciativas de política externa do País.

Em termos práticos, contudo, a PDN pouco representou um instrumento de planejamento que incorporasse o poder militar como ferramenta efetiva de política externa, mesmo em operações de paz sob o respaldo da ONU. Isso se deve, de acordo com Eliezer Rizzo de Oliveira (2005, p. 276) à situação de crise financeira e das limitações dos recursos do Estado, e também à visão predominante sobre a necessidade de rebaixamento do perfil militar do país. No contexto dos anos de 1990, a política externa guiada pela lógica da autonomia pela participação não compreendia as questões de segurança e defesa como prioritárias, dado que os interesses do país eram protegidos pela ordem internacional e pela capacidade de participação e persuasão da diplomacia, enquanto que o esforço na direção da consolidação da democracia fazia-se uma necessidade imediata.

No início dos anos 2000, entretanto, mudanças ocorridas no contexto internacional decorrente da política da Guerra ao Terror promovida pela administração de Geroge W. Bush nos Estados Unidos após os atentados de 11 de Setembro, levaram o presidente Cardoso a sinalizar mudanças também na política externa brasileira. Fernando Henrique Cardoso começou a aumentar o tom de crítica aos Estados Unidos e a buscar outros parceiros mais afinados com a agenda multilateral e econômica do Brasil, tais como China, Índia, Rússia e África do Sul, países em rápido crescimento econômico. Assim, ao final de seu governo, Cardoso, começava a desenhar uma política externa guiada pela lógica de reafirmação da autonomia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 21).

A retomada da autonomia foi a linha mestra de orientação do governo seguinte, de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), que buscou ampliar e institucionalizar parcerias no âmbito das relações Sul-Sul. O presidente Lula procurou parceiros internacionais distintos, sem romper ou provocar rupturas com os países centrais, reafirmando uma identidade internacional entre os países em desenvolvimento com posições parcialmente similares na

hierarquia de poder e com problemas sociais semelhantes (*ibdem*, p. 22 e 25). Conforme salientam Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (*ibdem*, p. 36), a estratégia autonomista da política externa do governo de Lula, portanto, pode ser caracterizada como "autonomia pela diversificação" que em sua essência significa:

> [A]desão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc., com o objetivo de reduzir assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos, como Estados Unidos e União Europeia. Uma característica importante é a capacidade de negociar com estes últimos sem rupturas, com a perspectiva de romper o unilateralismo e buscar a multipolaridade e um maior equilíbrio.

Coerente com a estratégia da "autonomia pela diversificação", o governo Lula restabeleceu o relacionamento com um grande número de países do continente africano, que, de acordo com Hirst, Pinheiro e Soares de Lima (2010, p. 32) se converteu em um referente simbólico das relações Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais do Brasil em sua condição de país em desenvolvimento. Neste novo contexto da busca pela autonomia por meio da diversificação, o Atlântico Sul retorna à pauta do projeto de inserção internacional do Brasil, não apenas mediante a diversificação de parcerias propiciada pela aproximação com as nações africanas, mas também em termos de defesa para respaldo à ação diplomática.

Na atualização da Política de Defesa Nacional em 2005, a descrição do entorno estratégico do Brasil insere o Atlântico Sul e os países lindeiros da África como área de prioridade para segurança do país. Para Samuel Alves Soares (2011, p. 74), a Política de Defesa anunciada em 2005 é mais robusta e clara que anterior, por prover um diagnóstico mais ampliado do cenário internacional e dos desafios para o país do ponto de vista da garantia da segurança. Porém, o governo do presidente Lula, visando estabelecer maior controle civil sobre a estratégia de defesa do país, tomou a cargo a tarefa de publicar a Estratégia Nacional de Defesa (END), apresentada, em 2008. Conforme Soares (*ibdem*, p.76):

> O documento, estabelecido por decreto-lei em dezembro de 2008, é portador de ineditismo, já que no Brasil não havia uma estratégia sistematizada para o campo da Defesa. [...]. A formulação da END decorre de convergência entre o Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a partir de uma orientação presidencial. O diagnóstico foi mais aprofundado e largo, houve a indicação de objetivos mais gerais da Defesa como estabelecimento de estratégias consentâneas. O ponto de partida para a formulação estratégica para a Defesa é a constatação de que o país passa a ocupar, crescentemente, uma posição de destaque no contexto internacional.

A nova perspectiva de inserção internacional do país resultou, portanto, em uma postura mais assertiva na área da defesa sem, contudo, incorrer ao desrespeito à soberania dos vizinhos ou à dominação. Conforme a sistematização do texto da END: "país em desenvolvimento, o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar" (BRASIL, 2008). Ainda de acordo com Soares (2011, p. 77), a retomada da perspectiva de que o país venha a se tornar uma potência é o ancoradouro da Estratégia, estabelecendo um ponto de convergência entre diplomacia e defesa, as gramáticas da política externa.

A retomada do projeto geopolítico brasileiro, mas agora em uma perspectiva de grande estratégia para inserção internacional reconhece a possibilidade do emprego do poder militar como recurso da política externa, com objetivo de ampliar a liberdade de ação condizente com a ideia de autonomia pela diversificação. A autonomia pretendida, portanto, é também de natureza estratégica, e o conceito de Estratégia está estreitamente ligado ao de força. Assim, a autonomia pela diversificação pressupõe a presença da força militar como último recurso para assegurá-la. De acordo com Saint-Pierre e Winand (2010, p. 17), a END, apesar de centrar-se no tema da defesa, procura desenhar a definição de uma Grande Estratégia para o Brasil, no sentido proposto por Liddell Hart (2005, p. 406), isto é, procura avaliar e fortalecer os instrumentos necessários à conduta da guerra com a finalidade de evitar os danos, tendo em vista a paz e preocupando-se com a segurança e a prosperidade do país:

> A END avança em relação aos dois documentos de Política Nacional de Defesa que a precederam. Contempla aspectos que naqueles haviam sido insuficientemente tratados e se atreve a desenhar a definição do que poderíamos chamar "Grande Estratégia" no sentido que dá à expressão de Liddell Hart. Em realidade, e ainda que se centre na defesa, a END se estende a aspectos como a educação, ciência e tecnologia, economia, infraestrutura e mobilização nacional, entre outros. Avança sobre a organização das Forças Armadas, sua composição organizacional e suas práticas operacionais, assim como sobre as capacidades e os meios necessários para assegurar sua eficácia. Pensou-se na independência tecnológica para suprir esses meios, e na articulação com a indústria nacional reforçada com proteção e auxílio econômico para a produção de materiais de defesa de maneira autônoma. Menciona o desenvolvimento científico-tecnológico nas áreas cibernética, aeroespacial e, especialmente, nuclear.

A END, ademais de reafirmar a tradição diplomática brasileira de busca pela autonomia, converge para uma perspectiva de identidade internacional condizente com o perfil de potência média, ou seja, o Brasil é uma potência regional na América do Sul que procura modificar sua posição na hierarquia de poder mundial, como apontado na END,

ascensão ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. Neste sentido, a política externa brasileira constrói uma ideia de identidade regional que motiva a afirmação proclamada da influência brasileira na organização e estabilização de seu entorno estratégico por meio da cooperação e construção da confiança mútua.

O cenário estratégico brasileiro visualizado na Política de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa contempla duas áreas de prioridade para a política externa do Brasil, tanto em sua dimensão diplomática, quanto estratégica: América do Sul e Atlântico Sul.

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

Importante observar que o cenário estratégico prioritário considerado nos documentos orientadores da estratégia brasileira remonta ao pensamento geopolítico postulado à época em que os militares estavam no controle do país. O projeto geopolítico, como já mencionado, visava à construção da grande potência por meio da projeção estratégica na América do Sul e no Atlântico Sul. A sobreposição da visão diplomática, contudo, modificou a forma como se efetuaria a inserção regional do país, sem o exercício da projeção de poder, mas por meio da cooperação como forma de estabilizar expectativas e evitar tensões locais para afastar a possibilidade de intervenção de grandes potências.

Como consequência, a América do Sul tornou-se à frente estratégica cuja prioridade foi a estabilização por meio da integração regional, efetivada a partir da estreita cooperação bilateral entre Brasil e Argentina. O estímulo à integração sul-americana atende a intenção diplomática brasileira de afastar qualquer desconfiança dos países da região em relação ao Brasil, evitando despertar novamente, com projeção estratégica nessa frente, denúncias contra a uma possível hegemonia brasileira (CAVAGNARI FILHO, 1987, p. 90). Conforme Soares (2011, p. 77), a estabilidade regional é fator de segurança e de contribuição à Defesa, sendo, portanto, uma a das diretrizes da END.

Quanto ao Atlântico Sul, o debate durante a Guerra Fria centrou-se na possibilidade de integração ao dispositivo político-estratégico norte-americano com a participação das potências regionais, ou mantê-lo o tempo que fosse possível como zona não militarizada. Em 1986, contudo, foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU o projeto de resolução brasileiro de criar uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Esta ação diplomática brasileira tem como objetivo afastar possíveis iniciativas e conflitos internacionais na região, além de

desencorajar a introdução de armas nucleares. Assim, a proposta brasileira não impede o desenvolvimento e modernização das Forças Armadas dos países sul-atlânticos, mas atribui maior responsabilidade desses mesmos países na defesa da paz e da segurança regionais (CAVAGNARI FILHO, 1987, p. 94-95), pois é crescente a presença de grandes potências navais no Atlântico Sul, que podem desrespeitar a condição de zona de paz e empregar a projeção de poder bélico na defesa de seus interesses em detrimento da autonomia regional.

Entretanto, diferentemente da frente sul-americana, a END, em relação ao Atlântico Sul, faz referência a "projeção de poder" fundamentalmente no parágrafo relativo à Marinha, que trata do aumento do poderio naval e da aquisição de meios de superfície e submarinos nucleares brasileiros, de maneira subordinada à ação estratégica prioritária de negação do uso do mar. Dessa forma, este conceito fica inequivocamente associado à força enquanto recurso para negação do uso do mar. A "negação do uso" se refere ao mar territorial brasileiro, no qual se encontram alguns dos interesses estratégicos, como as plataformas petrolíferas de águas profundas, ilhas e arquipélagos, portos e vias de comunicação marítima. Porém, o documento, ao tratar das hipóteses de emprego da força, aponta expressamente a capacidade de projeção de poder também nas áreas de interesse estratégico (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010, p.21).

Dessa forma, o projeto geopolítico no que se refere ao entorno estratégico brasileiro, mais especificamente ao Atlântico Sul, não foi de todo abandonado pela sobreposição da agenda diplomática, mas é retomado no contexto da autonomia pela diversificação postulada pelo governo Lula na tentativa de ampliar o espaço de liberdade de ação da política externa brasileira na política mundial e aproximar os temas de defesa em relação à diplomacia. Não obstante, a projeção de poder, mencionada na END na vertente sul-atlântica, permite inferir que, no que concerne ao Atlântico Sul, não prevaleceu a autonomia decisória do Itamaraty sobre a condução da política externa, tampouco houve orientação governamental, mas foi a gramática da estratégia, identificada na Marinha, que articulou os consensos necessários para veicular seus interesses, entendidos como interesses nacionais, nos documentos orientadores em matéria de defesa.

Tal observação levanta o questionamento dos motivos pelos quais prevaleceu a concepção da Marinha na política externa brasileira para o Atlântico Sul. A análise da construção do perfil internacional do país, bem como do processo de formulação e condução da política exterior brasileira, além da observação do paralelismo e autonomia das instâncias militares e diplomáticas, permite inferir algumas hipóteses. A primeira seria que, no Atlântico Sul, diplomatas e militares possuem uma visão congruente da realidade estratégica da região e

convergem para percepção da necessidade do emprego do poder naval como prioritário na política externa desenvolvida no mar, sendo a diplomacia apenas um instrumento de respaldo a ação da Marinha. Essa inferência, contudo, contradiz a tradição diplomática brasileira que há tempo vem sendo desenvolvida pelo Itamaraty de priorizar a persuasão diplomática sobre a dissuasão militar e projeção de poder.

Por outro lado, outra inferência possível seria que, sendo a Marinha tanto instrumento da política externa brasileira, como componente do poder marítimo nacional, é, dessa forma, a instituição que integra o Brasil e o mar no qual o país se projeta. Assim, a Marinha, tanto pela tradição de estar obrigatoriamente vinculada ao mar, como pelo isolamento imposto na construção do perfil internacional do país na ausência da diretiva governamental, toma para si o encargo de estar à frente do desenvolvimento do potencial marítimo brasileiro, do qual depende a própria existência do poder naval, legitimado pela condição natural e geográfica do Brasil.

Conforme conversas informais mantidas com oficiais da Marinha durante visita realizada à Escola de Guerra Naval para realização deste trabalho, observa-se que a Marinha procura estar à frente da condução e inserção do Brasil no que concerne aos temas relativos ao mar, como foi o caso da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e da Antártida, sustentando, portanto, a segunda hipótese. Esta postura da Marinha, somado a falta de interesse governamental no último século pelos assuntos marítimos, dificultou a participação da sociedade nos temas relativos ao mar, contribuindo para o isolamento entre Marinha e sociedade.

2.2 A projeção atlântica: a construção da política do Brasil para a África

O continente africano é de fundamental importância político-estratégica para o Brasil. Devido ao processo histórico e social legado pela colonização portuguesa, o Brasil é um país com fortes laços com a África. Como já observado, o projeto geopolítico brasileiro tinha como objetivo a inserção internacional e projeção da política externa do Brasil em duas frentes, a América do Sul e o Atlântico Sul, em direção à costa ocidental africana, e os atuais documentos de defesa brasileiros, elaborados nos marcos de uma grande estratégia do Brasil,

priorizam os países sul-americanos e africanos, especialmente da África ocidental, isto é, localizados às margens do Atlântico Sul, e os países de língua portuguesa[5].

A África, multifacetada e diversificada cultural, política e economicamente, é, portanto, um elemento central para a análise da estratégia de inserção internacional brasileira a partir da projeção atlântica, uma vez que a elaboração e a manutenção de uma política externa orientada ao continente africano são um meio de manter influência no Atlântico Sul. Assim, este tópico tem por objetivo analisar a construção do intercâmbio brasileiro em relação aos países africanos no âmbito das relações exteriores do país, bem como as possíveis implicações em relação à estratégia marítima do Brasil.

Observa-se que nas últimas décadas, o continente africano tem crescido em importância no cenário internacional. Após o início do processo de descolonização da maioria dos atuais Estados africanos entre as décadas de 1950 e 1960, o continente atravessou um longo período de baixo crescimento econômico, fraturas na formação dos Estados nacionais e péssimos indicadores sociais, além das constantes guerras civis (SARAIVA, 2011; p. 180). Entretanto, os primeiros anos do século XXI têm sido muito positivos para o continente. Entre 2003 a 2012, o PIB considerando o conjunto dos países africanos tem crescido em média de 5 a 6%, superando a América Latina no período.

Além disso, o número de conflitos armados internos caiu de treze para cinco, entre 2001 a 2008, ainda que prevalecesse o complicado drama de Sudão (*ibdem*, p. 181; SARAIVA, 2012, p. 52). Nesse sentido, é igualmente importante destacar o esforço generalizado promovido pelos Estados africanos, por meio de organizações regionais, como a União Africana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), além da Nova Aliança para Desenvolvimento da África (NEPAD), que tem contribuído significativamente para estabilização política econômica do continente (RIBEIRO, 2007; p. 10).

Como consequência do rápido crescimento econômico associado a maior estabilidade política, a África tornou-se um dos principais destinos de investimentos externos, realizados não apenas pelas antigas metrópoles europeias e pelos Estados Unidos, mas especialmente pelas nações emergentes, como China, Índia e Brasil, seguidos também por Rússia, Malásia, Turquia, entre outros (VISENTINI, 2014; p. 41). Ricos em minérios, petróleo e grandes exportadores de commodities, os países do continente africano, nos últimos

[5] Conforme a Política Nacional de Defesa, de 2012: "O Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Ocidental e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países" (BRASIL, 2012).

anos, atraíram grande volume de capital chinês, que não se restringiu apenas em comércio e em investimentos.

A China estabeleceu parcerias com as nações africanas no âmbito da construção ou reconstrução de infraestrutura, considerando que há países africanos que passaram recentemente por conflitos internos, como Guiné Bissau, Angola, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Libéria e Costa do Marfim. O governo chinês também tem desenvolvido projetos para o estabelecimento de Zonas Econômicas Especiais e Zonas de Livre Comércio em diversos países africanos, nas quais são implantadas indústrias em regime de *joint ventures* (*ibdem*, p. 43, 46).

A China, portanto, tem aumentado consideravelmente sua presença na África como parte de um projeto mais amplo de inserção internacional. Entretanto, outras nações de economia emergente, ou potências médias, também se fizeram mais ativas em parcerias com os países do continente africano. A Índia, por exemplo, contribui para o desenvolvimento da África realizando projetos de cooperação e investimentos e, em contrapartida, busca matérias-primas, energia, alimentos e mercados. Da mesma forma, a Rússia procura investir em energia e minérios, além de estabelecer contatos militares para a venda de armamentos (*ibdem*, p. 56).

O Brasil, no contexto do crescimento econômico na África, também procurou aumentar sua presença no continente, abrindo novas embaixadas, ampliando investimentos e o intercâmbio comercial, enfim, retomando e aprofundando o protagonismo político em relação ao continente africano já iniciado em décadas anteriores. Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram abertas dezessete novas Embaixadas na África, totalizando trinta e cinco e ficando o Brasil na quarta posição, atrás dos Estados Unidos, França e China, sendo que o ex-presidente Lula viajou onze vezes à África, visitando 29 nações, enquanto o país recebeu quarenta e oito chefes de Estados africanos (VISENTINI, 2014; p. 54).

A África, portanto, além de ter um enorme peso histórico na formação nacional brasileira, faz parte dos cálculos de movimentação da política externa do Brasil no contexto do pós-Guerra Fria, sendo, assim, uma das frentes de inserção internacional do país. Entretanto, esta movimentação em direção ao Atlântico, ao qual Sombra Saraiva chama "atlantismo brasileiro"[6] não procede somente do momento de ativismo que marcou o governo do ex-presidente Lula da Silva. Esta movimentação recente, intensificada e aprofundada nos

[6] Para o professor José Flávio Sombra Saraiva, durante o governo do ex-presidente Lula da Silva o Brasil retomou seu "atlantismo", isto é, relançou em bases mais modernas e cooperativas sua presença estratégica na África e no Atlântico Sul, impulsionado pelas preocupações em torno do pré-sal. Em relação à África, este retorno é marcado pelo apoio ao desenvolvimento infraestrutural, com investimentos produtivos, formação de quadros, apoio aos programas de agricultura familiar, transferência tecnológica, formação da Universidade Pública de Cabo Verde, dentre outros projetos (SARAIVA, 2012; p. 129).

primeiros anos do século XXI, remonta ao projeto de inserção autonomista, iniciado na década de 1960, no qual o objetivo de construir uma política externa atlântica insere-se nos marcos de busca pela inserção internacional do Brasil de forma autônoma, isto é, livre de constrangimentos externos.

O intercâmbio entre Brasil e os países africanos, contudo, data de período anterior, e desde a época colonial, quando a formação do império marítimo português foi sustentada pelo controle do comércio entre as duas margens do Atlântico Sul, fazendo deste oceano um dos centros mais dinâmicos da economia mundial no século XVII e parte do século XVIII (VISENTINI, 2014; p. 49). No decorrer do século XVII, o comércio atlântico Brasil-África orientava-se a partir da produção açucareira do nordeste e da região fluminense, baseada no trabalho escravo africano obtido nas regiões do Golfo da Guiné e na África Central. Porém, no século XVIII, a hegemonia marítima portuguesa no Atlântico é contestada por outras potências marítimas em ascensão, com destaque para a Inglaterra, a qual interessava a interrupção do comércio e tráfico negreiro entre regiões da África e Brasil, cuja influência era crescente (PENHA, 2011; p. 36).

Durante o processo de independência do Brasil, ocorrida em 1822, grande parte da costa oeste africana passou a sentir os influxos de autonomia vindos da América e, dada as grandes vinculações existentes, houve movimentos na África com o objetivo de unirem-se ao Brasil. A Portugal interessava manter as colônias africanas e evitar qualquer ameaça de união ao Império do Brasil. Para tanto, a Inglaterra intermediou o Tratado de Paz e Aliança, assinado entre D. Pedro I, Imperador do Brasil, e D. João VI, Rei de Portugal, pelo qual a independência do Brasil foi reconhecida, conquanto que o Brasil não aceitasse proposições de quaisquer colônias portuguesas para se unirem ao Império do Brasil (*Ibdem*, p. 56).

Na primeira metade do século XIX, porém, a política brasileira na África continuou bastante ativa, dado o intenso comércio de escravos realizado nas zonas de tráfico da Guiné, Angola e Moçambique. Por conseguinte, a Inglaterra empregava meios diplomáticos e militares para coibir o comércio de escravos, ao mesmo tempo em que também pressionava pelo fim da escravidão no Brasil. O século XIX, portanto, caracteriza-se pela marginalização gradual das relações entre o Brasil e a África.

Paralelamente, a Europa incorria em um processo de partilha e colonização do continente africano e regiões do continente asiático, dificultando ainda mais os contatos entre Brasil e a África. Além disso, a política exterior brasileira volta-se para os problemas relacionados às fronteiras, deslocando os interesses da Europa e do Atlântico Sul para a região da Bacia do Prata (PENNA FILHO, 2008; p. 90). Com o fim do tráfico e do comércio com a

África, em 1850, ocorreu uma ruptura nas relações com este continente, que somente seriam retomadas no início do processo de descolonização, na década de 1950, sendo uma exceção as relações com a África do Sul.

Sobretudo durante a guerra, a África do Sul era o único país do continente africano, na região subsaariana, com o qual o Brasil mantinha intercâmbio direto. Essa aproximação pode ser explicada por dois fatores: primeiro, a condição de independência da África do Sul que contrastava com as demais nações do continente; e segundo, na emergência de um ordenamento bipolar do pós-guerra, Brasil e África do Sul possuíam grande valor estratégico na região do Atlântico Sul. Ambos os países, portanto, estavam na mesma região geopolítica e vinculados às concepções de segurança atlântica do bloco ocidental (SARAIVA, 2012; p. 28).

No governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), já eram perceptíveis as preocupações com a África, considerando aspectos econômicos, políticos e estratégicos. Em termos econômicos, havia o problema de competitividade entre os produtos primários africanos e brasileiros no mercado internacional devido à concessão de privilégios às ex-colônias africanas pelas metrópoles europeias. No aspecto político, havia a ambiguidade diante das relações especiais que o Brasil mantinha com Portugal, envolvendo a formação de uma comunidade luso-brasileira, dificultando o debate sobre a descolonização das possessões portuguesas na África. E, quanto ao aspecto estratégico, havia a repercussão que o processo de descolonização teria sobre a geopolítica do Atlântico Sul no início da Guerra Fria (PENHA, 2011; p. 151).

Nos anos de 1950, a política externa brasileira orientou-se no sentido de reconhecer os novos Estados nacionais que se tornaram independentes no período, muito embora os governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1961) privilegiassem as relações com as grandes potências coloniais. Assim, o Brasil apoiou a França na questão colonial, dando um voto contrário à proposta afro-asiática sobre a independência da Argélia, na XV Sessão da Assembleia Geral da ONU, uma vez que entendia que as Nações Unidas não deveriam intervir em assuntos internos dos países soberanos. Da mesma forma, o Brasil assistiu passivamente o processo de descolonização da Tunísia, do Marrocos e da Argélia, bem como de outros territórios, adotando uma política de apoio às potências coloniais, devido às metas de investimentos para o desenvolvimento acelerado preconizado por Kubitschek (PENNA FILHO, 2008; p. 96).

Diferentemente das demais potências europeias, em relação a Portugal, o Brasil mantinha apoio declarado à política colonialista portuguesa, em razão da existência de uma herança em nossa formação social, assim percebida pela elite diplomática, que resultou em

um sentimentalismo pela formação de uma comunidade luso-brasileira. Assim, em 1953, Brasil e Portugal assinaram o Tratado de Amizade e Consulta[7] que, evocando as "afinidades espirituais, morais, étnicas e linguísticas que, após mais de três séculos de história comum, continuam a ligar a Nação Brasileira à Nação Portuguesa", os dois Estados "concordam em que, de futuro, se consultarão sempre sobre os problemas internacionais de seu manifesto interesse comum" e "comprometem-se a estudar (...) os meios de desenvolver o progresso, a harmonia e o prestígio da Comunidade Luso-Brasileira no mundo".

Naquele período, Portugal ainda não integrava as Nações Unidas, por isso, era importante contar com o apoio do Brasil para defendê-lo na ONU. Com a vigência do Tratado de Amizade e Consulta, o Brasil passou a respaldar os interesses portugueses e o Itamaraty, apoiado no tradicional sentimentalismo em relação a Portugal, formulou uma política externa em favor da metrópole europeia, em detrimento de iniciativas mais nacionalistas que apregoavam o fim do colonialismo (RAMPINELLI, 2007; p. 84-85). Conforme argumenta Pio Penna Filho, o tratado celebrado com Portugal foi um dos principais empecilhos ao desenvolvimento de uma política externa voltada para inserção brasileira no continente africano:

> Um dos aspectos mais importantes do Tratado de Amizade e Consulta para as relações entre o Brasil e a África foi o bloqueio do acesso brasileiro às províncias ultramarinas, notadamente as africanas, ao mesmo tempo em que Portugal obtinha uma garantia do Brasil de que as relações especiais entre ambos permaneceriam. Assim, acabou servindo como importante instrumento em mãos do governo português para obter o apoio brasileiro em questões internacionais, sobretudo no que dizia respeito ao colonialismo, o principal assunto a envolver o Estado luso nas relações internacionais do pós-guerra e pano de fundo de suas relações com o Brasil (PENNA FILHO, 2008, p. 102).

Embora o Itamaraty ainda não tivesse delineado qualquer política definida para as novas nações africanas, devido às dificuldades quanto às relações especiais com Portugal, não pode omitir-se das novas condições da conjuntura internacional, adotando, dessa forma, uma política ambígua[8] em relação à descolonização na África. Assim, os temas relativos ao

[7] Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal, firmado em 1953. Conforme o ex-chanceler Negrão de Lima: "O Tratado de Amizade e Consulta estabeleceu apenas princípios gerais, que deveriam nortear o funcionamento da Comunidade Luso-Brasileira, e deixou à imaginação e sabedoria dos Governos dos dois países a obra de implementá-lo com vistas ao progresso, harmonia e prestígio da Comunidade Luso-Brasileira no mundo". (Arquivo Negrão de Lima do CPDOC, *apud* PENNA FILHO, 2008, p. 102). O Tratado está disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1953/b_50/>. Acesso em 22/05/2017.

[8] Conforme observa Letícia Pinheiro (1989, p. 107), o Brasil "procurava conciliar a necessidade política de se associar à corrente majoritária de combate ao colonialismo com a fidelidade a Portugal". Pinheiro ainda levanta os seguintes motivos para apoio brasileiro a Portugal: existência de um grupo de pressão na sociedade brasileira, formada por portugueses residentes no Brasil, como associações, clubes, que exerciam atividade política,

continente africano foram gradualmente inseridos na pauta da política externa brasileira no período, ainda que, sobre os territórios portugueses, mantivesse o discurso de apoio a Portugal e prioridade à comunidade luso-brasileira. Conforme Sombra Saraiva:

> Entre os temas considerados pela diplomacia brasileira no período de 1946 a 1961 diretamente relacionados à África destacam-se: o financiamento internacional no desenvolvimento econômico na América Latina e na África, a concorrência entre produtos primários africanos e brasileiros nos mercados internacionais, a perspectiva de parceria do Brasil com a África do Sul, as relações especiais do Brasil com Portugal por meio da comunidade luso-brasileira e, finalmente, as primeiras consequências da descolonização africana para a região do Atlântico Sul (SARAIVA, 2012; p. 26).

A África ganhou maior importância para a diplomacia brasileira sob a inspiração da Política Externa Independente, promovida pelos governos de Jânio Quadros (1961) e prosseguida por João Goulart (1961-1964), quando houve um grande empenho tanto do governo quanto do Itamaraty em conferir maior dinamismo às relações com as nações africanas em processo de emancipação. Tal interesse decorria da percepção de que as novas nações se constituiriam em parceiros relevantes tanto na esfera bilateral como em organizações multilaterais para promoção do desenvolvimento como prioridade da agenda mundial (JORGE, 2015; p. 42).

De acordo com Saraiva e Gala, (2001) o objetivo da retomada das relações com a África era alcançar certo grau de autonomia para a política exterior brasileira, numa estratégia pragmática, para garantir a expansão capitalista coordenada pelo Estado. Além disso, é importante também considerar para a compreensão da reaproximação entre Brasil e a África no início dos anos de 1960 baseava-se também no crescimento econômico interno e das demandas sociais geradas pelo processo de industrialização engendrado nas décadas anteriores.

Em 1961 as inspirações africanistas da diplomacia brasileira foram respaldadas por algumas ações concretas, como uma reforma no Ministério das Relações Exteriores que criou a Divisão da África. Esta nova divisão administrativa abrigaria os diplomatas brasileiros que estiveram envolvidos nos assuntos africanos nas Nações Unidas na década de 1950. Outra medida concreta foi a criação de um grupo de trabalho com o propósito de estudar a abertura e instalação de novas missões diplomáticas e consulares nos novos Estados africanos. Ainda naquele ano duas novas embaixadas começaram a operar em Acra e Tunis, o consulado

---

representando os interesses nacionais portugueses; interesses estratégicos brasileiros no Atlântico Sul e a pretensão por parte do Brasil de obter informações da OTAN por meio de Portugal; e a predominância de uma mentalidade de culto à chamada "herança lusitana" entre a elite política brasileira (*Ibdem*, op. cit.).

existente em Dacar foi elevado ao *status* de embaixada, e negociações foram iniciadas para o estabelecimento de embaixadas em Guiné e Togo. Em contrapartida, o Brasil recebeu a visita de políticos e funcionários dos Camarões, a missão econômica da Nigéria e a visita do ministro das finanças do Gabão (SARAIVA; GALA, 2001).

Além das modificações introduzidas pelo Ministério das Relações Exteriores, destaca-se a figura central do presidente Quadros para a mudança de postura em relação à África, disposto a dar vasão a um discurso a favor da descolonização africana, refletindo as novas demandas sociais e econômicas de uma nação em processo de industrialização e, portanto, em busca de recursos e novos mercados.

A ascensão de Jânio Quadros à presidência, sucedido após sua renúncia por João Goulart, veio a abalar consideravelmente as relações especiais entre Brasil e Portugal em prol de uma comunidade luso-brasileira nos aspectos concernentes à questão colonial. Em 1963, o Brasil vota a favor de um projeto de Resolução, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, que convidava Portugal a reconhecer imediatamente o direito à autodeterminação e à independência de seus territórios ultramarinos (SILVA, 2015; p. 28).

Na vigência da Política Externa Independente, portanto, houve uma tentativa, por parte do Brasil, de distanciamento da política colonial insistentemente mantida por Portugal, que, conforme o processo de descolonização avançava, com as independências da Argélia e do Congo Belga, cada vez mais se via isolado. Ainda assim, o Itamaraty evitou romper definitivamente com a visão sentimentalista que mantinha a política de apoio a Portugal, apesar do esforço para mudança proporcionado pelo governo (PENNA FILHO, 2008; p. 113).

De qualquer forma, a Política Externa Independente foi importante para ampliação e diversificação dos contatos brasileiros, iniciando um processo de busca por mais autonomia e afirmação internacional, bem como de novas parcerias e mercados. Uma iniciativa marcante desse período foi a exposição flutuante do navio-escola Custódio de Mello, organizada pelo Itamaraty e pelo Ministério da Marinha em 1961. O navio-escola viajou ao longo da costa acidental da África durante alguns meses, passando pelas cidades de Dacar, Freetown, Abidjan, Tema, Lagos, Duala, Ponta Negra, Luanda, Lourenço Marques, Mombassa, Massawa, Alexandria, Tunis e Casablanca, com o objetivo de apresentar produtos brasileiros para possível comercialização no continente africano (SARAIVA, 2012; p. 38).

O golpe de 1964, que instaurou o regime burocrático-autoritário, inicialmente interrompeu o impulso de cooperação e aproximação com a África lançado nos anos da Política Externa Independente, e as concepções geoestratégicas baseadas no discurso da Guerra Fria passaram a prevalecer em detrimento da política desenvolvimentista. A dialética

entre inimigo interno e inimigo externo ganhou prioridade nas questões de defesa e segurança nacional e o Atlântico Sul, bem como a África, passou a integrar a linha mais distante da defesa ocidental. Nessas condições, o continente africano passou a ser entendido pelos militares como uma importante fronteira para a defesa do ocidente, sendo que a África do Sul, Portugal e as colônias portuguesas, junto ao Brasil formariam o triângulo Brasília-Lisboa-Pretória, contra a ameaça comunista (OLIVEIRA, 2005; p 116).

Para os militares, o Atlântico Sul integrava uma região de vital interesse para o Brasil, dado o contexto de segurança ocidental e, por isso, deveria existir estreita cooperação militar entre Brasil e África do Sul, dois países que haviam demonstrado, desde a Segunda Guerra Mundial, a importância da região para as operações militares atlânticas. Assim, no governo de Castelo Branco (1964-1967), ainda que condenasse na retórica diplomática o colonialismo europeu e a política do *Apartheid*[9] sul-africano, o Brasil permaneceu favorável à política das potências coloniais na África, especialmente Portugal, uma vez que as aspirações de independência poderiam ser associadas à difusão do comunismo (PENHA, 2011; p. 152-153). Conforme explicita Miyamoto e Gonçalves (1993, p. 219-220):

> No círculo mais amplo da estratégia de defesa do Brasil, a grande preocupação relacionava-se ao Atlântico Sul e à costa ocidental da África. O maior receio de nossos estrategistas era uma possível instalação de regimes hostis ao mundo ocidental naquela parte do continente africano, ameaçando a segurança brasileira na sua imensa fronteira leste. (...). Objetivando guarnecer esse flanco defensivo, reverteu-se a orientação política desenvolvida pelo governo anterior de afastar o país do regime português de Salazar, devido à sua obstinação em manter o império colonial a salvo do processo de descolonização. Movido pelo interesse geopolítico de assegurar o arquipélago de Cabo Verde e Angola adstritos ao bloco ocidental, o governo Castelo Branco buscou a reaproximação com o governo português. Após as visitas mútuas do chanceler português Franco Nogueira e do chanceler brasileiro Juracy Magalhães, foi restabelecido o *status quo ante*, o que proporcionou ao Brasil, em troca de seu apoio ao sistema colonial de Portugal, a assinatura de um tratado de comércio pelo qual se lhe abriram os portos coloniais.

Já no governo de Costa e Silva (1967-1969), a aliança especial com os Estados Unidos deixou de ser a principal referência para orientação da política externa brasileira, possibilitando a busca de novas parcerias comerciais com o objetivo de alavancar o desenvolvimento. Na II

[9] Política de segregação racial adotado entre 1948 e 1994 pelos sucessivos governos do Partido Nacional na África do Sul. O *Apartheid* conferia aos homens brancos a condição de raça superior, ao qual os demais grupos étnicos deveriam submeter-se em nome da ordem e do desenvolvimento do país. Pretendia-se com essa política afastar os nativos, imigrantes e seus descendentes de qualquer participação na vida política da África do Sul, impondo um sistema de cerceamento da liberdade e sonegação dos direitos fundamentais dos elementos autóctones da população e dos imigrantes não europeus (VILALVA, 2016).

UNCTAD[10], o embaixador Azeredo da Silveira retoma o discurso Norte-Sul, isto é, a diferença entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, lançado na política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart, retomando o empenho do governo brasileiro em aumentar o contato político e econômico com as nações africanas. Ainda assim, o Brasil permaneceu com sua política contraditória em relação a Portugal, votando contra a condenação do colonialismo português no continente africano e defendendo uma solução negociada. Para Henrique Altemani de Oliveira, a contradição é explicada pela crença que Portugal seria um instrumento adequado para se atingir ao mesmo tempo o mercado europeu e o mercado do sul da África (OLIVEIRA, 2005; p. 130).

Nos anos de 1970, a aproximação com o continente africano foi mantida, e durante o governo de Emílio Médici, o Brasil recebeu visitas de presidentes africanos, abriu novas embaixadas, e aumentou o intercâmbio comercial e contatos empresariais. A escolha de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) como sucessor de Costa e Silva em um momento de aumento de movimentos sociais contrários ao regime autoritário ocorreu com o objetivo de promover conciliação entre os próprios militares, dando ao presidente Médici alto grau de coesão interna, que resultou no aumento da repressão, no plano interno, enquanto perseguia uma política de promoção do interesse nacional no âmbito da política externa.

Da mesma forma, a política do Brasil para a África foi retomada durante o governo Médici, em um esforço da diplomacia brasileira para recolocar a África nos mercados brasileiros. Assim, em 1972, o ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barbosa realizou uma visita à África contemplando nove países do continente. No contexto do nacional-desenvolvimentismo, a política africana empreendida pelos governos militares tinha como finalidade dinamizar o projeto de modernização conservadora, bem como aumentar o crescente papel autônomo do Brasil no sistema internacional (SARAIVA, 2011; p. 188). Na África,

> [Os] interesses econômicos e estratégicos achavam-se inextrincavelmente ligados. Por um lado, pretendeu-se inaugurar e incrementar canais de comércio com os países situados na faixa tropical. Acreditava-se que, pela tecnologia de porte médio de nossos produtos manufaturados e, também e sobretudo, pelos vínculos históricos e culturais que unem o Brasil à África, tínhamos condições de cultivar um apreciável mercado para exportação. Embalado por essa expectativa positiva, o ministro das Relações Exteriores, Mario Gibson Barbosa, efetuou em 1972 um programa de visitas a nove países da África subsaariana: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire. De outro lado, esse interesse brasileiro

[10] Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento, estabelecida em Genebra, na Suíça, para atender à demanda dos países em desenvolvimento, que alegavam não ter suas demandas contempladas no GATT, devido a exportarem produtos essencialmente primários.

> pela África derivava da concepção geopolítica de que o Atlântico Sul era vital para a segurança do Estado brasileiro. Para um país que nutria a aspiração de em breve tempo ingressar no rol das grandes potências, o controle da fronteira leste parecia estrategicamente fundamental; tratava-se, pois, de fazer do Atlântico Sul um verdadeiro *mare nostrum*. Para tal propósito, considerou-se imprescindível um bom relacionamento diplomático com Portugal e África do Sul (GONÇALVES, MIYAMOTO, 1993; p. 227-228).

A viagem do ministro Mário Gibson Barbosa em 1972 à África emblemática na retomada da política africana do Brasil, foi insuficiente para reduzir a vinculação do país ao colonialismo português, que perdurou até 1974, ano de independência de Guiné Bissau. O governo brasileiro entendia que o apoio e manutenção da comunidade luso-brasileira, bem como a parceria com a África do Sul, eram imprescindíveis tanto para inserção econômica do Brasil no continente africano, como para a defesa dos interesses brasileiros no Atlântico Sul, identificados em uma possível ameaça comunista na fronteira atlântica e na perspectiva de prospecção de recursos *offshore* na costa do país. O discurso contraditório em relação a Portugal foi superado somente na presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), quando o governo brasileiro adotou uma posição de apoio ao processo de independência das ex-colônias portuguesas.

Por outro lado, a Revolução dos Cravos em Portugal e as constantes derrotas nos movimentos emancipacionistas nas colônias levaram os portugueses a mudanças em sua política africana (PENNA FILHO, 2008; p. 21), o que levou o Brasil a reconhecer a independência de Guiné Bissau em 1974 antes mesmo de Portugal, e Angola, em 1975, seguida de acordos de cooperação e estabelecimento de linhas de crédito em favor dos países africanos, consolidando uma política africana de amplas dimensões no quadro da política externa brasileira (JORGE, 2015; p.42).

O reconhecimento de Angola contribuiu para assegurar uma posição mais autônoma e afirmativa do Brasil em suas relações exteriores pois, ainda que o governo brasileiro já tivesse rompido com a política colonialista portuguesa na ocasião da independência de Guiné Bissau, a questão angolana estava circunscrita de agravantes políticos devido às divergências ideológicas dos grupos nacionais organizados durante o processo de emancipação. O Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA) era um movimento com ideologia marxista-leninista, simpatizante dos regimes liderados pela União Soviética e que controlava a capital Luanda, enquanto os demais grupos, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para Libertação Total de Angola (UNITA), eram apoiados por Portugal, África do Sul e Estados Unidos e tinham como objetivo impedir o controle de Angola pelo MPLA. A guerra civil em que mergulhou o país africano logo após sua

independência ganhou características do conflito bipolar e teve grande repercussão para a política externa e até mesmo interna do Brasil:

> A guerra civil traçou uma linha divisória na discussão do futuro de Angola. De um lado ficava o MPLA, apoiado pelos russos. Do outro, os outros. O general Spínola escreveu a Geisel, alertando-o: "O controlo do poder [...] pelos comunistas será fatalmente uma ameaça à segurança, à independência e à liberdade de todas as Nações do Atlântico Sul". Por "comunistas", devia-se ler o MPLA.
> Carlos Lacerda, transformado em porta-voz do colonialismo português exilado no Brasil, ia no mesmo caminho: "Uma nova nação está surgindo que pode ser nossa amiga ou nossa perigosa inimiga, nossa vizinha do outro lado da rua atlântica, porta que se abre para um grande Brasil chegar à África ou trampolim comunista para o salto sobre o Brasil — o trampolim que faltou em 1964 mas desta vez está sendo preparado sem que aqui se dêem conta" (GASPARI, 2004; p. 139).

Em uma ação rápida e um tanto ousada, a diplomacia brasileira, que já contava com um cônsul-geral em Luanda e embasada na convicção do sucesso final do MPLA, tomou a iniciativa de reconhecer a independência de Angola imediatamente após a retirada de Portugal marcada pelo acordo de Alvor para dia 11 de novembro de 1975, bem como do novo governo de orientação marxista-leninista instalado na capital. Com esse ato, o Brasil foi o primeiro país do Ocidente a reconhecer o governo angolano, contribuindo para melhoria da imagem do Brasil perante os países africanos, desgastada pela a defesa de Portugal e de uma comunidade luso-brasileira, ao mesmo tempo em que o governo Geisel assumia uma posição de autonomia em relação aos Estados Unidos.

> Geisel aceitara o argumento do Itamaraty de que, havendo um cônsul-geral em Luanda, não reconhecer a nova república seria um ato de hostilidade. Tratava-se, na essência, de capitalizar ou não a política que se concebera para a África. Se o cônsul tivesse partido uma semana antes da proclamação da República Popular, o Brasil teria se comportado como as demais nações ocidentais. Ficando em Luanda, assumia uma posição de independência, sobretudo em relação aos Estados Unidos. Sair depois de ter ficado seria acovardar-se ou, na melhor das hipóteses, admitir um erro (GASPARI, 2004; p. 146).

Não obstante, a política externa pragmática e sem fronteiras ideológicas praticada pelo presidente Geisel cujo ápice foi o reconhecimento de Angola sob um governo de orientação comunista gerou uma grave crise interna que ameaçou a estabilidade não apenas do governo, mas veio a contribuir também para o desmonte do regime autoritário nos anos seguintes. Ainda assim, o Itamaraty manteve firme a decisão pelo apoio político ao novo governo angolano, posição esta depois seguida pelas demais nações ocidentais.

> A crise política foi séria. Geisel quase foi derrubado pelo Frota. Sorte que ele conseguiu se antecipar ao golpe e prendeu os revoltosos no aeroporto. No entanto, olhando agora de longe para o fato, trinta anos depois, é inegável que o Brasil foi

> realista e independente, já que com o tempo o governo comunista angolano acabou sendo reconhecido por todos, inclusive pelos Estados Unidos.[11]

O ato apressado da diplomacia brasileira, no entanto, teve uma conotação simbólica de demonstrar o compromisso do Brasil com a causa africana, rompendo a hesitação dos governos anteriores. Henrique Altemani de Oliveira (2005) explica que o motivo pelo qual o Brasil mudou bruscamente sua postura em relação à política colonialista portuguesa foi o fato de os países africanos terem votado em bloco a favor da Argentina na controvérsia de aproveitamentos dos recursos hídricos da Bacia do Prata[12]. A posição destes países foi uma clara retaliação a falta de apoio do Brasil na independência das colônias portuguesas na África, bem como a falta de condenação à política do *Apartheid* na África do Sul. Além disso, árabes e africanos estavam organizando-se para impor um embargo ao fornecimento de petróleo ao Brasil.

Também para Pio Penna Filho (2008) a crise do petróleo e a ameaça de boicote ao Brasil contribuíram para que houvesse redefinição da política africana brasileira. Ademais, é importante destacar que a África representava um mercado em potencial para os produtos da indústria brasileira em expansão. Amado Luiz Cervo (2008) destaca ainda que o Itamaraty orientava-se pela percepção da força política que as novas nações emancipadas representariam em órgãos multilaterais, que poderiam contribuir por meio de apoio coordenado para as demandas brasileiras pelo desenvolvimento. Sobretudo, a posição mais independente perfilada pela política externa brasileira na África denota a adoção de uma estratégia de inserção internacional mais autônoma, pautada no consenso tácito entre os militares, engajados em um processo modernização conservadora por meio da industrialização e da direção política do país, e o Itamaraty, ansioso por rever a imagem negativa do Brasil frente às nações africanas devido à questão colonial portuguesa.

---

[11] Entrevista concedida pelo diplomata e ex-ministro Ramiro Saraiva Guerreira a Vasco Mariz. Na época em que ocorreu a independência e o reconhecimento de Angola, Saraiva Guerreiro era secretário-geral do então ministro das Relações Exteriores Antônio Azeredo da Silveira (MARIZ, 2013, p. 56).

[12] O descordo entre o Brasil e Argentina referia-se ao significado da "soberania partilhada" para o aproveitamento dos recursos hídricos na bacia do Rio da Prata. No caso dos rios contíguos ou fronteiriços foi adotado o princípio de acordo prévio entre os países ribeirinhos. Já em relação aos rios sucessivos prevalecia no entendimento do governo brasileiro o princípio de não causar dano significativo ao país vizinho. Considerando que em relação a Argentina o rio Paraná se adequa ao segundo princípio, o Brasil entendia que só deveria notificar o vizinho quando fosse conveniente e não considerou necessário obter o seu consentimento prévio para realizar a obra de Itaipu. O impacto que seria produzido rio abaixo pela hidrelétrica de Itaipu preocupou a Argentina em relação ao prejuízo que isso teria para navegação e viabilidade dos projetos hidrelétricos sucessivos de Corpus e Yaciretá no Rio Paraná. Como estratégia de oposição a Argentina buscou internacionalizar a controvérsia sobre a consulta prévia por meio de uma ofensiva diplomática nas Nações Unidas e junto aos países do então terceiro mundo (SANTOS NETO, 2016).

Além disso, a cúpula governamental brasileira almejava para o país uma posição de maior prestígio internacional respaldada no papel de potência média e, portanto, via na retirada de Portugal da África e, por conseguinte, outras potências europeias colonizadoras, uma oportunidade para o exercício de um papel mediador entre os países em desenvolvimento, especialmente entre os países de língua portuguesa, cujo fator histórico proporcionaria maior proximidade. Ademais da possibilidade de ampliação do espaço de autonomia para a política externa brasileira, a identificação de interesses relacionados aos recursos na plataforma continental e a presença militar de Cuba e União Soviética na guerra civil angolana, ameaçando trazer as tensões da Guerra Fria para as proximidades da fronteira marítima brasileira, aumentaram o esforço do Brasil para influir na geopolítica do Atlântico Sul independente de ideologias.

> Com efeito, independentemente da matriz ideológica que passava a soldar a sociedade angolana e as demais ex-colônias portuguesas, os fatores que pesaram na decisão governamental brasileira, de estabelecer relações diplomáticas tão prontamente, foram a oportunidade de se recuperar um passado de alienação em face da questão colonial e a primazia dada pelo binômio "desenvolvimento e segurança" à defesa da fronteira leste. Numa conjuntura em que Portugal finalmente perdia o controle sobre seu império ultramarino, surgia a oportunidade do Brasil, na condição de maior país de expressão portuguesa, tornar-se o mais credenciado porta-voz das aspirações desses povos de atingir o desenvolvimento e a autonomia. E, ao lado disso, a presença militar soviético-cubana no Atlântico Sul, obrigando a África do Sul a uma posição defensiva, para preservar sua estrutura social e seu domínio sobre a Namíbia, criava a ameaça de um alastramento do conflito do Atlântico Norte para esta parte. Por essa razão, mais do que nunca, o Brasil necessitava manter boas relações com os países do outro lado do oceano, de Cabo Verde para o sul, de modo a fazer sentir sua presença e, eventualmente, participar das negociações que viessem a alterar a ordem estabelecida. Consideradas essas questões, a hipótese de se acompanhar a política norte-americana para a área afigurava-se como inteiramente oposta aos interesses nacionais brasileiros (GONÇALVES; MYIAMOTO, 1993; p. 232-233).

No governo de João Figueiredo (1979-1985), que sucedeu a Geisel assumindo compromisso com a abertura política e redemocratização do Brasil, é não apenas dada continuidade a política do Brasil para a África realizada no contexto do pragmatismo responsável do presidente anterior, mas também aprofundada. Durante a presidência de Figueiredo novas embaixadas são abertas em países considerados prioritários, sendo que no final de seu governo o número de embaixadas residentes na África passou de 12 para 21, cobrindo 45 países. Além disso, Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a realizar uma viagem oficial ao continente africano, visitando Nigéria, Senegal, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Argélia, completando as visitas realizadas pelo ministro Saraiva Guerreiro a Tanzânia, Moçambique, Angola e Zimbábue em 1980 (GOLÇALVES; MIYAMOTO, 1983; p.241).

Neste período, o Brasil aumenta a importação de petróleo de países africanos, ao passo que a expansão da economia industrial demanda novos mercados e, por conseguinte, o país torna-se exportador de alimentos e produtos industrializados, bem como inicia projetos de cooperação em desenvolvimento de infraestrutura no continente africano (SILVA, 2015; p. 33).

Tal aproximação política com as nações africanas resultou em maior envolvimento com os problemas no continente, especialmente as questões de independência e pacificação de Angola e Namíbia. Preocupado com as constantes incursões sul-africanas em território angolano com a finalidade de apoiar a UNITA e desestabilizar o governo do MPLA, o chanceler brasileiro cogitou a possibilidade de enviar tropas brasileiras para a defesa da soberania de Angola, bem como reconheceu a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) como legítima representante do povo da Namíbia. A mudança de conjuntura geopolítica do Atlântico Sul devido à Guerra das Malvinas, ocorrida em 1982 entre Reino Unido e Argentina pela soberania das ilhas Malvinas/Falklands, e o processo de descolonização do continente africano, levaram militares e diplomatas a atribuírem o mesmo grau de importância à África no contexto da defesa dos interesses brasileiros no Atlântico Sul.

Por sua vez, a proposta da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), uma aliança militar semelhante à OTAN mas voltada para o Atlântico Sul, patrocinada pelos Estados Unidos, com a participação de Argentina, Uruguai e África do Sul não coadunava com a política africana brasileira, e ainda a possível internacionalização do Atlântico Sul evidenciaria maior vulnerabilidade da defesa marítima brasileira em um contexto de busca por maior autonomia (GOLÇALVES; MIYAMOTO, 1983; 241). A política do Brasil para a África, praticada pelo Brasil nesse período, integrava uma estratégia maior de inserção internacional do país como uma potência emergente que pretendia influir politicamente em um espaço mais amplo que contexto regional sul-americano, tornando a África e o Atlântico Sul espaço de projeção e exercício da autonomia da política exterior brasileira.

> A África foi se incluindo lentamente como um ponto de manobra para interesses da inserção internacional do Brasil e a sua afirmação no contexto do pós-guerra. Mas não se circunscreveu apenas a esse papel. Apareceu gradualmente uma noção de responsabilidade no Atlântico Sul, o que levaria aos conceitos de paz e cooperação, embora apenas consolidados em forma de iniciativa política nos anos de 1980, quando da aprovação, na ONU, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (SARAIVA, 2012, p. 18).

O presidente José Sarney (1985-1990) manteve as diretrizes para a África formuladas nos governos de Geisel e Figueiredo. Em seu governo, Sarney reforçou a política de crítica à política segregacionista sul-africana por meio de sanções à África do Sul e também coordenou

nas Nações Unidas os esforços para aprovação da Resolução 41/11 em 1986, que declarou o Atlântico Sul uma Zona de Paz e Cooperação. Esta resolução confirmava a política do Brasil para a África construída a partir do consenso engendrado pelo governo Geisel junto ao Itamaraty, assegurando a presença Brasil no Atlântico Sul, ao mesmo tempo em que encerrava as possibilidades de concretização da OTAS liderada pelos Estados Unidos e África do Sul (SARAIVA, 2012; p. 46).

A criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) tem ainda um importante significado estratégico, pois no contexto da Guerra Fria, as marinhas sul-americanas foram equipadas e treinadas para possíveis conflitos antissubmarinos no esforço de defesa do Atlântico Sul contra uma suposta incursão de submarinos soviéticos. Por outro lado, a Resolução 41/11 tinha como objetivo excluir o Atlântico Sul de um envolvimento militar na disputa bipolar, além de evitar possíveis confrontações regionais ou mesmo a introdução de armamento nuclear na região. Assim, o Brasil deu um passo relevante para formulação de uma política de defesa mais autônoma em relação aos constrangimentos da Guerra Fria, além de reverter favoravelmente ao Brasil a função estratégica do Atlântico Sul (RIBEIRO, 2008; p. 43). Ainda conforme Ribeiro:

> Elaborado pelo diplomata Antonio Celso Souza e Silva, o projeto de constituição da ZOPACAS foi apresentado ao presidente Sarney que delegou ao Itamaraty a responsabilidade de desenvolvê-lo em moldes, porém, mais modestos do que originariamente formulado pelo diplomata; que vislumbrava a possibilidade de constituição de um tratado à semelhança da Organização do Tratado do Atlântico Norte, no qual o Brasil teria um papel de destaque na promoção de uma zona desnuclearizada. [...] Constituída pelos países da costa ocidental da África e pelos banhados pelo Atlântico Sul, na América Latina, a ZOPACAS teve como objetivo, ainda, o de servir de fórum capaz de favorecer formas de integração e colaboração regional, um local em que o Estado brasileiro vislumbrava a possibilidade de maximização de seus interesses no plano atlântico. Sua criação conteria a estratégia da diplomacia brasileira no que toca à preservação da condição já conquistada pelo Brasil no Atlântico Sul, uma vez que intenta reforçar os laços do país com a África Subsaariana, contrabalançando a influência argentina e sul-africana na região (*Ibdem*, p. 43-44).

Entretanto, no final da década de 1980, o impulso de aprofundamento das relações bilaterais Brasil-África foi perdendo força, devido a fatores conjunturais, tais como a crise econômica, as dificuldades internas no processo de democratização no Brasil, e a redefinição de prioridades em política externa brasileira. Nesse momento, a integração sul-americana, no contexto da redefinição das relações bilaterais com a Argentina, ganhou destaque na agenda de política externa, ao passo que o intercâmbio com África tornou-se mais seletivo em

decorrência das dificuldades internas no Brasil e ao cenário de crises e conflitos no continente africano.

A partir de então, o Brasil passou a perder espaço no continente africano para países europeus, sobretudo Portugal no caso dos países de língua portuguesa, e a participação da África na corrente de comércio do Brasil, no período de 1985 a 1990, decresceu de 8% para 3%, nas exportações, e de 13% para 3% nas importações. Somou-se a esses fatores a percepção governamental de que os esforços da diplomacia brasileira deveriam concentrar-se na integração do espaço sul-americano, em contraposição ao espaço até então vislumbrado pelos governos militares no Atlântico Sul (RIBEIRO, 2008; p. 49 e 51).

A política externa brasileira em direção à África no final da década de 1980 e durante os anos de 1990, portanto, sofre um redimensionamento em relação aos governos militares, adequando-se a nova realidade de abertura política e econômica do Brasil, uma vez que a os parceiros africanos possuíam capacidade limitada de corresponder às demandas brasileiras em um contexto de crise e mudanças no cenário internacional. Assim, o governo brasileiro reorientou a política do Brasil em relação à África no sentido de priorizar os países de língua oficial portuguesa, mantendo representações diplomáticas em todos esses países com a exceção de São Tomé e Príncipe. A herança colonial africana apontada nos discursos diplomáticos como parâmetro na formação cultural brasileira tornou-se um fator de aproximação com países africanos de língua portuguesa e um importante instrumento empregado no esforço de promoção e inserção internacional do Brasil (*Ibdem*, p. 57).

Consonante com a reorientação da política brasileira para África, o presidente Sarney realizou a primeira reunião de Chefes de Estado dos países de Língua de Portuguesa em São Luís do Maranhão, embrião da futura Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Na ocasião compareceram os Chefes de Estado de Portugal, Angola, Moçambique, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe e foi criado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) com o objetivo da defesa da língua portuguesa e a promoção do intercâmbio cultural, além de um Acordo Ortográfico em relação à língua oficial portuguesa. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa, contudo, surgiria oficialmente somente em 1996, com sede em Portugal. Inicialmente contando com sete membros, Timor Leste veio a integrar o grupo em 2003, após o processo de emancipação em relação à Indonésia, e desde 2014 a CPLP conta também com a Guiné Equatorial como país membro.

A CPLP surgiu como um fórum de cooperação político-social para o desenvolvimento das sociedades envolvidas, vinculado à afirmação de uma identidade própria, conferida pela língua portuguesa. No entanto, a instabilidade política e as crises

internas que afetaram alguns dos países-membros, e o dificultoso processo de independência de Timor Leste suscitaram a participação da comunidade no sentido de cooperação para a paz, ampliando o escopo de ação para o âmbito estratégico. Nesse sentido, dois anos após a institucionalização da CPLP, em 1998, foi realizada a primeira reunião de Ministros da Defesa dos Países de Língua Oficial Portuguesa em Lisboa, que, a partir de então, passaram a ocorrer anualmente.

Com objetivo de operacionalizar a cooperação em âmbito militar e visando a preparação de unidades aptas a participar de Operações Humanitárias e de Apoio à Paz, teve início no ano 2000 os exercícios conjuntos e combinados da Série FELINO, integrando as forças armadas de países da CPLP, realizado em um sistema rotativo pelos países-membros.

Tais iniciativas em âmbito da segurança internacional culminaram no estreitamento da cooperação em defesa entre os países integrantes da CPLP, sendo oficializada em 2006 por meio da assinatura do "Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no domínio da Defesa", com objetivo de promover e facilitar a cooperação entre os Estados-membros no domínio da Defesa por meio da sistematização das ações (CPLP, 2006). Dessa forma, o documento possui grande valor para estruturação da arquitetura de segurança e defesa da CPLP[13], uma vez que unificou as diversas iniciativas em uma única estrutura, institucionalizando órgãos necessários à afirmação da cooperação em âmbito da defesa.

A despeito do arcabouço institucional constituído, a CPLP tardou em ser uma prioridade para o Brasil. No momento de sua formalização, em 1996, a CPLP encontrava problemas em virtude da orientação geral da política externa brasileira. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil privilegiava as opções de parcerias com países com maior capacidade aparente de influenciar na ordem internacional que se formava (MIYAMOTO, 2009; p. 35-36). Apesar do crescente distanciamento em relação à África, durante esse governo cresceu a cooperação relativa ao questionamento das assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente na área da saúde a respeito da luta pela quebra aos direitos de patentes dos medicamentos da AIDS.

[13] A estrutura de defesa da CPLP é composta pela: Reunião de Ministros da Defesa Nacional; Reunião de Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas; Reunião de Diretores de Política de Defesa Nacional; Reunião de Diretores dos Serviços de Informações Militares; o Centro de Análise Estratégica (CAE), com sede em Maputo; e o Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa. O conjunto de reuniões previsto no protocolo tem como objetivo direcionar e avaliar as necessidades e possibilidades de cooperação em defesa, bem como facilitar o intercâmbio de informações entre os membros da CPLP. O CAE é um órgão operacional, que visa à pesquisa, estudo e difusão de conhecimentos na área da defesa. Já o Secretariado Permanente de Assuntos de Defesa foi criado em 1999, com sede em Lisboa, no Ministério de Defesa Nacional, tem como objetivo identificar o propor ações para implementação da cooperação em defesa na CPLP (SILVA, 2015).

Além disso, o Brasil, na década de 1990 participou ativamente do processo de pacificação de Angola, mediante as três Missões de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM). Na UNAVEM I, ocorrida entre 1988 e 1991, para verificar a retirada total das tropas cubanas de Angola, o governo brasileiro contribuiu com oito observadores militares, sendo que um General brasileiro exerceu o comando do contingente das Nações Unidas. Na UNAVEM II, estabelecida em maio de 1991 para monitorar o cessar-fogo entre o governo angolano e a UNITA e também as eleições no país, o Brasil continuou contribuindo com observadores militares, policiais civis, uma unidade médica e observadores eleitorais. Na UNAVEM III, realizada entre 1995 e 1997, o Brasil aumentou sua participação, enviando observadores além de um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia e profissionais da saúde, sendo o país com maior contribuição para a Missão (MANDUCA; GONÇALVES, 2008; P. 2). A participação brasileira nas Missões das Nações Unidas em Angola, em um momento de baixa prioridade nas relações com a África, aponta para a existência da necessidade de manter a presença em âmbito estratégico em países da costa atlântica, especialmente os de língua oficial portuguesa.

A partir de 2003, nos governos de Luís Inácio de Lula da Silva (2003-2010) retomou-se a prioridade em relação aos países africanos, de forma ampla e generalizada, que pode ser observada na expansão da rede diplomática, aumentando o número de embaixadas de 18 para 37 nos últimos 12 anos. Em reciprocidade, desde 2003, países africanos abriram 19 embaixadas residentes em Brasília. Também houve aumento no diálogo de alto nível, com a grande densidade de visitas oficiais de autoridades brasileiras à África e autoridades africanas ao Brasil (JORGE, 2015).

Ademais, o governo Lula adotou medidas administrativas, que levou ao desmembramento da Divisão para África e Oriente Médio no Ministério das Relações Exteriores para assegurar a ampliação da presença brasileira no continente africano. A reestruturação, bem como a ampliação de postos diplomáticos podem ser entendidos como resultado direto do interesse governamental na ampliação da presença brasileira na África (RIBEIRO, 2009; p. 189-190). Sob a orientação de política externa que garantia mais importância às relações Sul-Sul, as relações com a África tiveram, portanto, um peso maior que em momentos anteriores.

Nesse sentido, a maior importância garantida à CPLP estava no contexto da reaproximação com os países africanos no prisma econômico-comercial, político e de cooperação técnica, em especial com os de Língua Portuguesa. Como exemplo da importância da CPLP no governo Lula da Silva, em 2004, o Brasil financiou o V Cúpula do órgão, em São

Tomé e Príncipe e doou para o país a infraestrutura instalada. Na VII Cúpula, o governo brasileiro atuou ativamente para a dinamização do Instituto de Língua Portuguesa e, em outras ocasiões, propôs acordos entre a CPLP e o MERCOSUL (MIYAMOTO, 2009; p. 39). Em termos de cooperação no espaço marítimo destaca-se a Estratégia da CPLP para os Oceanos (CPLP, 2007), cuja elaboração contou com a participação da Marinha do Brasil. Este plano procura alcançar os seguintes objetivos: a concertação diplomática nos fóruns internacionais em temas relativos aos assuntos do mar; a proteção do meio ambiente; a cooperação para extensão da plataforma oceânica dos Estados-membros; e a capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento de políticas integradas para os oceanos (JORGE, 2011; p. 123-124).

No campo da defesa, a política externa brasileira também passou a ter uma participação mais ativa no período recente. Desde 2009, as Reuniões de Ministros da Defesa passaram a lograr maior cooperação no combate a ilícitos na região marítima. Nesse contexto, o Brasil passou a atuar mais ativamente nesse sentido, por exemplo, oferecendo, em 2012, durante o Simpósio de Marinhas da CPLP no Rio de Janeiro, assistência militar às Marinhas de Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau e propondo uma linha de financiamento para que forças navais africanas comprassem embarcações brasileiras (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014; p. 231).

Conforme observa Silva (2015, p. 135), Portugal busca assumir a liderança no processo de cooperação na vertente da defesa, assim como em âmbito político, ainda que o Brasil seja um competidor ativo por essa liderança. Do ponto de vista português, a cooperação militar é um instrumento para aumentar o prestígio internacional de Portugal, promovendo um ponto de ligação entre o Atlântico Norte "militarmente estruturado pela OTAN" e o Atlântico Sul "militarmente carente". Contudo, Portugal identifica-se com temas da agenda dos países em desenvolvimento, sendo uma voz pouco ativa em relação aos interesses das potências da OTAN:

> [Q]uando passamos a observar *inloco* as reuniões mais técnicas da CPLP, como, por exemplo, as dos Chefes de Estado-Maior-General das Forças Armadas ou as Conferências das Marinhas, essa intenção de ser um ponto de ligação, de usar seu pertencimento na OTAN como experiência útil no contexto da Comunidade parece ser muito sutil sendo sobreposta constantemente por um conjunto de reflexões e regulamentações feitas na própria Comunidade, onde Portugal parece se incluir nos principais problemas de segurança de defesa dos países em desenvolvimento. Essas reflexões e regulamentações levam em conta problemas, ameaças e vulnerabilidades dos países de língua portuguesa sendo, às vezes, influenciadas por ideias das potências, como, por exemplo, o contexto das novas ameaças pós-11 de setembro. Todavia, a carência de recursos faz como que muitas dessas reflexões não se transformem em ações. Poderíamos dizer que para o ambiente oceânico, nesses fóruns mais técnicos da Comunidade, Portugal se juntaria ao modo de pensar do sul, dos países em desenvolvimento que foram tão influentes na CNUDM, e que

> precisam, nesse início de século XXI, associar direitos a recursos oceânicos a deveres de gestão marítima.

No âmbito da cooperação multilateral, a diplomacia brasileira tem promovido ativamente a consolidação de duas cúpulas inter-regionais de diálogo e cooperação entre países sul-americanos e africanos: a cúpula América do Sul-África (ASA) e a cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). A cúpula de Chefes de Estado e de Governo é o principal órgão decisório da ASA, e suas reuniões são realizadas a cada três anos (JORGE, 2015; p. 49). A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) é um mecanismo de coordenação política em foros multilaterais. Sua criação foi proposta pelo Brasil em 2003, com o objetivo de promover a aproximação entre as lideranças políticas e as sociedades civis dos países da América do Sul e dos países que integram a Liga dos Estados Árabes[14], bem como a concertação diplomática em temas de interesse comum.

A cooperação Brasil-África, além das Cúpulas ASA e ASPA, perpassa também outra dimensão multilateral de alcance transcontinental, o Fórum de Diálogo IBAS, reunindo Brasil, Índia e África do Sul, que representa uma forma elaborada de cooperação Sul-Sul, reativando a dimensão do Terceiro Mundo na diplomacia brasileira. A maior parte do petróleo da América do Sul, da África e da Ásia Meridional encontra-se nos oceanos Atlântico e Índico, sendo, portanto, compreensível o interesse do Brasil e demais países do IBAS assegurar a soberania sobre tais recursos e a segurança das vias marítimas (VISENTINI, 2014; p. 53).

No governo Lula houve também um esforço no sentido de dinamizar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) a partir da reunião de Luanda em 2007. A ZOPACAS constitui um importante fórum multilateral com o objetivo de manter a paz e a segurança no Atlântico Sul desde uma perspectiva estratégica regional. No contexto da ZOPACAS se insere a cooperação marítima-naval, em torno das Zonas Econômicas Exclusivas; mapeamento da plataforma continental de países costeiros africanos e a cooperação Brasil-Namíbia para formação da Marinha da Namíbia.

O governo Lula renovou o interesse do Brasil na África, posicionando-o em bases mais sólidas, como parte da busca de ampliar a influência global do Brasil e projetar mundialmente a imagem do país. Conforme Saraiva (2011; p. 194).

[14] Os 22 integrantes da Liga dos Estados Árabes são: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Qatar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Síria, Somália, Sudão e Tunísia.

> A nova política africana do Brasil no início do século XXI não é a reedição do passado. Vem demonstrando mais coragem para romper o assistencialismo internacional, disfarçado pelas várias formas existentes de cooperação técnica à moda antiga, para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África. Também comporta uma dimensão cidadã e de conhecimento. Os programas de cooperação no campo do combate à Aids , a experiência do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) , a *expertise* da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) entre tantas outras instituições brasileiras, passaram a se fazer presentes nos vários países africanos com os quais o Brasil já vem atuando de forma relativamente ativa nos últimos anos.

A política do governo Lula da Silva para a África renovou e aprofundou o impulso para a formação de um espaço de exercício de autonomia da política externa brasileira a partir do Atlântico Sul iniciado nos anos de 1960. Essa nova postura coincide com a retomada de um projeto de inserção internacional do país, com objetivo de reafirmação do *status* de potência regional em ascensão ao plano global. Tendo esse contexto como embasamento analítico para a apreciação da construção da política brasileira para a África, é possível observar que militares e diplomatas convergem na percepção de que a África, na projeção brasileira no Atlântico Sul, é um espaço importante para ascensão do Brasil no plano global, pois se constitui em uma região de influência variável após o encerramento do colonialismo europeu e das disputas do período bipolar.

Na complexidade das relações internacionais do pós-Guerra Fria, os países africanos constituem-se em parcerias de valor em fóruns multilaterais nos quais o Brasil almeja agir como mediador, com vistas a diminuir as assimetrias entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. No entanto, apesar de a política do Brasil para a África, uma vez formulada em termos de estratégia de inserção internacional autônoma ainda nos governos militares nunca ter sido retirada completamente da agenda de política externa, teve ênfase variada conforme as prioridades atribuídas pelos diferentes governos democráticos. Ainda assim, vem sendo trabalhada pelo Itamaraty consoante com uma visão autonomista mesmo que de forma seletiva, como no caso da CPLP e na participação brasileira na UNAVEM. Conforme observou um diplomata no momento em que a UNAVEM III estava em realização, “a participação do Brasil em operações de manutenção de paz [...] contribui para a projeção do país e para o adensamento das relações com países e regiões de particular interesse político e econômico, atuando, portanto, como instrumento de política externa brasileira” (CANNABRAVA, Ivan; a*pud* MANDUCA; GONÇALVES, 2008).

Para os setores militares, manter e aprofundar a política para a África é importante, pois remonta à construção da potência, posta em andamento durante o regime castrense. Ademais, no que concerne à Marinha, que está diretamente ligada aos assuntos políticos no

Atlântico Sul, manter a presença brasileira no continente africano é requisito imprescindível, não apenas como instrumento de ascensão internacional, mas também para a defesa das linhas de comunicação marítima e dos recursos da plataforma continental brasileira. Além disso, a capacidade de presença significa interesse e, portanto, respalda a possibilidade de poder influir nas negociações caso as grandes potências tentem reverter a condição geopolítica de um espaço oceânico ao qual o Brasil está geograficamente inserido.

Por isso, em momentos de arrefecimento da política brasileira para a África, nos anos de 1990, a Marinha manteve a dinamicidade da cooperação com a Namíbia para a formação da Marinha do país africano, enquanto o Itamaraty, por sua vez, manteve ativos os canais de diálogo com países-chave do continente. Assim, concluímos que as relações entre Brasil e África ocidental não podem ser consideradas apenas como um dos possíveis instrumentos para alçar o Brasil na condição potência global, mas integra os desdobramentos de desenvolvimento da capacidade de projeção marítima no Atlântico Sul.

2.3 O Brasil no Mar: a Política Marítima Brasileira

Como já observado, a política brasileira para a África foi idealizada e posta em marcha no contexto da busca pela autonomia, a ser conquistada por meio da projeção atlântica. Mas esta mudança de postura em política externa também foi acompanhada por mudanças na política interna. A busca de maior capacidade de influência para além das fronteiras sul-americanas deveu-se também à construção de uma ideia sobre a importância atribuída ao mar sobre a capacidade de desenvolvimento econômico do país. Desde o fim do tráfico de escravos, o mar ocupou papel menor na política nacional, e mesmo o intercâmbio do continente africano diminuiu drasticamente, acompanhando um movimento de consolidação das fronteiras terrestres e afirmação da condição de potência sul-americana. Como o mar retornou com intensidade à pauta da política exterior brasileira? O objetivo deste tópico será analisar a construção de uma política marítima como condição suficiente de projeção externa brasileira e presença no Atlântico Sul.

Após a II Guerra Mundial, observa-se que os assuntos relativos ao mar tomaram uma dimensão de destaque na agenda internacional, devido tanto ao aumento do comércio marítimo, quanto ao crescente interesse em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para exploração de recursos *offshore*, aumentando a necessidade de regulamentação internacional referente às atividades no mar.

Em termos de transporte e navegação, durante as duas grandes guerras sentiu-se a necessidade de uma organização intergovernamental para a navegação marítima, uma vez que os problemas logísticos para transportar tropas e material bélico, assim como o transporte de bens entre Estados Unidos e seus aliados europeus requeriam uma coordenação eficaz da navegação. Para tanto, foi criada em 1944 a Organização Marítima Unida para funcionar como autoridade central de controle da marinha mercante dos países aliados. Após sua dissolução, em 1946, seus países-membros deram início ao processo de criação de um organismo permanente para centralizar a coordenação das atividades marítimas, que resultou na IMO em 1948, à época Organização Marítima Consultiva Internacional (*International Maritime Consultive Organization*), IMCO (FONSECA, 1989; p. 30-32).

O Brasil participou ativamente dos trabalhos que precederam a adoção da IMO, realizando um esforço, em conjunto com outros países em desenvolvimento, para inserir nos atributos da nascente organização especializada em assuntos marítimos um mandato que também abrangesse questões econômico-comerciais com vistas a proteger o desenvolvimento de sua marinha mercante. Em contrapartida, países desenvolvidos e grandes potências marítimas entendiam que a organização deveria limitar-se apenas a temas de natureza técnica[15]. Nessas condições, a IMO limitou-se às questões técnicas, sendo que a Convenção entrou em vigor em 1958, após atingir a quantidade necessária de ratificações. O Brasil promulgou a Convenção pelo Decreto n. 52.493 de 23 de setembro de 1963.

Os objetivos da IMO podem ser assim resumidos:

A) Colaboração entre os governos para regulamentação das práticas referentes às questões técnicas da navegação comercial com vistas à segurança marítima, tanto das embarcações quanto da navegação.

B) Facilitação do tráfego marítimo internacional por meio do incentivo ao abandono de medidas discriminatórias e das restrições julgadas não indispensáveis aplicadas pelos governos à navegação comercial internacional.

[15] A conferência que resultou na convenção da IMCO reuniu-se entre 19 de fevereiro a 6 de março de 1948 com a participação dos representantes dos seguintes países: Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Chile, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Índia, Irlanda, Itália, Líbano, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Paquistão, Peru, Polônia, Portugal, República Dominicana, Reino Unido, Suécia, Suíça, Tchecoslováquia e Turquia; e observadores. Formaram-se três grupos de interesses: os países nórdicos, Austrália e Nova Zelândia defenderam o estabelecimento não de um organismo especializado, mas somente de uma Comissão das Nações Unidas para tratar de questões técnicas referentes à navegação internacional. Já Estados Unidos, Países Baixos, Canadá, Reino Unido e Itália manifestaram preferência pela criação de um organismo especializado, mas que deveria limitar-se a temas de natureza técnica. Por outro lado, países em desenvolvimento liderados por Brasil, Índia, Paquistão, Argentina e Chile insistiram na necessidade de atribuição de temas econômicos e comerciais ao organismo a ser instituído (FONSECA, 1989; p. 34-35).

C) Proteção do meio ambiente marinho.

D) Cooperação técnica e incentivo a troca de informações entre os governos.

Conforme argumenta Luiz Henrique Pereira da Fonseca (1989; p. 19), diplomata que servia na Representação Especial do Brasil em Londres e ocupava-se dos assuntos relativos à IMO, apesar de não ter sido possível criar o organismo idealizado pelo Brasil e outros países em desenvolvimento para coordenar os múltiplos aspectos da cooperação marítima internacional, os trabalhos da IMO, ainda que restritos ao campo técnico, interessam a todos os países envolvidos nas atividades marítimas, uma vez que visam ao estabelecimento de normas internacionais de segurança da navegação e proteção do meio ambiente marinho. Ademais, a participação brasileira nas negociações que resultaram na Convenção que deu origem a IMO despertou o país para importância de integração do mar à política nacional, uma vez que as questões marítimas mostravam-se intrinsecamente relacionadas ao desafio do desenvolvimento.

Além da cooperação para segurança da navegação comercial internacional, a perspectiva de aproveitamento de recursos de grande valor econômico e estratégico, à época especialmente o petróleo *offshore* por meio de avanços tecnológicos despertaram a atenção de alguns países costeiros para a prospecção de tais recursos no solo e subsolo marinho em suas adjacências. Entretanto, pelas normas tradicionais, estes recursos encontravam-se além da soberania dos Estados e pertenciam ao alto-mar, ou seja, estariam à disposição de quem pudesse extraí-los.

Dispostos a proteger e explorar petróleo e outros minerais de águas rasas, os Estados Unidos reivindicaram em 1945, por meio de duas proclamações, a Proclamação n. 2.667, sobre a "Política dos Estados Unidos a respeito dos recursos naturais do subsolo e do leito da plataforma continental", e a Proclamação n. 2.668, sobre a "Política dos Estados Unidos a respeito de pescas costeiras em certas áreas do Alto Mar", assinadas pelo Presidente Truman, a propriedade dos recursos da plataforma continental ao longo de suas costas, até duzentas milhas, embora conservasse o limite de três milhas náuticas para o mar territorial. A proclamação norte-americana referente à plataforma continental continha ressalva sobre o caráter de alto-mar às águas sobrejacentes (CASTRO, 1989; p. 12; LONGO, 2014, p. 20; FIGUEIRÔA, 2014; p. 73).

A partir das proclamações Truman, a plataforma continental, cuja designação geomorfológica compreende o prolongamento da massa continental sob o mar, surge como objeto de apropriação estatal, abrindo precedente para declarações semelhantes por outras nações e aumentando a necessidade de regulamentação e padronização em âmbito

internacional da soberania e jurisdição dos Estados no mar. Na América Latina, vários Estados estenderam seus direitos de soberania e jurisdição, não apenas sobre a plataforma continental, mas também sobre as águas adjacentes a suas costas, adotando, assim, um mar territorial de até duzentas milhas marítimas, embora apresentassem particularidades quanto ao direito de navegação.

O México, ainda em 1945, por declaração presidencial unilateral estabeleceu jurisdição e controle sobre os recursos da plataforma continental e zona de pesca, embora estivesse mantida a liberdade de navegação. A Argentina, em 1946, definiu soberania sobre plataforma submarina e a coluna d'água que cobre a plataforma. Chile e Peru, em 1947, foram além da jurisdição sobre a plataforma continental e coluna d'água e adotaram duzentas milhas como limite de mar territorial nacional, solo e subsolo. O mesmo procedimento foi realizado pela Costa Rica em 1948, seguido por El Salvador em 1950, Honduras e Equador em 1951, Nicarágua em 1965, Panamá em 1967, Uruguai em 1969 (LONGO, 2014; p. 20).

As proclamações dos países americanos sobre as respectivas plataformas continentais despertaram o interesse do Brasil para ampliar a sua jurisdição sobre os espaços marítimos, considerando a possibilidade de prospecção de petróleo *offshore* como já extraíam os Estado Unidos e o México. Dessa forma, o Itamaraty consultou os Ministérios da Marinha, da Justiça e da Agricultura, bem como o Conselho Nacional de Petróleo, sobre a conveniência de o Brasil adotar posição semelhante aos vizinhos latino-americanos. Em comunicação de 3 de março de 1948, o Ministro da Marinha propôs o estabelecimento de um "mar continental" de largura de 200 milhas. O Itamaraty, contudo, mantinha cautela diante de tão ampla reivindicação e favorecia declarar direitos apenas sobre a plataforma continental, no mesmo sentido da proclamação Truman (FIGUEIRÔA, 2014; p. 164).

Em que pese o parecer favorável do Ministério da Marinha para o estabelecimento de mar territorial de 200 milhas, prevaleceu a posição do Itamaraty, apoiado no parecer do Consultor Jurídico do Ministério, Levi Carneiro, considerando admissível a extensão da jurisdição do Brasil sobre a Plataforma Continental, mas a reivindicação sobre as águas não seria cabível, por ser o alto-mar insuscetível de apropriação. Assim, em 1950, o Brasil proclamou direitos soberanos sobre a plataforma continental, motivado pelo interesse de reservar os recursos da plataforma, subordinando sua exploração à autorização governamental. Conforme observa Christiano Figueirôa (2014, p. 165-166):

> O Decreto no 28.840, de 1950, expressamente declarava "integrada ao território nacional" a plataforma submarina. Ao considerar a plataforma integrada ao território – no qual a soberania estatal não admite sequer exceções ligadas ao *jus*

> *communicationis* –, a proclamação brasileira podia ser interpretada como ainda mais abrangente, em relação à plataforma, que as daqueles países que haviam optado por estender o mar territorial. O regime especificado no decreto, bem como o histórico de sua adoção acima mencionado, indicava, entretanto, maior proximidade com a proclamação Truman.

Diante de amplas divergências quanto aos limites e jurisdição estatal em relação ao mar, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em Genebra, no ano de 1958. A conferência contou com a participação de 86 Estados, mas não houve consenso sobre a extensão do mar territorial além de três milhas e sobre o estabelecimento de direitos exclusivos de pesca neste espaço. Ainda assim, foi aprovada uma convenção sobre o alto-mar, que consagrou o conceito de *Mare Liberum*, prática já adotada entre as nações, ao afirmar que o alto-mar é "aberto a todas as nações" e, portanto, "nenhum Estado pode legitimamente pretender qualquer parte dele à sua soberania" (ONU, 1958). Apesar da falta de consenso quanto ao limite do mar territorial, a convenção estabeleceu que o alto-mar compreende "todas as partes do mar que não pertençam ao mar territorial ou às águas interiores de um Estado" nas quais todos os Estados têm liberdade de navegação, pesca, sobrevoo e liberdade de colocar cabos e oleodutos submarinos.

A conferência logrou estabelecer uma convenção sobre o regime a ser adotado na plataforma continental, contribuindo para introdução definitiva deste conceito no direito internacional referente ao uso do mar. Na plataforma continental, compreendida como a extensão submersa do continente a partir do mar territorial até o início do talude, os Estados costeiros poderiam exercer "direitos de soberania" com o propósito de aproveitamento dos recursos naturais nelas encontrados.

As convenções resultantes da I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foram avaliadas como positivos para o Brasil, pois conforme observou o Chefe da delegação brasileira nada continham que pudesse contrariar os interesses do país. O Brasil, contudo, não chegou a ratificar as convenções de Genebra, devido à falta de adesão dos Estados aos textos finais produzidos ao final da Conferência, sobretudo por parte dos países em desenvolvimento que, a respeito da plataforma continental, entendiam que os critérios adotados favoreciam os países costeiros desenvolvidos e tecnologicamente mais avançados. Outra Conferência sobre o Direito do Mar foi realizada em 1960, mas, novamente, não houve consenso sobre a extensão do mar territorial (FIGUEIRÔA, 2014; p. 94 e 171; MENEZES, 2015, p. 30).

No decorrer dos anos de 1960, apesar do esforço das Nações Unidas para regulamentar a situação dos oceanos, as disputas e reclamações de soberania e jurisdição

quanto ao limite do mar territorial de 200 milhas e plataforma continental se agravavam. Dois foram os motivos pelos quais os oceanos tornaram-se uma arena de disputas e conflitos entre os Estados: primeiro, o aumento significativo no valor dos recursos oriundos do mar e, segundo, a rápida disseminação de Estados soberanos devido ao acirramento do processo de descolonização nos continentes africano e asiático (MARRONI, 2013; p. 45-46).

Intensificava-se também o interesse pela pesquisa e exploração dos recursos minerais do leito dos oceanos, ou seja, aqueles localizados além da plataforma continental dos Estados costeiros. Desde a década de 1950, pesquisadores analisavam a rentabilidade dos depósitos de nódulos polimetálicos, com alto teor de níquel, cobalto, cobre e manganês localizados no leito marinho, sendo que na década seguinte indústrias passaram a estudar os sistemas de explotação e tratamento metalúrgico dos nódulos polimetálicos (SOUZA, 2001; p. 456).

Essa percepção de uma possível corrida aos nódulos polimetálicos, ampliou as divergências entre países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos quanto a soberania sobre a plataforma continental e águas adjacente com a finalidade de proteção dos recursos nelas existentes, pois tal corrida poderia ser mais facilmente vencida por alguns poucos países tecnologicamente mais avançados em prejuízo dos menos desenvolvidos. Assim, em discurso proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1967, o Embaixador de Malta, Arvid Pardo colocou em pauta o conceito de “patrimônio comum da humanidade” para os fundos marinhos situados além das jurisdições nacionais e seu uso exclusivamente para fins pacíficos no interesse de toda humanidade. Posteriormente, este conceito seria adotado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (SOUZA, 2001; p. 457; FIGUEIRÔA, 2014; p. 95). Conforme Arvid Pardo (1969, p. 18):

> A única alternativa é a instituição de um regime internacional efetivo sobre o fundo do mar e o solo oceânico, além de uma jurisdição nacional claramente definida. Só assim, teremos esperanças de evitar as tensões cada vez maiores, e poderemos assegurar a exploração dos imensos recursos contidos na superfície e no interior do fundo do oceano, sem prejuízo para ninguém e com benefício para todos.

Em resposta a proposta de Arvid Pardo, as Nações Unidas adotaram a Declaração de Princípios, por meio da Resolução 2749, XXV, na qual declara os leitos dos oceanos, seu subsolo, bem como os recursos nele existentes como patrimônio comum da humanidade (SOUZA, 2001; p. 457). Observa-se, portanto, em plano global, um aumento significativo de interesses em relação ao uso e exploração dos recursos oriundos do mar, despertando a necessidade do estabelecimento de mecanismos para aproveitamento e gestão racional dos recursos marinhos a fim de evitar possíveis conflitos entre os Estados.

Neste contexto, o Brasil, influenciado pela conjuntura internacional e na condição de país em desenvolvimento, viu-se na necessidade de não apenas acompanhar os debates a respeito do regime sobre os oceanos, mas também participar e influenciar nas negociações considerando as possibilidades e interesses do país no mar. Entretanto, o Brasil ainda não contava com documentos nacionais que apontassem com clareza quais os interesses a serem promovidos e defendidos no mar, apoiando-se apenas nas práticas comumente aceitas. Foi somente após a intensificação dos conflitos e reivindicações internacionais pressionando para revisão e codificação das regras e normas para aproveitamento dos oceanos que teve início um processo interno para estabelecer uma política brasileira para o mar. Outro fator que ajudou a acelerar os fatos foi o conflito envolvendo a França no episódio que ficou conhecido como Guerra da Lagosta entre 1960 e 1964.

O conflito foi motivado pela negativa do governo brasileiro em permitir a captura do crustáceo nas costas do litoral nordeste do Brasil, na faixa que se estende de Recife até Fortaleza, por navios lagosteiros franceses, ao que se sucederam inúmeros apresamentos efetuados pela Marinha de Guerra brasileira, culminando no envio de navios de guerra pela França ao litoral do Brasil para garantir os interesses dos pescadores franceses. Da mesma forma, o Brasil mobilizou suas Forças Armadas na intenção de dissuadir a França, sendo que não houve conflito bélico e o incidente foi encerrado por meio de negociações (LESSA, 1999; p. 109).

No incidente, porém, o governo brasileiro percebeu que havia interesses em jogo no mar, posicionando-se mais ativamente nas conferências internacionais sobre o Direito do Mar em defesa de interesses no espaço marítimo. Neste sentido, o Brasil integrou o Comitê *ad hoc* estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas para estudar os usos pacíficos do fundo do mar e do solo oceânico além dos limites da jurisdição nacional. O Comitê reuniu-se duas vezes ao longo do ano de 1968, uma das quais na cidade do Rio de Janeiro, apontando, portanto, maior envolvimento brasileiro sobre a questão (SOARES, 2014, p. 272-273).

Ademais, conforme observa Figueirôa (2014; p. 179), o Brasil, que até meados de 1966 mantinha a regra do tiro de canhão desde o século XIX, ou seja, a adoção de 3 milhas marítimas de extensão de Mar Territorial, iria rever essa posição, e em um intervalo de menos de quatro anos estendeu seu Mar Territorial para 6 milhas marítimas, em seguida para 12 milhas marítimas e finalmente para 200 milhas marítimas, seguindo a tendência de diversos países latino-americanos:

> A “guerra da lagosta” e a preocupação com a pesca desses crustáceos por navios estrangeiros na plataforma continental brasileira estiveram entre os fatores que aumentaram o interesse público do país sobre o mar adjacente como parte integral do patrimônio nacional, e que resultaram, nos anos seguintes, em sucessivas extensões da largura do mar territorial (*Ibdem*; p. 174).

Com o decreto-lei n. 1.098, de 1970, o Brasil, em ato unilateral, passou a adotar o limite de 200 milhas marítimas para o Mar Territorial, assumindo uma posição mais ousada e controversa de liberdade para controle de uma ampla faixa de mar pelo Estado costeiro. Este posicionamento, contudo, não era exclusivo do Brasil, pois acompanhava uma movimentação dos países latino-americanos sobre a jurisdição sobre o mar adjacente (LONGO, 2014, p. 71).

O texto do decreto-lei faz referência à necessidade de atender “a fatores geográficos e biológicos assim como às necessidades de sua população e a sua segurança e defesa”, apontando para uma gama de motivos, econômicos e estratégicos, para além da solidariedade continental. Além disso, seu artigo segundo enfatizava que a “soberania do Brasil se estende no espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar” apontando uma clara preocupação com a defesa dos recursos presentes na plataforma continental, sobretudo o petróleo recentemente descoberto. Quanto à liberdade de navegação, o decreto-lei reconheceu “aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente”, considerando “passagem inocente o simples trânsito pelo mar territorial, sem o exercício de qualquer atividade estranha à navegação”, estabelecendo um regime diferente daquele previsto pela doutrina dos Mares Abertos (BRASIL, 1970).

A decisão de estender o mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas resultou de um consenso entre a Presidência da República e os Ministérios da Marinha e das Relações Exteriores. Desde a década de 1940, quando ocorreram as declarações de Chile e Peru para alteração da largura do mar territorial, a Marinha já era favorável à adoção de 200 milhas para o mar territorial do Brasil. Por outro lado, a pressão conjuntural devido ao aumento dos interesses internacionais pelos oceanos, bem como a ativa participação brasileira nos trabalhos do Comitê do Fundo do Mar das Nações Unidas, refletiu favoravelmente sobre as considerações do Itamaraty, onde o tema já era considerado. Assim, o tema foi impulsionado pelo entendimento prévio entre os dois ministérios:

> Em decorrência de “entendimentos diretos entre os titulares dos dois Ministérios principalmente interessados... em fins de 1969”, foi criado um grupo de trabalho informal, composto de representantes do Itamaraty e da Marinha, com o mandato de “considerar a questão do mar territorial, prioritariamente, tendo em vista a repercussão de qualquer decisão a respeito sobre o regime dos demais espaços marinhos”. O grupo de trabalho, que se reuniu a partir de 5 de janeiro de 1970, sob a presidência do Secretário-Geral das Relações Exteriores, examinou os interesses

> brasileiros na matéria, seus aspectos internacionais e suas possíveis repercussões. "Passados em revista os interesses brasileiros, verificou-se que o melhor modo de atendê-los seria ampliar o mar territorial, e que os inconvenientes que da sua adoção resultassem seriam indiscutivelmente menores que as vantagens obtidas" (CASTRO, 1989; p. 29).

Araújo Castro (1989) observou que na Exposição de Motivos n. 011/70 do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General-de-Brigada João Baptista de Oliveira Figueiredo, com o qual o Presidente Emílio Médici encaminhou à consideração do Congresso Nacional o texto do Decreto-lei n. 1098, registrou oficialmente três tipos de motivos para a medida. Em primeiro lugar, citou-se o problema de ordem econômica, devido à necessidade de defesa do potencial biológico marinho brasileiro (CASTRO, 1989; p. 17). Outros interesses foram, também, considerados como fatores econômicos de importância capital para o país, tais como: controlar as pesquisas nas águas e nos fundos da área de 200 milhas e a de preservação do meio ambiente marinho; evitar a poluição das águas e danos aos recursos marinhos; assegurar a jurisdição do Estado costeiro sobre o estabelecimento e a utilização de instalações e estruturas, na área das 200 milhas (CARVALHO, 1999; p. 115).

Em segundo lugar, citaram-se os fatores político-diplomáticos pela adoção de uma solução coincidente com a que tende a prevalecer em toda a América Latina, permitindo a formação de uma frente única latino-americana nos foros internacionais. Ressalte-se que em 1969, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou pela Resolução 2574-A (XXIV) a convocação de uma conferência sobre os regimes e limites da área internacional do fundo do mar. O Brasil, portanto, deveria tomar uma decisão antes de iniciadas as negociações multilaterais sobre os diferentes aspectos do direito do mar (CASTRO, 1989; p. 17, 26). Carvalho (1999, p. 117), acrescenta ainda que a extensão do mar territorial brasileiro para duzentas milhas, foi também incluída no pacote de aproximação brasileira para a África. A decisão era envolver os países africanos da costa atlântica no apoio à decisão do governo Médici. A solidariedade africana à decisão unilateral brasileira era um importante trunfo junto aos organismos multilaterais.

Por fim, destacaram-se fatores de segurança, sobre os quais a Exposição de Motivos assinala que a afirmação unilateral de soberania e jurisdição sobre as águas adjacentes ao litoral brasileiro numa extensão de 200 milhas propiciaria argumentos jurídicos contra eventuais incursões estrangeiras. Havia interesse em evitar que as águas próximas a costa brasileira fossem utilizadas por navios estrangeiros para atividades de espionagem ou de pesquisa para fins militares. Existia ainda a preocupação em evitar a colocação de artefatos militares por terceiros Estados nas áreas do fundo do mar adjacentes à costa do país. A

Marinha, contudo, apresentou suas ressalvas a respeito da inadequação de meios para o patrulhamento de 200 milhas, mas observou que a ampliação do mar territorial brasileiro para 200 milhas era recomendável justamente porque serviria de incentivo para o dimensionamento de uma força naval condizente com a extensão das costas do país e sua posição estratégica do Atlântico Sul (CASTRO, 1989; p. 17, 23).

Portanto, conforme argumenta Carvalho (1999, p. 112), o decreto das 200 milhas, que poderia parecer um ato de agressividade ou expansionismo, foi, sobretudo, resultante de uma fraqueza. A esquadra brasileira possuía 57 embarcações pesadas. A americana alcançava esse número só com os seus submarinos atômicos e porta-aviões, e a russa possuía 75 submarinos nucleares, à época. Aparentemente, o Brasil assumiu um compromisso impossível de ser cumprido, ou seja, patrulhar uma superfície de 3.200.000 quilômetros quadrados de mar territorial. Entretanto, para a Marinha esse argumento era apenas uma consequência da confusão entre a capacidade de vigilância e a extensão da soberania:

> "[O] argumento ridículo de que não possuímos força naval ou aeroterrestre que garanta a soberania brasileira sobre essa área marítima é facilmente contestável, pois também não possuímos força terrestre capaz de policiar toda essa imensa fronteira terrestre e nem por isso qualquer mau brasileiro propôs que recuássemos nossa fronteira para a região centro-oeste-sul do país com o propósito de assegurar melhor defesa" (VEJA, 1971; p. 25).

Observa-se, portanto, que houve consciência política do governo de que ao assumir o controle da área de mar até as 200 milhas marítimas, poderia fazê-lo quase impunemente. Na avaliação política, compreendeu-se que o atrito com as grandes potências marítimas, embora inevitável, seria atenuado pela defesa dos interesses brasileiros no mar e pelos antecedentes regionais que faziam da postura brasileira um ato unilateral, mas não isolado, dificultando a possibilidade de uma confrontação bélica. Conforme argumentos de um oficial da Marinha:

> Então a ampliação da largura do mar territorial brasileiro para duzentas milhas não veio colocar a Marinha de Guerra diante de maiores possibilidades de se defrontar com esquadras mais poderosas. Apenas obrigá-la-á a intensificar sua presença nas águas territoriais brasileiras a fim de garantir o cumprimento da legislação nacional (BASTOS, 1972; p. 53).

A esses fatores, somam-se também aspectos de natureza interna, pois no início de 1970, o regime militar enfrentava uma situação doméstica conturbada devido ao aumento da repressão à dissidentes, à censura e à eleição do presidente Emílio Garrastazu Médici que sucedeu os três ministros militares que governavam o país após o adoecimento do presidente Costa e Silva. Diante dessas circunstâncias, o governo tinha interesse político em adotar medidas com

implicações positivas sobre a opinião pública, para a qual o decreto-lei que ampliou o mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas veio a contribuir, já que era ação nitidamente nacionalista, impondo impacto positivo sobre a população e também sobre a oposição (CASTRO, 1989; p. 27).

Observa-se, portanto que, a partir da década de 1970, produziu-se um consenso governamental, capitaneado pelo Itamaraty e pela Marinha, impulsionado pelas circunstâncias internacionais decorrentes da intensificação dos debates a respeito do regime para aproveitamentos dos oceanos e dos limites para soberania no mar pelos Estados. Aos fatores externos, somam-se fatores ou forças internas relacionadas aos interesses de um governo autoritário orientado pela lógica desenvolvimentista de cunho nacionalista, para o qual os recursos da plataforma continental trariam uma contribuição significativa. A adoção do mar territorial de 200 milhas marítimas pelo Brasil foi reflexo de uma política de desenvolvimento acelerado e também uma tentativa de afirmar a autonomia decisória da política exterior brasileira, no quadro da construção do Brasil potência, ambicionado pelos militares.

Em termos estratégicos, o mar territorial de 200 milhas significava maior presença do Brasil no Atlântico Sul, integrando-o em seu sistema de defesa, de modo a alcançar também a margem ocidental africana. Contudo, tal medida sofreu forte oposição dos Estados Unidos que não foram convencidos pelos argumentos de defesa dos recursos existentes nas águas adjacentes e na plataforma continental brasileira, e entendiam a atitude do país como uma política de poder. Na África, a derrocada do império colonial português, abriu a possibilidade de novas parcerias para o Brasil em âmbito da cooperação entre países em desenvolvimento. Todos esses fatores, somados à liderança do Itamaraty, favoreceram a busca por uma inserção internacional mais autônoma e independente, uma vez que a possibilidade de acompanhar a política norte-americana nesta área não se coadunava com os objetivos nacionais. No que se refere ao mar, o consenso articulado com a Marinha, enquanto instituição especializada nos assuntos marítimos e que poderia propiciar apoio técnico e logístico, foi fundamental para angariar o apoio necessário com a finalidade integrar os temas referentes ao mar na pauta da política nacional.

Consideramos, portanto, que a pressão da conjuntura internacional diante de um contexto interno favorável possibilitou a formação de um consenso entre Itamaraty e Marinha, dando início a articulação de uma política marítima nacional com vistas ao desenvolvimento do potencial marítimo do país associado a um projeto de inserção autônoma a partir do Atlântico Sul. Esta política referente ao mar teve início nos fatores circunstanciais que resultaram no decreto-lei que ampliou o mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas,

contrariando os interesses das grandes potências e, por conseguinte, afirmando a presença independente do Brasil no Atlântico Sul. O esforço para o desenvolvimento do poder marítimo brasileiro que se seguiria nos anos subsequentes, no qual a Marinha adotaria um papel de liderança direcionadora, integrava-se nos marcos da construção da identidade do Brasil como potência regional emergente, pela "vocação natural".

Assim, a fomentação e articulação de uma política que direcionaria as atividades brasileiras no mar, bem como definiria a postura do país na condução de sua política exterior não foi fruto de uma consciência nacional ou discussão pública sobre o assunto, aliás, como observa o Embaixador Araújo Castro (1989, p. 27), os temas referentes ao mar, de forma geral, ocupavam bem pouco da atenção dos brasileiros:

> Não se poderia dizer que a opinião pública brasileira do início de 1970 ansiava pela ampliação do domínio marítimo do país. O tema era pouco conhecido e debatido, reflexo, talvez, da atenção relativamente escassa dada até recentemente no Brasil ao que se passava no resto da América Latina. Já haviam, é certo, aparecido uns poucos editoriais e alguns artigos em revistas especializadas. Dois projetos de lei sobre o assunto tramitavam sem maior repercussão no Congresso. Mas não se tratava de questão amplamente discutida nos meios políticos ou de comunicação.

Por outro lado, a ação direcionadora do Estado foi o impulso necessário para dar início à construção de uma política marítima com objetivo de desenvolver o poder marítimo brasileiro como um dos elementos da estratégia de inserção internacional autônoma. A motivação, contudo, não veio da opinião pública nacional, mas do ideário de uma vocação natural do país para ocupar o papel de potência regional de ambições globais. Conforme uma publicação da década de 1970, o então Capitão de Mar Guerra Mário César Flores afirma que:

> O Brasil é um país marítimo cujo destino se acha vinculado ao uso do mar. Esta ideia tem hoje um significado particularmente notável, a vista da luta que estamos engajados para desenvolver o País, levando-a a uma posição compatível com seu potencial. Tal esforço abrange as vantagens que o mar oferece e infere tanto a necessidade de investir no mar, preparando o homem e construindo o acervo material conveniente, como a ocorrência de antagonismos envolvendo nossos interesses no campo internacional (FLORES, 1972; p. 14).

A política de afirmação da soberania brasileira sobre o mar territorial de 200 milhas marítimas e, por conseguinte, a fomentação da projeção internacional do Brasil por meio do aproveitamento do potencial e recursos advindos do mar, teve desdobramentos internos e externos, com resultados que afetaram significativamente a condução da política exterior brasileira no Atlântico Sul. Destaca-se nesse processo, a presença central e direcionadora da Marinha que, pela tradição adquirida nos assuntos marítimos, assumiu a liderança da

condução da política marítima brasileira, a partir da delegação consensual estabelecida em conjunto com os governos militares e o Itamaraty.

Em termos de política externa, além da busca pela inserção no continente africano conduzido pelo Itamaraty, dois assuntos dominaram o processo de projeção da presença brasileira no mar: a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e a participação do Brasil nas negociações sobre a Antártida. Em ambos, a participação da Marinha, não apenas com apoio técnico e logístico, mas também como liderança política, foi fundamental para a condução da ação brasileira nos fóruns internacionais. Conforme observa o Almirante Airton Ronaldo Longo, que integrou a Delegação brasileira na III Conferência a partir de 1973:

> A importância desse tema para a Marinha é axiomática, por ser o mar o ambiente naval por excelência. E a Marinha do Brasil, ao longo da história, sempre procurou identificar os interesses brasileiros e antecipar-se aos acontecimentos, visando encontrar soluções para os problemas vislumbrados. Foi assim que, nas décadas de setenta e oitenta, entre muitos e importantes assuntos relacionados ao mar, dois deles granjearam atenções especiais, a Terceira Conferência e a Antártica. Desse modo, a Marinha acompanhou atentamente a evolução do pensamento relativo ao Direito do Mar, participando da estratégia para assegurar os interesses brasileiros nessa matéria, e empenhou-se em obter um navio polar para as atividades na Antártica (LONGO, 2014; p. 28).

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, teve início em 1973 e se desenvolveu em onze seções ao longo de nove anos, em um contexto no qual os Estados menos desenvolvidos reivindicavam acesso e soberania sobre os recursos situados na proximidade de suas costas, enquanto as grandes potências marítimas temiam a possibilidade de contenção à mobilização de suas forças ao longo dos principais estreitos do planeta, além de visarem à possibilidade de exploração de recursos dos fundos marinhos, não submetidas à soberania dos Estados. Assim, na opinião de André Beirão, o objetivo da conferência foi esvaziar a questão territorialista do mar, associada ao princípio do *Mare Clausum*, sob a ótica da paz e da segurança internacionais (BEIRÃO, 2014, p. 131). Para Airton Ronaldo Longo, a conferência estendeu-se anos pois tinha como objetivo a busca pelo consenso entre os mais diferentes grupos de interesse, porque a experiência das convenções anteriores apontava para o fracasso caso o resultado das negociações não fosse aceito por todos. Ao final, contudo, os Estados Unidos não contribuíram para o almejado consenso, dando voto contrário o texto conclusivo (LONGO, 2014; p. 30 e 121).

O Brasil, após a extensão da soberania sobre o mar territorial de 200 milhas, sustentou tal posição durante todo o período que vai de 1970 até 1982, ano da conclusão da

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Assim, quando iniciaram os trabalhos da III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Brasil posicionou-se no grupo dos países territorialistas, que defendiam uma extensa faixa de Mar Territorial de 200 milhas, grupo em que se incluíam os países latino-americanos, dentre os quais Equador, Peru, Panamá, El Salvador e Uruguai, além de alguns países africanos. No outro extremo, encontrava-se o grupo de países marítimos conservadores da Europa, os Estados Unidos, além dos países socialistas liderados pela União Soviética. Este grupo defendia a liberdade dos mares e uma extensão mais modesta do mar territorial de 12 milhas marítimas. Havia ainda o grupo africano e o grupo asiático, ambos favoráveis à adoção de uma zona econômica exclusiva, conceito inovador que possibilitava ao país costeiro direito aos recursos da plataforma continental e águas subjacentes até 200 milhas sem, contudo, impossibilitar a liberdade de navegação. O Brasil, portanto, encontrava-se em um dos extremos das negociações e, por isso, seria mais difícil chegar a um resultado totalmente favorável.

> Considerando que para o Brasil, quando adotou duzentas milhas de mar territorial, foram primordiais os fatores políticos e econômicos, a grande batalha na Conferência seria assegurar os direitos que o País dizia possuir na área marítima, no solo e subsolo adjacentes à costa brasileira. Qualquer resultado diferente da posição extrema poderia ser considerado como concessão feita e, então, seria admissível procurar obter outras vantagens. Esse entendimento e a busca do consenso permitiam aceitar articulações não inteiramente favoráveis em troca de outros mais pertinentes às posições de princípio (*Ibdem*, p. 39).

O maior grupo, englobando a maioria dos países em desenvolvimento de todos os continentes, era o Grupo dos 77, cuja maioria defendia uma posição favorável à zona econômica exclusiva. Dessa forma, as discussões encaminharam-se por estabelecer o limite de 12 milhas para o mar territorial, mais próxima, portanto, dos países conservadores, mas também adotou uma zona econômica exclusiva de 200 milhas, atendendo a grande maioria dos países em desenvolvimento (LONGO, 2014, p. 81).

As posições do Brasil eram elaboradas pelo Ministério das Relações Exteriores contando com a participação do Ministério da Marinha e, quando necessário, com a colaboração de outros Ministérios, como de Minas e Energia, Aeronáutica, Agricultura entre outros, conforme o envolvimento das matérias que seriam ou estavam sendo negociadas. No decorrer dos trabalhos, uma Exposição de Motivos, mostrando os assuntos que já se havia conseguido um resultado favorável e os que ainda apresentavam dificuldades, assinada pelos respectivos Ministros era encaminhada ao Presidente da República para sua aprovação. Durante a realização da Conferência, foram preparadas oito Exposições de Motivos, que,

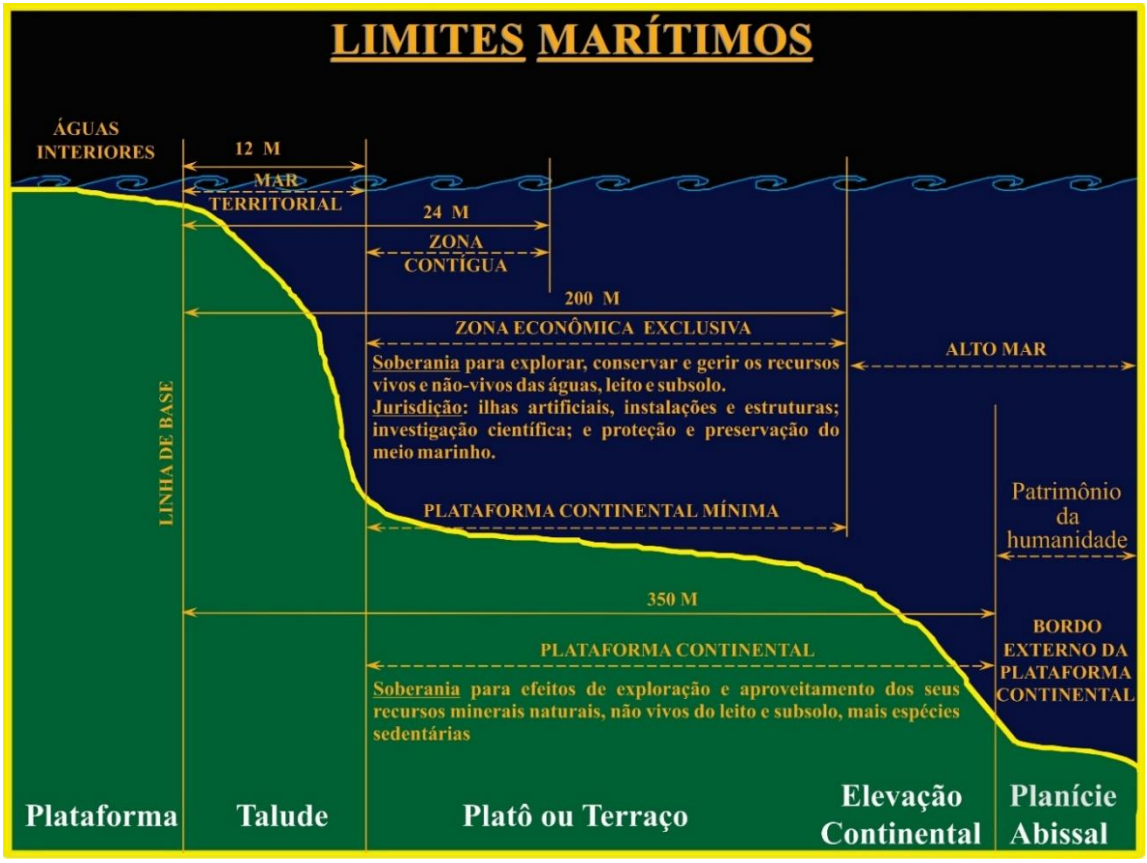
aprovadas pelo Presidente da República, definiram os princípios gerais e estabeleceram as diretrizes básicas que orientaram a atuação do Brasil (*Ibdem*, p.29). Sobre a participação da Marinha durante as negociações da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Longo lembra que:

> [A] Marinha participou da elaboração das posições defendidas pelo Brasil e prestou assessoria nos assuntos de sua competência em defesa dos interesses brasileiros. Para isso, forneceu membros para comparecer às reuniões necessárias ao estabelecimento das posições brasileiras e integrar a Delegação Brasileira durante os nove anos em que ocorreram debates nas sedes das Nações Unidas e que levaram à adoção da Convenção da Jamaica. O Ministro da Marinha, o Chefe do Estado-Maior da Armada e a estrutura da Marinha participaram ativamente de todos os trabalhos desenvolvidos (LONGO, 2014; p. 28).

O resultado da III Conferência foi a aprovação por votação do texto Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em 30 de abril de 1982, em Montego Bay, na Jamaica. A Convenção entrou efetivamente em vigor, contudo, somente em 1994, devido à necessidade de um número mínimo de sessenta ratificações (MENEZES, 2015, p.32). O grande mérito da Convenção foi, sem dúvida, a uniformização dos limites dos espaços marítimos, mas também houve esforço em assegurar o uso pacífico dos mares concernente aos tempos de paz. Por outro lado, a Convenção não visa a controlar o uso da força no mar, ou regulamentar o emprego e utilização dos recursos marítimos em tempos de guerra.

A Convenção compreende um Preâmbulo, 17 partes e 9 anexos, além da ata final da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O texto dispõe sobre o mar territorial de 12 milhas marítimas, na qual os Estados gozam de direitos soberanos, e uma zona contígua também de 12 milhas marítimas, para efeito de fiscalização e jurisdição do Estado costeiro; a zona econômica exclusiva não excedendo em 200 milhas (incluso mar territorial e zona contigua) em que o Estado costeiro tem direito soberanos para fins de exploração e conservação dos recursos naturais, conforme Ilustração 2.

Ilustração 2 - Os Limites Marítimos



Fonte: Marinha do Brasil, 2016.

No que se refere à defesa do Estado costeiro, o texto da Convenção é impreciso a respeito, ainda que alguns países, dentre os quais o Brasil, tenham dispendido esforços para que a redação fosse mais clara. Por este motivo, o Brasil fez declarações interpretativas sobre o assunto nas reuniões da Conferência, com o objetivo de estabelecer sua posição, entendendo que as disposições da Convenção que proíbem o uso da força no mar contra a integridade ou independência de qualquer Estado se aplicam às áreas marítimas sob a soberania ou jurisdição do Estado costeiro, portanto, também na zona econômica exclusiva. Desse modo, a liberdade de navegação não se aplica para terceiros Estados no caso de realização de exercícios militares ou uso de armas sem o consentimento do Estado costeiro (LONGO, 2014; p. 50).

Outro tema controverso durante os debates da III Conferência, que resultou posteriormente no artigo 76 da Convenção, foi a questão relativa à Plataforma Continental, uma vez que possui implicações políticas, socioeconômicas, além de um conteúdo altamente técnico. Fonte de ricas reservas minerais, a Plataforma Continental e o leito do mar eram alvos de disputa entre países desenvolvidos, possuidores de mais recursos para exploração, e países em desenvolvimento. Em termos geomorfológicos, era necessário estabelecer critérios

sobre a distinção entre a Plataforma Continental, prolongamento natural da placa continental, e o leito do mar, declarado patrimônio da Humanidade, trunfo de pressões dos países em desenvolvimento. Entretanto, o acordo sobre a definição jurídica da extensão da Plataforma Continental dos Estados costeiros só foi estabelecido em um limite de 350 milhas marítimos a partir da linha de base do mar territorial, ainda que cientificamente a plataforma continental possa se estender além das 350 milhas, diferenciando, portanto, Plataforma Continental jurídica e científica.

> 1. A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.
> [...]
> 6. Não obstante as disposições do parágrafo 5º, no caso das cristas submarinas, o limite exterior da plataforma continental não deve exceder 350 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial. O presente parágrafo não se aplica a elevações submarinas que sejam componentes naturais da margem continental, tais como os seus planaltos, elevações continentais, topes, bancos e esporões (BRASIL, 1995).

Nos termos da Convenção, o Estado costeiro tem direito além de um mar territorial, zona contígua, e zona econômica exclusiva, a plataforma continental se existir, regida por norma específica. Além disso, o texto da convenção também contempla o alto-mar e a Área, espaço que compreende os fundos marinhos, o leito do mar, e o seu subsolo além da jurisdição nacional, e estabelece a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos como órgão regulamentador do aproveitamento dos recursos da Área (BRASIL, 1995). A Convenção trata ainda dos estreitos utilizados para navegação internacional, dos Estados arquipélagos, das ilhas, dos mares fechados ou semifechados, dos Estados sem litoral, da proteção e preservação do meio ambiente, e da investigação científica (MATTOS, 2014, p. 12). Na questão de Segurança, a Convenção não dispõe de dispositivos, além daqueles já previstos na Carta das Nações Unidas, que evitem que a força seja empregada no mar, embora testes com armamentos nucleares ou exercício com explosivos não sejam autorizados pela Convenção.

Após a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1988 e de sua entrada em vigor em 1994, o Brasil atualizou sua legislação nacional, substituindo o Decreto-Lei nº 1.098, de 1970, pela Lei n. 8.617 de 4 de janeiro 1993, que dispõe de um Mar Territorial de 12 milhas marítimas, uma zona contígua de 12 milhas marítimas, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de até 200 milhas marítimas, além da Plataforma Continental brasileira conforme adotado pela Convenção.

> Nos termos da lei, “o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura” (artigo 1º). Já o artigo 2º dispõe que: “a soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo”. Sobre a zona econômica exclusiva, a lei dispõe que esta “compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial” (artigo 6º). Sobre a ZEE, o Brasil “tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos” (SILVA, 2013; p. 108).

Em relação à Plataforma Continental, os Estados costeiros que pretendessem delimitar a sua plataforma continental além das 200 milhas marítimas poderiam submeter os dados que comprovassem a sua extensão geológica à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), órgão especializado especialmente criado pela Convenção para avaliar os pedidos de extensão da plataforma continental até um limite máximo de 350 milhas.

Assim versa o artigo 4º do anexo II:

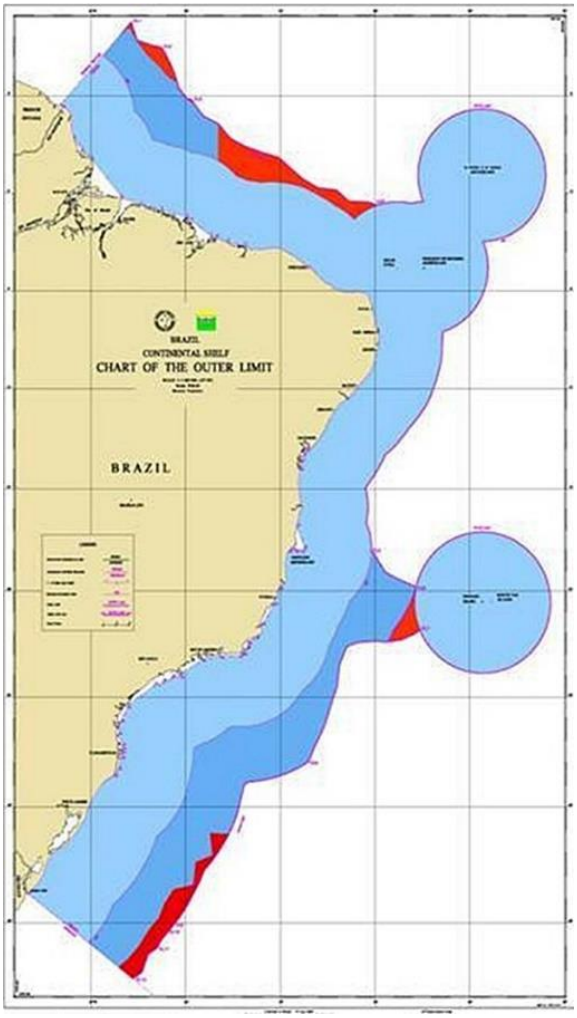
> Quando um Estado costeiro tiver a intenção de estabelecer, de conformidade com o artigo 76, o limite exterior de sua plataforma continental além de 200 milhas marítimas, apresentará à Comissão, logo que possível, mas em qualquer caso dentro dos dez anos seguintes à entrada em vigor da presente Convenção para o referido Estado, as características de tal limite, juntamente com informações científicas e técnicas de apoio. [...] (BRASIL, 1995).

O Brasil foi um dos primeiros países a pleitear o reconhecimento da extensão de sua plataforma continental junto CLPC, parcialmente concedida até o momento. O pioneirismo do Brasil deveu-se ao Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), programa do governo brasileiro iniciado em 1986, por iniciativa da Marinha com apoio da Comissão Interministerial para os Recursos dos Mar (CIRM), e instituído pelo Decreto n. 98.145, de 15 de setembro de 1989. O projeto tem sido desenvolvido pela Diretoria de Navegação e Hidrografia (DNH) da Marinha, com apoio da Petrobrás, universidades e membros da comunidade científica.

Em 17 de maio de 2004, o Brasil submeteu a CLPC seu pedido de extensão da Plataforma Continental brasileira, abrangendo uma área total de 963 mil quilômetros quadrados, além das 200 milhas marítimas da zona econômica exclusiva, área em azul mais escuro e vermelho na Ilustração 3. Em 2007, a CLPC reconheceu 771 mil quilômetros quadrados, excluindo 192 mil quilômetros quadrados, área em vermelho na Ilustração 3,

alegando insuficiência de dados (PAIM, 2014, p. 335; SILVA, 2013; p. 114; VIDIGAL *et all*, 2006; p. 51).

Ilustração 3 - Plataforma Continental: a proposta brasileira



Fonte: Defesa Aérea e Naval, 2016.

Os esforços para elaboração de uma nova proposta iniciaram-se prontamente por meio da atuação do Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Proposta do Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira (GT LEPLAC), da Subcomissão para o LEPLAC e da CIRM. A sugestão do GT LEPLAC com vistas à elaboração de uma proposta revisada a ser oportunamente encaminhada à CLPC foi aprovada na 168ª Sessão Ordinária da CIRM, de 13 de maio de 2008 (SILVA, 2013; p. 116). Enquanto o governo brasileiro iniciava os esforços necessários para reapresentar sua proposta de limites exteriores à CLPC, especialistas brasileiros e integrantes do GT LEPLAC perceberam a realização de pesquisa científica marinha não autorizada pelo governo brasileiro em algumas regiões da plataforma continental

estendida do Brasil (FIGEUIRÔA, 2014; p. 232). Diante de tais fatos, a CIRM adotou a Resolução n. º 03/2010, na qual resolve:

> Aprovar a recomendação da Subcomissão para o LEPLAC, de que, independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 milhas náuticas não ter sido definitivamente estabelecido, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 milhas, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004, e publicada na página eletrônica da ONU.

Assim, o governo brasileiro, por ato unilateral, enquanto aguarda a posição final da CLPC, decidiu que é o próprio Brasil quem tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na plataforma continental estendida. Apesar de controverso, o ato brasileiro é, no entender do professor Alexandre Pereira da Silva (2013, p. 116-117) perfeitamente defensável, uma vez que o país protege seus direitos enquanto aguarda nova manifestação da CLPC. Também para o diplomata Chistiano Figueiroa (2014, p. 234), o direito do Estado costeiro a sua plataforma continental é inerente e decorre do prolongamento natural de sua massa terrestre sob o mar, independentemente de qualquer declaração expressa, seja da Comissão, seja do próprio Estado costeiro, conforme o artigo 77 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A nova proposta brasileira ainda está em elaboração, sendo realizada em etapas. Conforme informações da página virtual sobre o LEPLAC, a proposta parcial da Região Sul da plataforma continental estendida foi encaminhada à ONU em abril de 2015 e no momento encontra-se em análise. A proposta da Região Equatorial foi prontificada em maio de 2016 e será encaminhada à ONU oportunamente, e a proposta da Região Oriental ainda está sendo preparada.

Além da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a inclusão do Brasil no Sistema de Tratado da Antártida[16] foi outro tema relevante na agenda internacional do país à época que impulsionou a construção de uma política de projeção do Brasil ao mar sob liderança da Marinha. Conforme Vieira (2006, p. 50), a Antártida, ou Antártica,[17] situa-se

[16] O sistema do Tratado da Antártida compreende, além do Tratado da Antártida (1959), o Protocolo de Cooperação Ambiental do Tratado da Antártida (1991), a Convenção para Conservação das Focas Antárticas (1972) e a Convenção para a Conservação dos recursos Vivos Marinhos Antárticos (1980).

[17] Ambas as grafias são consideradas corretas, sendo que a grafia Antártida é adotada em documentos do Ministério das Relações Exteriores, sendo também empregada tradicionalmente na Língua Portuguesa, especialmente no Brasil e em Portugal. A grafia Antártica significa anti-ártico, ou seja, refere-se à região oposta ao Ártico, é adotada nos documentos da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) ao qual se vincula o Programa Antártico Brasileiro (FERREIRA, 2009). Para redação deste trabalho, optou-se pela grafia tradicional da Língua Portuguesa, Antártida.

a menos de mil quilômetros lineares do subcontinente sul-americano, contribuindo fortemente para sua conversão em um dos locais de projeção política dos Estados sul-americanos.

O Brasil, de condição geográfica atlântica, é o sétimo país mais próximo do continente antártico, e fenômenos meteorológicos formados na Antártida têm influência sobre o clima no Brasil, por exemplo, a formação de frentes frias. Além disso, assim como a África, a Antártida é um dos continentes que limita o Atlântico Sul, nas imediações da fronteira marítima brasileira, impondo a necessidade de presença para possível participação nas condições políticas de regiões que afetam diretamente o desenvolvimento e a defesa dos interesses do Brasil no mar. A isso soma-se o fato de a Antártida possuir capacidades e recursos econômicos ainda pouco avaliados, que já despertou o interesse de outros países, que reivindicam setores de território antártico para exploração, criando condições de incertezas e conflitos em futuro próximo (KÖNIG, 2015).

A Antártida, desde o fim do século XIX, recebeu várias expedições de reconhecimento e exploração em seu litoral, mas aquelas ao interior do continente, todavia, só passaram a ocorrer na primeira década do século XX, representando governos britânico, francês, russo e estadunidense, entre outras, dentre as quais se destaca a expedição do norueguês Roald Amundsen que alcançou pela primeira vez o ponto onde se encontra o Polo Sul geográfico, em 1911 (VIEIRA, 2006; p. 52). Nas décadas seguintes, a Antártida tornou-se objeto de disputa por influência entre um grupo de países composto por Argentina, Reino Unido, Chile, França, Noruega, Austrália e Nova Zelândia, que reivindicavam soberania sobre determinados espaços do continente antártico.

Após a II Guerra Mundial, os conflitos de interesse e soberania sobre a Antártida seriam agravados pela ascensão de Estados Unidos e União Soviética como grandes superpotências da Guerra Fria. Os Estados Unidos, entre 1946 e 1947, organizaram a maior expedição até então realizada até a Antártida, com o objetivo de treinar tropas e equipamentos para possível utilização no ártico em caso de confrontação com a União Soviética. Em 1948, os Estados Unidos lançaram a iniciativa de internacionalização do continente sob a égide das Nações Unidas, tendo como objetivo evitar conflito entre as pretensões dos Estados Unidos em relação aos aliados ocidentais e também afastar a pretensão soviética sobre o continente. Contudo, em relação a essa tentativa de partilha, a União Soviética afirmou que não reconheceria a legalidade de qualquer decisão relativa ao regime da Antártida que fosse tomada sem sua participação e sugeriu a internacionalização do continente, posição também defendida pela Índia nas Nações Unidas em 1956 (FERREIRA, 2009; p. 34, 37 e 39).

O Brasil ainda não havia assumido qualquer posição oficial em relação ao problema da Antártida, embora geopolíticos brasileiros apontassem a importância estratégica do continente para os interesses brasileiros no Atlântico Sul em análises iniciais sobre o tema. Therezinha de Castro e Delgado Carvalho ressaltaram a importância político-estratégica do continente antártico, afirmando que o Brasil estava em condições de reivindicar direitos sobre a área, que lhe caberia segundo os critérios da defrontação, delimitada pelos meridianos de Martin Vaz e Arroio Chuí (PENHA, 2011; p. 116).

O acirramento de tensões resultantes da Guerra Fria despertou o interesse de pesquisadores em todo o mundo sobre a pesquisa científica na Antártida, que se organizaram para buscar uma forma de defender o continente de possíveis escaladas militares, impactando nas pesquisas do Ano Geofísico Internacional entre 1957 e 1958 (VIEIRA, 2006). Durante o Ano Geofísico Internacional, pesquisadores elegeram a Antártida como região para realização de pesquisas em diferentes áreas da ciência. Como consequência política, o Ano Geofísico Internacional, despertou a atenção dos Estados para a importância de um estatuto que preservasse o continente para paz, cooperação e pesquisa científica internacional, resultando no Tratado da Antártida, também conhecido como Tratado de Washington, devido ao fato da maioria das reuniões de elaboração do tratado ter acontecido na capital dos Estados Unidos.

O Tratado da Antártida foi assinado em 1 de dezembro de 1959, pelas 12 nações que enviaram missões científicas ao continente antártico por ocasião do Ano Geofísico Internacional[18], e entrou em vigor em junho de 1961, após ser ratificado pelos países membros, com a probabilidade de sofrer revisão em um prazo de 30 anos, caso as partes não conseguissem chegar a um acordo sobre a exploração de recursos minerais durante as negociações da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos. Assim, em 1991 as partes consultivas adotaram o Protocolo de Madri, que afastou a possibilidade de revisão do Tratado ao instituir uma moratória à exploração de recursos minerais até 2048.

Segundo Vieira (2006) houve um entendimento comum de que as bases de pesquisas instaladas no continente durante os estudos para elaboração do Tratado da Antártida deveriam ser retiradas, mas a União Soviética negou-se a fazê-lo, abrindo precedente para que os demais países ampliassem sua presença. Por trás da construção das bases de pesquisa, havia o temor de que atividades pretensiosamente científicas escondessem motivações políticas e militares. No que concerne às bases de pesquisa, Vieira ainda observa que a maioria recebe

[18] As 12 nações foram: África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Reino Unido e União Soviética.

denominação relacionada ao meio militar e também são operadas a partir das Forças Armadas.

O Brasil, embora tivesse apresentado formalmente pretensões sobre o continente antártico, foi excluído de participar da elaboração do Tratado da Antártida, apesar de a Marinha do Brasil ter realizado atividades de pesquisa oceanográficas e meteorológicas durante o Ano Geofísico Internacional. Segundo a alegação dos norte-americanos, o Brasil não havia desenvolvido atividades científicas relevantes na região até a convocação para reunião em Washington, gerando protestos do governo brasileiro (PENHA, 2011, p. 118). Porém, a recusa em convidar o Brasil para a conferência foi consequência do receio norte-americano de abrir um precedente à entrada de países satélites da URSS (FERREIRA, 2009, p. 117).

Ainda assim, o Brasil prosseguiu com as pretensões iniciais de participação nas atividades antárticas, e em 1973 foi aprovado um projeto de lei que possibilitou apoio logístico governamental para organização de uma expedição à Antártida, possibilitando a adesão do Brasil ao Tratado da Antártida em 1975, promulgado pelo decreto n. 75.963 (BRASIL, 1975). Após enviar sua primeira expedição científica à Antártida entre 1982-83, na Operação Antártida I, o Brasil foi finalmente aceito como membro consultivo em 1983 e participou das negociações para adoção do Protocolo de Madri em 1991 (Ver Anexo I).

Com o propósito de coordenar as atividades antárticas, foi estabelecida pelo Decreto Presidencial n. 86.829 de 1982 a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR)[19], responsável por articular a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), aprovada pelo Decreto n. 94.401 em 1987 e também por estabelecer seu mecanismo de execução, o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), coordenado então pelo Ministério da Marinha, e atualmente pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. A POLANTAR visa à consecução dos objetivos do Brasil na Antártica, levando em consideração os compromissos assumidos no âmbito do sistema do Tratado da Antártica. Dessa forma, seus princípios norteadores são que a Antártida seja utilizada somente para fins pacíficos, mantenha-se a liberdade de pesquisa científica, preservação do meio ambiente antártico e não introdução de armas nucleares (BRASIL, 1987).

A presença brasileira na Antártida foi consolidada com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), durante a Operação Antártida II, ocorrida entre 1983-

[19] CONANTAR era composto pelos seguintes Ministérios: Ministério da Marinha; Ministério do Exército; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura; Ministério da Aeronáutica; Ministério das Minas e Energia; Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional; Estado-Maior das Forças Armadas; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

84. A EACF está localizada na Baia do Almirantado, na Ilha do Rei George. A localização da base foi objeto de polêmica, pois se encontra em área de reivindicação territorial entre Chile, Argentina e Reino Unido, levando a cogitação de outro local. Entretanto, invocando a letra do Tratado, que não reconhece soberanias, nem tampouco atividades que venham a se tornar fundamento para reivindicações, o Brasil optou pela Ilha Rei George, uma vez que as condições trariam maior segurança e ofereciam menor custo logístico (FERREIRA, 2005; p. 138).

O Brasil também teve participação ativa nas negociações do Protocolo de Madri, realizadas entre 1990 e 1991 em Viña Del Mar e Madri, adotando uma posição favorável à máxima proteção ambiental com medidas rígidas e mais abrangentes possíveis quanto a atividades minerais na Antártida. Mais do que preocupação ambiental, a ausência de um marco regulador para atividades minerais na Antártica trazia de volta à tona questões estratégicas, pois implicava na manutenção da paz no Atlântico Sul. A possível condução de atividades mineradoras na região reivindicada por Argentina, Chile e Reino Unido certamente levaria à discórdia e provavelmente ao conflito (FERREIRA, 2006; p. 147).

O PROANTAR ampliou a presença brasileira geograficamente, apesar do revés sofrido com o incêndio na EACF em 2012, bem como passou a ser referência em organismos internacionais, como no fórum IBAS, que incorporou a cooperação antártica em seu Grupo de Trabalho sobre Ciência e Tecnologia. O Brasil também é referência na Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-Americanos, fórum que congrega hoje Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Equador, Peru e Venezuela para coordenação em temas científicos, logísticos e ambientais na Antártica (FERREIRA, 2006; p. 153).

Em 2014, o Brasil sediou 37ª Reunião Consultiva do Tratado da Antártida, realizada em Brasília, na qual o então ministro da Defesa, Celso Amorim, refirmou a cooperação internacional como um fator decisivo para sucesso da exploração da Antártida e associou os imperativos de paz no Atlântico Sul ao bom funcionamento do Tratado da Antártida, em especial, no que concerne à proscrição de testes nucleares (BRASIL, 2014). A posição explícita no discurso do ex-ministro Celso Amorim colabora para afirmação da importância da participação brasileira nos assuntos antárticos de forma a manter a condição favorável para o Brasil no Atlântico de Sul de forma a sustentar a política marítima brasileira.

Ao passo em que se aprofundavam os debates sobre a importância que os oceanos assumiram na economia mundial logo após a II Guerra Mundial, bem como crescia a consciência da necessidade de regulamentação global para o bom aproveitamento dos recursos do mar, o Brasil procurou tomar posição nas discussões internacionais referentes a

projeção no Atlântico Sul, impondo, portanto, a necessidade de participação ativa na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e no Sistema do Tratado da Antártida. No plano interno, a delimitação do mar territorial de 200 milhas, acompanhando o movimento dos países latino-americanos, constituiu-se no marco da afirmação dos interesses brasileiros no mar, demandando o fortalecimento da institucionalidade do governo brasileiro para proteção e aproveitamento racional de seus recursos, assim como para subsidiar as posições brasileiras nas conferencias internacionais.

O empenho para elaboração de políticas nacionais referentes ao mar determinou a criação, pelo Decreto n. 66.682, de 11 de junho de 1970, da Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos Relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar, com sede no Ministério da Marinha, com o propósito de "proceder estudos e preparar subsídios para as 'Diretrizes da Política Brasileira para os Recursos do Mar' na plataforma continental, mar territorial e águas interiores". A Comissão era composta por membros dos Ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, da Agricultura, de Minas e Energia e dos Transportes, sendo a presidência ocupada pelo Subchefe de Planejamento Estratégico do Estado-Maior da Armada. O Decreto institui ainda que "as despesas de funcionamento da Comissão serão atendidas pelo orçamento do Ministério da Marinha".

Em 1974, a Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos Relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar, foi substituída pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), estabelecida pelo Decreto n. 74.557, de 12 de setembro de 1974, e depois alterada pelo Decreto n. 3.939, de 26 de setembro de 2001, e pelo Decreto 6.979, de 08 de outubro de 2009. A CIRM é um órgão colegiado composta por representante de vários ministérios relacionados aos assuntos do mar, além da Casa Civil. A presidência da CIRM coube ao Ministro da Marinha até o momento da instituição do Ministério da Defesa. O Ministro da Marinha, Coordenador da Comissão, era auxiliado nas atividades concernentes aos recursos do mar por um Subchefe do Estado Maior da Armada. Em dezembro de 1979, foi criada uma Secretaria (SECIRM), subordinada ao Ministro da Marinha, para assessorar e executar as atividades da Comissão. Atualmente a coordenação da CIRM é realizada pelo Comandante da Marinha, designado Autoridade Marítima pela Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999 (FIGUEIRÔA, 2014; p. 181-182; LONGO, 2014; p. 40; FERREIRA, 2010; p. 1).

A CIRM tem por finalidade coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), pois sendo o Brasil um país costeiro, com interesses no mar, necessitava de uma política de articulação e gerenciamento para as

atividades a serem realizadas no meio ambiente marinho, envolvendo os mais diversos setores da sociedade e governo. As atribuições da CIRM são: submeter ao Presidente da República as diretrizes propostas para a consecução da PNRM; apreciar o planejamento de atividades relacionadas com os recursos do mar; coordenar a elaboração de planos e programas plurianuais e anuais; sugerir as destinações de recursos financeiros; acompanhar os resultados e propor as alterações da PNRM e do PROANTAR; e emitir pareceres e sugestões relativos aos assuntos e atividades relacionadas com os recursos do mar.

Como observado, o decreto que deu origem a CIRM delegou-lhe a elaboração da Política Nacional para os Recursos do Mar, aprovada em maio de 1980 e posteriormente alterada em 2005. A PNRM se consubstancia em plano e programas, e a CIRM descentraliza a execução de projetos decorrentes para instituições ligadas aos recursos do mar, como a própria Marinha, Universidades, Institutos de Pesquisa, Organizações Governamentais, etc. (LONGO, 2014, p. 40).

Assim, a implementação das atividades relativas aos recursos do mar tem ocorrido de forma descentralizada, por vários agentes, públicos e privados, em âmbito federal, estadual e municipal, segundo suas respectivas competências, sendo que profissionais da área científica são periodicamente convidados a participarem de reuniões, projetos e políticas proporcionados pela CIRM (MORRONI, 2013; p. 256). A CIRM, conforme pode ser observado no Anexo VI, coordena o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), e, desde 1982, a Política Nacional para Recursos Antárticos (POLANTAR) que possui como objetivo desenvolver o Programa Antártico brasileiro (PROANTAR).

Conforme destaca o texto do Decreto n. 95.787, de 7 de maço de 1988, que instituiu formalmente o LEPLAC:

> Ainda que o levantamento da nossa plataforma continental implique consideráveis compromissos de ordem financeira a serem assumidos pelo país, tal empreendimento reveste de particular importância para a política exterior do Brasil em relação ao Atlântico Sul. Além dos benefícios intrínsecos advindos dos conhecimentos que adquiriremos com o levantamento da nossa plataforma continental, esse exercício marcará uma presença brasileira em área de atividade pioneira no Atlântico Sul e construirá para despertar a consciência, em outros países ribeirinhos, da necessidade e conveniência de também definirem os limites exteriores de suas margens continentais. A experiência que nós menos adquirimos poderá ser eventualmente compartilhada com países da região, dispostos a buscar nossa cooperação nesse campo. Assim, estará sendo cumprido um objetivo essencial da política exterior do Brasil em relação ao Atlântico Sul, voltada que é a fomentar o desenvolvimento das potencialidades dos países da região por meio de um esforço cooperativo entre eles, sem a ingerência de potências estranhas à área.

Dessa forma, o LEPLAC tem importância para a política exterior do Brasil em relação à posição atlântica brasileira, pois acentuará sua presença na região, além de contribuir para despertar o interesse de outros Estados costeiros da necessidade e conveniência de também definirem seus limites exteriores de margens continentais. Neste sentido, o Brasil tem se destacado como um país provedor de cooperação técnica para parceiros africanos cuja formação geológica assemelha-se à condição brasileira, dada à proximidade geográfica conferida pelo Atlântico Sul. O Brasil está participando decisivamente nos trabalhos conduzidos por Namíbia e Angola, que enviaram suas propostas de plataforma estendida a CLPC em 2009 e 2013, respectivamente (SILVA, 2013; p. 117; FIGUEIROA, 2014; p. 254-255).

O LEPLAC sofreu alterações importantes por meio do Decreto n. 98.145, de 15 de setembro de 1989, que conferiu maior centralização de suas atividades em torno da CIRM, fortalecendo o papel do órgão tanto em termos de orçamento para custeio do projeto, como em seu planejamento, coordenação e controle. O novo texto também destacou a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar pelo Brasil. Para exercer suas atribuições em relação ao LEPLAC, a CIRM conta hoje com uma subcomissão, coordenada pelo representante do Ministério das Relações Exteriores, que se concentra nos aspectos políticos da preparação e defesa da proposta de plataforma continental estendida, e um grupo de trabalho, composto por representantes da comunidade científica, Petrobrás, SECIRM e coordenado pela DNH, responsável pela parte técnica e científica da proposta (FIGUEIROA, 2014; p. 194-195).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído pela Lei n. 7.661, de 1988, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e a Política Nacional para o Meio Ambiente e considera “Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”. O PNGC tem como propósito orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida da população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. Para tanto, foi criado o Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), instituído com o objetivo de promover a articulação das ações federais na Zona Costeira. O PNGC conta não somente com a participação da União, mas também dos Estados e Municípios.

O Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), com vigência plurianual, constitui um dos desdobramentos da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), tendo por objetivos conhecer e avaliar as potencialidades do mar, bem como monitorar os recursos vivos e não vivos e os fenômenos oceanográficos e do clima das áreas marinhas. O foco dos diversos PSRM, ao longo das oito versões anteriores, desde 1982, esteve centrado na geração de conhecimento sobre o ambiente marinho e na formação de recursos humanos, objetivando oferecer suporte para o uso sustentável dos recursos vivos e não vivos na Amazônia Azul, existentes no leito do mar, seu subsolo e águas sobrejacentes, áreas costeiras adjacentes, ilhas oceânicas e de outras áreas marinhas de interesse nacional (BRASIL, 2016; Introdução; RIPPEL, 2014).

O IX PSRM (Ver Anexo II), com vigência de 2016 a 2019, constitui um aprimoramento do VIII PSRM e mantém o modelo de gestão participativa integrada por Ministérios, órgãos de fomento, comunidades acadêmica e científica e iniciativa privada representados, tanto na sua elaboração quanto na sua execução (BRASIL, 2016; Introdução). Os temas do IX PSRM permanecem muito semelhantes aos documentos anteriores, demonstrando que o PSRM é um instrumento de longo prazo da PNRM e seus programas e ações buscam objetivos que avançam muito lentamente, como a formação de recursos humanos em Ciências do Mar, o desenvolvimento de uma mentalidade marítima na sociedade brasileira, e um conhecimento maior do ambiente marinho, além de manter atividades científicas permanentes nas ilhas oceânicas brasileiras que possibilita a jurisdição de ZEE de acordo com Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (RIPPEL, 2014; p. 39).

Considerando a PNRM, o PSRM estabelece objetivos de modo a promover o uso compartilhado do ambiente marinho com a adequada utilização dos meios existentes e da capacidade instalada, além da defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar, nos âmbitos nacional e internacional, com vistas a ampliar a presença brasileira em águas nacionais e nas ilhas oceânicas e no Atlântico Sul (BRASIL, 2016; p. 5 e 6). Os objetivos são: promover a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico; contribuir nos assuntos relacionados à criação e consolidação de Unidades de Conservação marinhas e costeiras em áreas sob jurisdição nacional; estimular o planejamento e a gestão ambiental territorial da zona costeira; promover estudos do potencial biotecnológico e energético dos recursos marinhos; pesquisar o potencial mineral da PC e dos fundos marinhos internacionais; ampliar e consolidar sistemas de monitoramento dos oceanos, da zona costeira e da atmosfera adjacente; estimular e fortalecer a consolidação de uma mentalidade marítima junto à

sociedade brasileira; estimular a formação continuada de recursos humanos em Ciências do Mar.

O PSRM atual reforçou o objetivo incorporado na PSRM anterior de criação de 'Unidades de Conservação' em áreas sob jurisdição nacional, além de estudos para a criação de outras em áreas marinhas internacionais, adotando a pauta que tem sido constante nas considerações da comunidade ambiental internacional. A criação de redes de áreas marinhas protegidas, além das jurisdições nacionais, é uma proposta defendida pela União Europeia - particularmente França, Portugal e Espanha – para procedimento de abordagem e inspeção de embarcações pesqueiras em alto mar. A existência de Unidades de Conservação no Atlântico Sul patrulhadas por forças navais de países não integrantes da ZOPACAS, não seria conveniente ao Brasil. Tal possibilidade, combinada com o poder econômico, militar e a capacidade de articulação política dos países da União Europeia, reforçaria a influência daquele bloco econômico e político sobre o espaço geopolítico do Atlântico Sul, algo que não interessa ao Brasil (RIPPEL, 2014; p. 41).

Ao longo da vigência da PNRM e dos Planos Setoriais, uma ação já foi encerrada. A Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (REVIZEE), foi o núcleo central do V PSRM (1999-2003), sendo que as pesquisas tiveram início em 1994 e perduraram por cerca de dez. O programa teve como objetivo principal proceder ao levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos da ZEE, que se estende desde o limite exterior do Mar Territorial, de 12 milhas de largura, até 200 milhas marítimas da costa, abrangendo uma extensão de cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados (SERAFIM, 2007; p. 27). A conclusão do projeto indicou que o potencial de pesca e captura de recursos vivos da ZEE brasileira é limitado devido aos fatores antrópicos e climatológicos, impondo a necessidade de manejo sustentável de tais recursos e a expansão da pesca oceânica, que aumentaria a presença do Brasil no Atlântico Sul, conforme observa um oficial da Marinha:

> O grande desafio que se impõe ao país neste momento é desenvolver uma frota oceânica genuinamente nacional, que permita superar a elevada dependência, e consequente vulnerabilidade, da frota estrangeira arrendada. Desta forma, é preciso compreender que o desenvolvimento da pesca oceânica brasileira não diz respeito apenas à produção de pescado, nem à geração das divisas, empregos e renda dela resultantes; ele implica também na efetiva ocupação das águas internacionais do Atlântico Sul, essencial à plena realização da estatura geopolítica de nosso país (SERAFIM, 2007; p. 39).

A capacidade de presença no Atlântico Sul também é projetada pelo Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA) em execução desde o VIII PSRM que visa à coleta de dados e subsídios para legitimar requisições brasileiras de áreas para prospecção, exploração e explotação mineral junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Dentre os principais projetos, destacam-se a exploração de crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande e de sulfetos polimetálicos na Cordilheira Meso-oceânica do Atlântico Sul e Equatorial. Em 2013, o Brasil submeteu à Autoridade Internacional uma proposta de Plano de Trabalho para exploração de crostas ferromanganesíferas ricas em cobalto na Elevação do Rio Grande, que foi aprovado na 20ª Sessão da Autoridade, em julho de 2014.

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

Além da PNRM e dos Planos Setoriais plurianuais, a Política Marítima Nacional (PMN) é outro documento importante para o conjunto legal que resultou no desenvolvimento de uma política brasileira destinada ao mar. A primeira PMN foi publicada pelo Decreto n. 89.331 de 1984 que vigorou até 1994, quando foi publicada uma nova PMN pelo Decreto n. 1.265 considerando a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar pelo Brasil. Particularmente interessante é o fato de que a PMN é posterior à PNRM, bem como ao primeiro PSRM, aprovado e implementado em 1982, ou seja, PMN não teve a função de direcionar as atividades voltadas para o aproveitamento do mar como um recurso da nação, mas foi resultante de um processo que já estava sendo realizado desde a instituição da Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos Relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar em 1970, mas que ainda não possuía um marco legal a partir da direção política.

A PMN foi elaborada pela Comissão Marítima Nacional (COMANA), instituída pelo Decreto n. 88.157, de 9 de março de 1983, “como órgão governamental de mais alto nível para assuntos ligados às atividades marítimas”. A COMANA teve por finalidade assessorar o

"Presidente da República na formulação e na consecução da Política Marítima Nacional", sendo presidida pelo então Ministro da Marinha e composta pela Secretaria do Planejamento, pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e por representes dos Ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, da Fazenda, das Minas e Energia, dos Transportes, do Trabalho, da Educação e Cultura, da Agricultura, do Interior, e da Indústria e Comércio. A consecução da primeira PMN, de 1984, cabia à COMANA, como órgão que assessoraria o Presidente da República. Posteriormente, no contexto da redemocratização, a COMANA foi extinta pelo Decreto n. 867 de 8 de julho de 1993, sendo então necessária uma atualização da PMN, divulgada em 1994 e ainda em vigor. Extinta a COMANA, a consecução da segunda PMN ficou a cargo dos órgãos da Administração Federal "dentro das respectivas áreas de competência e de acordo com suas atribuições legais".

Observa-se, portanto, uma tentativa de descentralização da responsabilidade de realização das metas estabelecidas para atividade marítima brasileira, relativamente afastando a Marinha da centralidade das atribuições relacionadas ao poder político conforme ocorrera no período do regime burocrático-autoritário. Entretanto, os objetivos e ações da segunda versão da PMN permaneceram os mesmos da versão atribuída ao COMANA, ou seja, as metas, bem como os meios para sua consecução denotam uma leitura da realidade nacional a partir da ótica deste órgão sob o comando da Marinha. A extinção da COMANA apenas esvaziou a ação direcionadora da Marinha na consecução da política, mas, por outro lado, também comprometeu sua eficácia enquanto documento direcionador, pois sua realização não se encontra a cargo de um órgão do Estado. Na prática, PNRM, a cargo da CIRM e elaborada antes da PMN, tem mais viabilidade enquanto documento de ação do que a PMN. Assim, a PMN apenas cumpre uma lacuna legal no respaldo das atividades marítimas brasileiras já em curso.

A atual PMN tem por finalidade "orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do Brasil, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais". As atividades marítimas são descritas como sendo "todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis". É interessante levantar a questão sobre quais seriam os "interesses nacionais" não mencionados no documento, mas que podem ser observados na descrição dos objetivos: desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional; racionalidade e economicidade das atividades marítimas; independência tecnológica nacional, no campo das atividades marítimas; pesquisa, exploração e explotação racional dos recursos vivos e não vivos, onde se exerçam atividades comerciais significativas para o Poder

Marítimo; produção, no País, de navios, embarcações, equipamentos e material específico; aprimoramento da infraestrutura portuária, aquaviária e reparos navais do País; otimização do transporte aquaviário no comércio interno e externo; proteção do meio ambiente; formação, de recursos humanos necessários às atividades marítimas; privatização de atividades marítimas, sempre que a sua manutenção pelo Estado não constituir em imperativo estratégico ou de Segurança Nacional; obtenção de benefícios decorrentes da participação em atos internacionais; segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais no mar; imagem favorável do País no exterior, em apoio à ação diplomática brasileira; garantia da existência de um Poder Naval eficaz e em dimensões compatíveis com os demais componentes do Poder Marítimo.

A PMN resulta, portanto, "de uma preocupação do governo brasileiro em gerir as atividades nacionais no setor marítimo, aproveitando-lhes os pontos comuns, identificando seus pontos de estrangulamento, fortalecendo-lhes a base humana e econômica e garantindo-lhes a segurança, dentro da grande moldura que é o meio ambiente marítimo". Ademais, a partir dos objetivos elencados, é possível inferir quais são os principais interesses do Brasil formulados no contexto de uma política marítima.

O primeiro interesse seria o aproveitamento econômico dos recursos provenientes do mar patrimonial brasileiro, sem, contudo, agredir o meio ambiente, para o qual são necessários pessoal qualificado, infraestrutura e desenvolvimento científico-tecnológico. Um segundo interesse, decorrente do primeiro, são segurança e defesa da área marítima, que garanta a possibilidade de aproveitamento dos recursos provenientes do mar. Para tanto, a PNM observa em seus objetivos a necessidade de possuir um Poder Naval em dimensões compatíveis ao Poder Marítimo. E, por fim, há ainda o interesse em projetar o Brasil no sistema internacional, para o qual concorre o objetivo de buscar imagem favorável do Brasil no exterior, além de empregar o Poder Marítimo como recurso de apoio à ação diplomática brasileira.

Observa-se, portanto, nos objetivos estabelecidos pela PMN uma clara referência ao desenvolvimento do Poder Marítimo do Brasil, convergindo suas metas para uma preocupação em garantir ao Poder Naval, isto é, a Marinha do Brasil, uma capacidade de ação correspondente as atividades brasileiras realizadas no mar. Ressalte-se ainda que a PMN tem como objetivo precípuo a formação de mentalidade marítima nacional, componente indispensável para desenvolvimento do poder marítimo, uma vez que somente a consciência do mar enquanto recurso – seja para atividades bélicas, projeção de poder, atividades

econômicas ou como mecanismo de inserção internacional – implicará no aproveitamento adequado do mar.

Assim, as atividades não militares referentes ao mar integram a base da Política Marítima Nacional e são as principais responsáveis para alcançar a meta de longo prazo indispensável para a potencialização do poder marítimo brasileiro, qual seja o desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional. A capacidade de gerar poder a partir do mar e obter vantagens deste atributo não advém somente da proximidade com o mar. Isto depende, sobretudo, da habilidade de saber explorar tais recursos oferecidos pelo ambiente marítimo. No Brasil, por tradição, a Marinha, devido ao conhecimento e enorme competência de atuação no mar, tem sido o principal instrumento de ação no desenvolvimento marítimo brasileiro mesmo na esfera não militar, justificada pela capacidade de maximização do Poder Marítimo do país. Conforme publicação do Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA)[20]:

> O conceito de Poder Marítimo, magistralmente desenvolvido pelo Almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan no final do século XIX, que integra todos os elementos e atividades relacionados com o uso do mar – frota mercante, estaleiros de construção e reparos navais, portos e terminais, indústria de navipeças etc. e também o Poder Naval – justifica a atuação da Marinha de Guerra nesses setores não militares, para maximizar o Poder Marítimo. No Brasil, o governo reconhece esse papel da Marinha e atribui-lhe a formulação de diretrizes para a Política Marítima Nacional (FERNANDES; OLIVEIRA, 2012; p. 50).

A competência reconhecida à Marinha nos assuntos relativos ao mar também teve repercussão na representação do Brasil junto à IMO, que desde o ano 2000 passou a ser realizada pela Marinha, por meio do decreto presidencial número 3.402 de 4 de abril de 2000. O decreto transferiu a responsabilidade da representação do Ministério das Relações Exteriores para a Marinha, determinando que o Chefe da representação brasileira e Representante do Brasil na IMO seria um Almirante do Corpo da Armada. As circunstâncias que levaram a mudança na representação do Brasil resultaram de um conjunto de negociações entre ambas as instituições, pois o Itamaraty não mais queria arcar com a taxa de manutenção da participação brasileira na IMO. Por outro lado, a Marinha entendia que o Brasil seria melhor representado pelos seus oficiais, já que a representação junto à IMO demandava conhecimento e estudos aprofundados a respeito na navegação internacional, exigindo,

[20] O Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA) é uma associação de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias voltadas ao mar brasileiro. O CEMBRA é constituído por Parceiros Fundadores (Marinha do Brasil, Coppe/UFRJ e Furg), Parceiros Estratégicos (Fundação de Estudos do Mar - Femar e Organização Economia e Energia) e especialistas diversos. Informações disponíveis em <http://www.cembra.org.br/>. Acesso em 28/08/2017.

portanto, uma competência altamente técnica e especializada nos assuntos marítimos, para o qual o Itamaraty não estava preparado devido à falta de experiência no mar. Conforme observa o Almirante Mauro Cesar Rodrigues Pereira, que foi o primeiro representante brasileiro na IMO após a mudança da representação, o Brasil tornou-se muito mais ativo nas negociações, participando de todas as reuniões nos mais diversos comitês, e conta hoje com uma estrutura específica para os assuntos debatidos na IMO (PEREIRA, 2017).

Dessa forma, observa-se que a construção da política marítima brasileira contou com a participação de diversos órgãos governamentais, instituições, e da Presidência da República, e teve como liderança a Marinha, que à época participava decisivamente do governo devido ao contexto do regime político e à existência dos ministérios militares. Em razão da especificidade das questões relativas ao mar e aproveitamento dos oceanos, a ação direcionadora da Marinha foi decisiva na construção da política marítima brasileira, pois na tentativa da realização da Potência Marítima, o Brasil demonstrou preocupação com a defesa de seu litoral e com a proteção dos recursos naturais submersos, posicionando-se fortemente nas reuniões internacionais em defesa de seu espaço no mar.

Este espaço caracteriza-se pela projeção na região meridional do Atlântico, onde destacam-se os projetos, ações e programas em águas sob jurisdição nacional, e ainda em cooperação com outros países situados na mesma região geográfica na costa africana, classificando o Brasil como uma potência costeira no Atlântico Sul (MORRONI, 2013; p. 248 e 264). A condição de potência costeira no contexto da busca pela autonomia em política exterior, qualifica o país não apenas como a potência da América do Sul, mas também do Atlântico Sul, isto é, um poder regional com interesses para os quais o mar é o elemento fundamental.

3 GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL: ANÁLISE DAS PONTENCIALIDADES REGIONAIS VIS-À-VIS À PERSPECTIVA GLOBAL

O Brasil, desde a década de 1970, vem desenvolvendo uma ação positiva em relação aos interesses marítimos identificados em um conjunto de políticas destinadas ao mar. Nesse processo, a Marinha teve um papel de destaque, dado ao grande conhecimento e tradição nos assuntos marítimos, realizando um esforço para transformar o Brasil em uma potência marítima regional. Por outro lado, o Itamaraty desenvolveu uma política de aproximação com as nações africanas, especialmente aquelas situadas à margem ocidental atlântica e também circunscritas pela lusofonia, configurando uma ação no sentido de apoiar o desenvolvimento da política marítima brasileira.

Nesse contexto, a análise requer situar o alcance da projeção brasileira no que se refere ao mar, os obstáculos e oportunidades para a consolidação do Brasil como uma potência marítima regional. Assim, a análise neste capítulo tem como base as seguintes questões: qual o espaço de projeção da presença brasileira no mar? Qual a configuração geopolítica de tal espaço? Considerando que o Brasil está geograficamente situado ao sul do continente americano e seu litoral estende-se à margem meridional do oceano Atlântico, defendemos que as ações brasileiras desenvolvidas em seu mar jurisdicional e plataforma continental, bem como a atuação diplomática em direção à África concidentemente com o momento de formulação da política marítima brasileira, sustentam uma política de projeção no Atlântico Sul.

O Atlântico Sul localiza-se na região meridional do oceano Atlântico e encontra-se ao sul da linha do Equador, no Hemisfério Sul, considerado Hemisfério Oceânico, pois a proporção de massa líquida representa 80,9% enquanto a terrestre é de apenas 19,1%. Já no Hemisfério Norte, ou Continental, os mares ocupam 60,7% contra 39,3% de massa terrestre (ESG, 2002; p. 7). Esta característica possibilita ao Atlântico Sul estar em comunicação permanente com os grandes oceanos, o Índico e o Pacífico, enquanto no norte do Atlântico, a comunicação é dificultada pela imensa massa continental (BROZOSKI, 2013; p. 13).

Entretanto, a diferença entre as porções norte e sul do oceano Atlântico, bem como a delimitação geográfica que possibilita identificar o Atlântico Sul, considerada como área marítima de projeção brasileira, é imprecisa e controversa. À Leste e à Oeste, os limites geográficos do Atlântico Sul são precisos, correspondendo aos meridianos que cruzam, respectivamente, o Cabo de Horn, no Chile, que estabelece seu limite com o Oceano Pacífico, e o Cabo das Agulhas, na África do Sul, que constitui a linha divisória entre o Oceano

Atlântico e o Oceano Índico. Quanto ao limite Sul, o espaço marítimo sul-atlântico defronta-se com a Antártida, sendo, portanto, adotado o paralelo 60ºS como demarcação entre o Oceano Atlântico e o Oceano Glacial Antártico, conforme descrito no Tratado da Antártida (REYES, 2009; p. 17). Já no que se refere ao limite norte do Atlântico Sul, há diferentes interpretações possíveis.

Conforme a Organização Hidrográfica Internacional (1953), o Atlântico Sul é a região oceânica situada entre a costa leste sul-americana, delimitada pelo Rio da Prata, e a costa oeste africana, delimitada pelo Golfo da Guiné, ao sul delimitado pelo continente antártico, e ao Norte pela linha do Equador. Esta definição, contudo, apresenta uma dificuldade, pois secciona a Amazônia, na altura da foz do Rio Amazonas, cuja dinâmica do ecossistema integra uma única unidade geopolítica não possibilitando divisão analítica. Outra definição de limites entre o norte e sul do Oceano Atlântico, muito empregada na literatura sobre geopolítica do Brasil, é apresentada pela geógrafa Therezinha de Castro:

> Espaço marítimo compreendido entre: três frentes continentais, América, África e Antártica; e três corredores, o do Norte – constituído pela zona de estrangulamento Natal-Dakar – e dois no Sul – respectivamente entre a Antártica e as frentes continentais americana/africana, comandada pelo Estreito de Drake e Passagem do Cabo (CASTRO, 1999; p. 19).

A demarcação do limite norte por meio dos pontos mais próximos entre a África e o subcontinente sul-americano adequa-se a dinâmica das correntes marítimas, possibilitando a identificação de três, e não duas regiões marítimas: Atlântico Norte, Atlântico Sul e Atlântico Equatorial. Dessa forma, exclui-se a Amazônia, bem como a desembocadura do Rio Amazonas que se constitui uma das entradas para o subcontinente sul-americano. Para o Brasil, portanto, considerando os objetivos da política externa brasileira em relação ao Atlântico Sul, não é apropriado isolar a Amazônia da análise.

Outra definição possível é o Trópico de Câncer, que representa o limite estabelecido pela OTAN. Tal definição cria uma dualidade entre o Norte do Atlântico: desenvolvido, fechado, ocidental e organizado militarmente; e Sul do Atlântico, em desenvolvimento, aberto, internacional e não organizado estrategicamente. Entretanto, esta delimitação inclui o Mar do Caribe, região tradicionalmente de projeção estratégica dos Estados Unidos, onde o Brasil absteve-se de qualquer envolvimento, resguardando a América do Sul como sua esfera de influência (BANDEIRA, 2008; p. 3-4).

Considerando a discussão, emprega-se neste trabalho a delimitação adotada pela Marinha do Brasil, que estabelece o paralelo 16ºN, localização geográfica de Cabo Verde,

como definição norte do Atlântico Sul. Tal delimitação abarca a América do Sul, espaço de ação da política externa brasileira na consecução do objetivo de estabelecer o Brasil como potência regional, bem como demarca a localização exata de Cabo Verde, importante país arquipelágico africano, marco geoestratégico entre o sul e o norte do oceano Atlântico. Por outro lado, esta definição exclui o Caribe, que constitui um espaço geopolítico com dinâmica diferente daquela do Atlântico Sul, assim explicitado nos documentos de defesa brasileiros[21]. A definição da área marítima do Atlântico Sul, portanto, não é uma definição geográfica, mas sim geopolítica, determinada a partir de uma perspectiva da política exterior brasileira.

Em termos de caracterização geomorfológica, o Atlântico Sul é de formação antiga, isentando a região de fenômenos naturais violentos, como atividade vulcânica, sismos, e maremotos, tal como ocorrem nos Oceanos Índico e Pacífico. O regime de ventos e as correntes marítimas formam circuitos anticiclônicos, contribuindo também para a estabilidade natural da região. Além disso, as derivas dessas correntes marítimas formam um circuito que liga naturalmente o subcontinente sul-americano ao continente africano. As condições naturais favoráveis, associado à baixa altitude da costa facilitam instalações portuárias e propiciam a intensificação do uso mar como via de comunicação com o mundo (BROZOSKI, 2013; p. 14).

Quanto ao relevo marinho, o Atlântico é um oceano formado pelo afastamento contínuo das placas tectônicas sul-americana e africana, na vertente sul, e das placas norte-americana e euroasiática na vertente norte, formando uma cadeia montanhosa, a Dorsal Mesoatlântica, como pode ser observado na Ilustração 4, em grande parte submersa. A Dorsal Mesoatlântica possui a configuração de uma cordilheira cujo centro apresenta fissuras e falhas, além de vulcões submarinos, contribuindo para formação do leito oceânico e dando origem a uma longa série de ilhas. Essas ilhas formam uma linha que se estende da ilha de Jan Mayen, no extremo norte, à ilha Bouvet, a 9200 milhas ao sul, ambas controladas pela Noruega (WINCHESTER, 2012; p. 51). O território dessas ilhas, apesar de pequeno, se configura como importantes pontos de apoio que permitem tanto a defesa como a projeção em direção aos continentes.

[21] As Políticas de Defesa lançadas em 1996 e 2005 faziam referência ao Atlântico Sul como prioridade estratégica brasileira, sem, contudo, precisar sua delimitação. No documento de 2012, há uma diferenciação entre o Atlântico Sul, que possibilita acesso aos países lindeiros da África à Antártida, e o Mar do Caribe, ao norte, região de crescente interesse brasileiro.

Ilustração 4 - Dorsal Mesoatlântica

Fonte: Enciclopédia Britannica. Disponível em: < https://www.britannica.com/place/Mid-Atlantic-Ridge>. Acesso em: 07 de set. de 2017.

O conjunto de ilhas de soberania inglesa composto por: Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, formam um o triângulo geoestratégico, possibilitando projeção para a América do Sul, bem como servindo de bases de apoio na Rota do Cabo, na passagem entre os Oceanos Atlântico e Índico. Porém, no contexto da passagem entre os Oceanos Atlântico e Pacífico, a presença física da OTAN nas Rotas Magalhães e Drake se limita às Ilhas Malvinas, reclamadas pela Argentina (ESG, 2002; p. 23).

Ainda em relação à topografia oceânica, a plataforma continental é estreita de ambos os lados do Atlântico Sul. Embora seja o oceano de recepção dos maiores volumes de águas fluviais, caracterizadas como forças destruidoras do relevo continental, os materiais, produtos das erosões dos rios, são quase nulos ao largo do Congo e mais perceptíveis na foz do Prata. A plataforma continental argentina é a que apresenta as maiores extensões com larguras variando dos 275 aos 800 km; seguida da brasileira. No que concerne ao continente africano, à plataforma continental é bem mais reduzida, com destaque para as da África do Sul e da Namíbia com larguras que variam dos 50 aos 80 km. As grandes profundidades das regiões abissais, com mais de 5.500 metros, se encontram a uma distância relativamente curta tanto de uma costa quanto da outra (*ibdem*, p. 21).

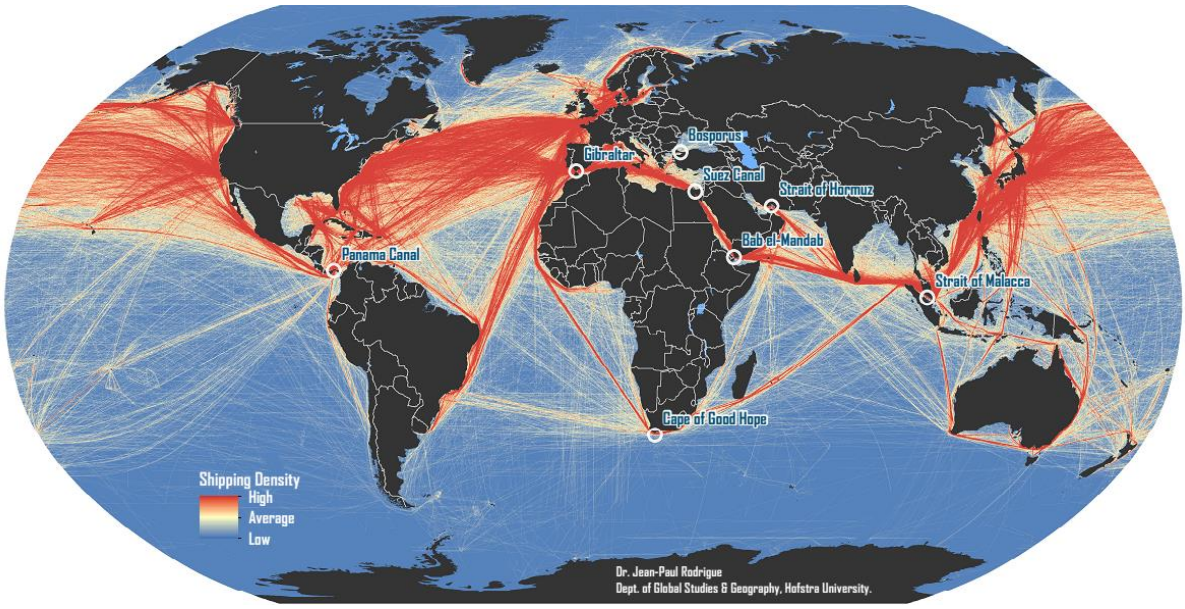
No aspecto regional, em praticamente todos os países banhados pelo Atlântico Sul existe uma intensa concentração demográfica em cidades localizadas no litoral ou a uma distância de até 1.000km da costa. Esta é uma realidade mais acentuada na vertente africana, pois o alto relevo das bacias dos rios Congo e Níger, no litoral atlântico-africano, contribuiu para impedir qualquer movimentação em direção ao interior. Já no continente americano, as características hidrográficas das bacias do Amazonas e do Prata, estendidas sobre planícies, permitiram amplo acesso aos territórios mais afastados da costa (BROZOSKI, 2013; p. 16).

> Os rios africanos, ao contrário das bacias fluviais sul-americanas (sobre tudo a Amazônica e Platina), não desempenharam seu papel geohistórico natural de vias de comunicação e portas de acesso ao interior do continente. [...]. Enquanto o Amazonas é navegável para transatlânticos até 1500 km de sua foz, a penetração no Congo só é facilitada até os 150 km (CASTRO, 1999; p. 19).

Em relação ao comércio marítimo, como observa-se na Ilustração 5, o fluxo é muito mais denso ao norte do Atlântico do que em relação ao sul. Nessa dinâmica geopolítica, a abertura dos Canais de Suez e do Panamá complementada pelas ferrovias transcontinentais veio a reafirmar a solidariedade marítimo-continental centrada no setor setentrional atlântico, marginalizando-se a região meridional. Entretanto, o Atlântico Sul constitui-se em uma importante rota marítima para o comércio dos países sul-atlânticos em direção à Europa e aos

Estados Unidos. Interessante observar também que grande parte do fluxo comercial realizado no Hemisfério Norte depende de passagens estratégicas, tais como Canal de Suez e Panamá, e os estreitos de Gibraltar e Bab-el-Mandeb. A interrupção da navegação comercial nestas passagens, seja devido a conflitos ou a outros motivos, aumenta a importância da navegação mundial no Atlântico Sul por meio da Rota do Cabo, entre os Oceanos Índico e Atlântico, e pelo Cabo de Horn, na passagem de Drake, entre os Oceanos Atlântico e Pacífico.

Ilustração 5 - Rotas Marítimas e Passagens Estratégicas



Fonte: RODRIGUES, J. Hofstra University, New York, 2016.

Dessa forma, o Atlântico Sul, a partir da perspectiva dos interesses e das avaliações das grandes potências, foi considerada uma área marítima de importância estratégica secundária. No entanto, esta percepção está sendo gradativamente alterada, pois o Atlântico Sul está se convertendo em um espaço onde se projetam interesses estratégicos e econômicos que estão associados: à intensificação dos fluxos comerciais; à descoberta de importantes jazidas de insumos energéticos como gás e petróleo; e à identificação de jazidas minerais tanto nas plataformas continentais quanto na Área (VAZ, 2011, p.50). O propósito deste capítulo, portanto, é analisar a dinâmica geopolítica do Atlântico Sul, observando a presença do Brasil vis-à-vis aos demais atores igualmente presentes na região e considerando as possíveis estratégias marítimas que se desenvolvem no Atlântico Sul.

3.1 Estratégias Marítimas no Atlântico Sul: análise conceitual no contexto da realidade regional

Em termos gerais, 90% do atual comércio mundial é realizado pela via marítima. Durante o último século, a indústria de navegação demonstrou uma tendência para o aumento no volume total de carga. A intensificação do processo de industrialização associado à liberalização das economias nacionais impulsionou o crescimento da demanda por produtos de consumo. Os avanços na tecnologia também tornaram o transporte marítimo um meio cada vez mais eficiente e rápido. Os números mundiais do comércio marítimo, isto é, a quantidade de bens transportados a bordo dos navios aumentou consideravelmente desde os anos de 1970, alcançando mais de dez milhões de toneladas em 2015, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Desenvolvimento do comércio marítimo internacional (milhões de toneladas carregadas)

	Petróleo e Gás	Commodities (minério de ferro, carvão, grãos, bauxitas e alumínio e fosfato)	Outros	Total
1970	1440	448	717	2605
1980	1871	608	1225	3704
1990	1755	988	1265	4008
2000	2163	1295	2526	5984
2005	2422	1709	2978	7109
2006	2698	1814	3188	7700
2007	2747	1953	3334	8034
2008	2742	2065	3422	8229
2009	2642	2085	3131	7858
2010	2772	2335	3302	8409
2011	2794	2486	3505	8785
2012	2841	2742	3614	9197
2013	2829	2923	3762	9514
2014	2825	2985	4033	9843
2015	2947	2951	4150	10047

Fonte: UNCTAD, Review of Maritime Transport 2016; p. 6.

A importância dos oceanos na economia mundial aumentou consideravelmente após a II Guerra Mundial, tanto no que concerne ao comércio marítimo, quanto na perspectiva de aproveitamento dos recursos vivos e não vivos encontrados no subsolo marinho e coluna d'água, caracterizando um processo, chamado por André Vigarié, de "maritimização da economia contemporânea". Este conceito traduz uma série de transformações na economia

mundial, como o crescimento das trocas internacionais pelas vias marítimas e a exploração do petróleo e da pesca (HAZIN *et al.*, 2015; p. 177).

O Atlântico Sul, enquanto área marítima é um espaço que, embora seja ainda secundário no contexto global tem grande importância para os países ribeirinhos, dada à relevância das linhas de navegação para o comércio internacional de tais países, todos ainda em processo de desenvolvimento. As principais rotas marítimas do Atlântico Sul ligam: por meio do Cabo da Boa Esperança, o Extremo Oriente e o Índico aos portos da Europa, dos Estados Unidos e Caribe; por meio do Estreito de Magalhães, o Pacífico aos portos da América do Sul e destes aos portos europeus e da América do Norte; por meio do Cabo da Boa Esperança, o Extremo Oriente, o Índico e os portos do sul da África aos portos brasileiros da costa sul e sudeste; e por fim, a rota centro-africana liga os portos brasileiros do sul e sudeste aos portos africanos do Golfo da Guiné. Por estas linhas de navegação transita não apenas o fluxo do comércio exterior dos países ribeirinhos, mas também grande parcela de petróleo e outros recursos destinados aos países situados no norte do Atlântico (VIDIGAL, 1993; p. 91-93).

Além do controle das linhas de navegação, constata-se, no Atlântico Sul, a existência de outros recursos que lhe conferem um relevante valor estratégico. Nas plataformas continentais, tanto na costa americana, como no litoral africano, destaca-se diversificada riqueza natural. Os locais mais propícios, onde verifica-se a abundância de mamíferos marinhos, aves marinhas, peixes e invertebrados, são o Golfo da Guiné, o Cabo da Boa Esperança, a Baía de Walvis, no sudoeste africano, e a plataforma continental argentina. Tendo em vista a explotação do grande potencial de recursos vivos na circunscrição marinha do Atlântico Sul, a União Europeia realizou convênios de pesca com vários países africanos, dentre os quais Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Senegal, e também com a Argentina, estabelecendo a presença econômica europeia na região (REYES, 2009; p. 23-24).

Há ainda no leito marinho e nas plataformas continentais do Atlântico Sul, tanto americanas quanto africanas, nódulos polimetálicos, tais como nódulos de manganês, magnésio, titânio e ferro, minerais de destacado valor econômico cujos avanços tecnológicos tornam viável a explotação. Embora seja considerável o potencial de exploração econômica do espaço marítimo sul-atlântico, é importante considerar também as riquezas dos países costeiros, tanto da América do Sul como da África, que tornam o controle do Atlântico Sul fundamental para a extração desses recursos. Os países sul-americanos são ricos em jazidas de carvão, gás e petróleo, além de minerais estratégicos como cromo, cobalto e manganês. Também existem consideráveis reservas minerais na República Democrática do Congo, em

Zâmbia, no Gabão e na África do Sul, onde se encontram 90% das reservas mundiais de platina. Importante destacar também as imensas riquezas naturais presentes no interior do subcontinente sul-americano e do continente africano, dentre os quais destaca-se a água, existente em aquíferos sul-americanos e nas extensas bacias do Amazonas, e de regiões do interior da África (*Ibdem*, p. 24, 25 e 29).

Nos últimos anos, o crescimento econômico dos países do entorno sul-atlântico, decorrente do aumento de prospecção de petróleo, especialmente na costa africana tem despertado maior atenção internacional. Consoante a essa maior notoriedade, explicita-se na decisão dos Estados Unidos de transferirem cerca de 20% de suas importações de petróleo da conflituosa região do Oriente Médio para o Golfo da Guiné (PENNA FILHO, 2015; p. 168). A produção de petróleo concernente aos países da região do Atlântico Sul já corresponde a 8,5% da produção mundial, de acordo com dados de 2016 (Tabela 2).

Tabela 2 - Reservas totais e produção diária de petróleo no Atlântico Sul em 2016

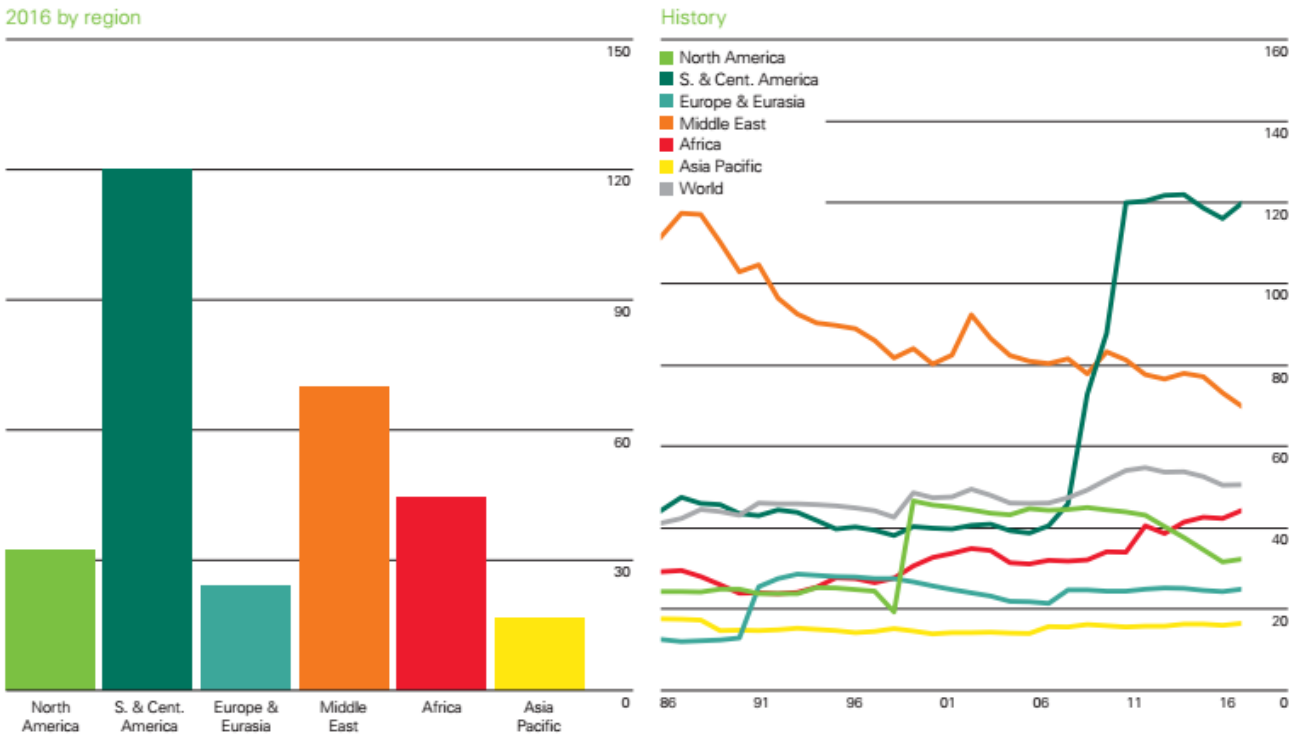
Países	Reservas totais comprovadas (milhões de toneladas)	% das reservas mundiais	Produção diária (milhões de barris)	% da produção mundial
Angola	1,6	0,7%	1807	2,00%
Argentina	0,3	0,1%	619	0,70%
Brasil	1,8	0,7%	2605	2,80%
Gabão	0,3	0,1%	227	0,20%
Guiné Equatorial	0,1	0,1%	280	0,30%
Nigéria	5	2,2%	2053	2,20%
Rep. Democrática do Congo	0,2	0,1%	238	0,30%
Soma dos Países	9,3	4,0%	7829	8,50%

Fonte: British Petroleum 2016.

Os dados apontam ainda para um possível crescimento da produção africana e sul-americana nas próximas décadas em contraste com a produção petrolífera em outras regiões do mundo, que deve decrescer ou permanecer estagnada, conforme gráfico da Ilustração 6. Brasil, Nigéria e Angola lideram o ranking regional e encontram-se entre os quinze maiores

produtores mundiais de petróleo[22]. O aumento da produção de petróleo, associado a outros recursos provenientes do mar, representam um imenso potencial para o comércio marítimo e o desenvolvimento econômico, conferindo maior importância estratégica ao Atlântico Sul.

Ilustração 6 - Gráfico Relação entre Reserva e Produção (R/P) por região em 2016



Fonte: British Petroleum, 2016.

A eminente ascensão estratégica do Atlântico Sul no cenário mundial, contudo, tem sido acompanhada por uma crescente onda de narcotráfico, crimes e contrabandos, conflitos civis, imigrações ilegais, causando constante preocupações quanto à segurança marítima regional. O termo "segurança marítima" ainda não possui uma definição precisa e consensual entre os analistas, mas Figueiredo e Monteiro (2015, p. 30) explicam que segurança marítima, em regra geral, diz respeito a ameaças consideradas de baixa intensidade, cometidas intencionalmente por agentes infraestatais no mar. Operações de Segurança Marítima em defesa de determinada área marítima, portanto, envolvem ação contra ameaças de baixa intensidade, tais como desordem no mar, pirataria e outras formas de crimes marítimos.

[22] Os quinze maiores produtores mundiais de petróleo, entre 2016 e 2017, em ordem decrescente são: Rússia, Arábia Saudita, Estados Unidos, Iraque, China, Irã, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Brasil, Venezuela, México, Cazaquistão, Nigéria e Angola (Trading Economics, 2017). Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/crude-oil-production>. Acesso em 11 de out. de 2017.

Em decorrência de os oceanos não apresentarem fronteiras físicas, nitidamente definidas entre os Estados, como ocorre em terra, as ameaças à segurança marítima adquirem caráter transnacional, impondo também a necessidade de esforços transnacionais para combatê-las. Assim, a segurança marítima requer esforço coordenado dos Estados envolvidos, o que, por sua vez, reforça o papel dos atores regionais ou extrarregionais, independentemente de suas diferenças em capacidade naval. Essa realidade está impondo-se sobremaneira no Atlântico Sul, visto que sua importância estratégica e os desafios atinentes à segurança marítima em suas águas, configurando uma ameaça à tradicional liberdade dos mares, tem suscitado cada vez mais a necessidade de parcerias extrarregionais para sua preservação, colocando em pauta a posição dos países lindeiros. Na ausência de uma estratégia regional ampla de segurança marítima, atores extrarregionais poderão sentir-se obrigados a atuar, ainda que unilateralmente, no Atlântico Sul, a fim de garantir a proteção de seus próprios interesses na região (FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015; p. 33).

Os principais focos de instabilidade no Atlântico Sul encontram-se na margem africana sendo o mais problemático o litoral da Nigéria, país que se projeta internacionalmente por ser considerado emergente e também um dos grandes produtores de petróleo no continente africano. A instabilidade é observada em todo o Golfo da Guiné, região que se estende ao longo de 6.000 km de litoral contíguo perpassando Senegal, Serra Leoa, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarão, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe, República Centro-Africana, República do Congo, República Democrática do Congo e Angola. Nesta região concentra-se o tráfego de importantes quantidades de todos os produtos petrolíferos consumidos na Europa, América do Norte e Ásia (PENNA FILHO, 2015; p. 171; OSINOWO, 2015; p.1).

A fragilidade das instituições nacionais dos Estados africanos, remanescente dos projetos coloniais após a independência, resultou na incapacidade desses países em realizarem funções básicas para garantia de meios de segurança marítima ao longo da costa ocidental africana (UKEJE; MVOMO ELA, 2013; p. 17).

O Golfo da Guiné tem registrado altos índices de assaltos à navios cargueiros, especialmente roubo de petróleo e aprovisionamento ilegal de produtos petrolíferos, com grau crescente de violência. Em 2015, a região foi considerada a terceira área marítima mais perigosa do mundo ao registrar 49 incidentes que incluem pequenos furtos, raptos ou desvios de embarcações. Já em 2016, houve um aumento de 36% nas denúncias de incidentes piratas no Golfo da Guiné, em comparação em o ano anterior, sendo que a região registrou 40% dos

casos de pirataria e de assaltos à mão armada ocorridos em todo o mundo (GUEVANE, 2016).

A dificuldade das autoridades estatais dos países localizados no Golfo da Guiné em proverem segurança marítima para suprimir as atividades criminosas no mar, tem causado grandes prejuízos econômicos, impactando nos planos de desenvolvimento dos países da região, que dependem em cerca de 60% das receitas geradas pelos recursos dos hidrocarbonetos tanto proveniente do Golfo da Guiné como transportados através dessa área marítima. Estima-se que as perdas anuais ocasionadas pelos ataques criminosos no mar sejam entre 565 milhões e 2 milhares de milhões de dólares. Somente a Nigéria perde de 40 a 100 mil barris de petróleo por dia devido ao roubo. No entanto, uma vez que a economia global se baseia em redes de transporte e fornecimento de energia interdependentes, a instabilidade marítima no Atlântico Sul afeta não somente os países situados em seu entorno, mas também resvala em interesses no âmbito internacional (OSINOWO, 2015; p. 2).

Há, todavia, uma importante distinção entre as atividades ilícitas realizadas no mar, muito embora o termo "pirataria", geralmente empregado em tais situações para abarcar um amplo espectro de ações ilegais devido à falta de dados e à pluralidade das atividades, muitas vezes correlacionados, tais como terrorismo, narcotráfico, tráfico de pessoas, etc. De acordo com o artigo 101 da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, pirataria corresponde à:

> [A]to ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio e dirigidos contra um navio ou uma em alto mar.

Ou seja, crimes marítimos são considerados pirataria quando cometidos em águas internacionais, portanto, fora da jurisdição de qualquer Estado. Já o roubo armado é classificado pelo Código sobre os Procedimentos para a Investigação de Crimes de Pirataria e Roubo Armado contra Navios, adotado em 02 de dezembro de 2009 pela 26ª Sessão da Assembleia da IMO, por meio da Resolução A. 1025 como:

> [Q]ualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação ou ameaça cometido para fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio, dentro das águas internas de um Estado, águas arquipelágicas e mar territorial.

Os ilícitos cometidos em águas territoriais, portanto, referem-se a uma questão de soberania e fortalecimento das instituições estatais, não sendo esses ataques reconhecidos como pirataria,

mas sim como ações criminosas, possibilitando uma oportunidade para a implementação das capacidades estatais, desde legislação mais rigorosa e aparelhos coercitivos a promoção do desenvolvimento marítimo.

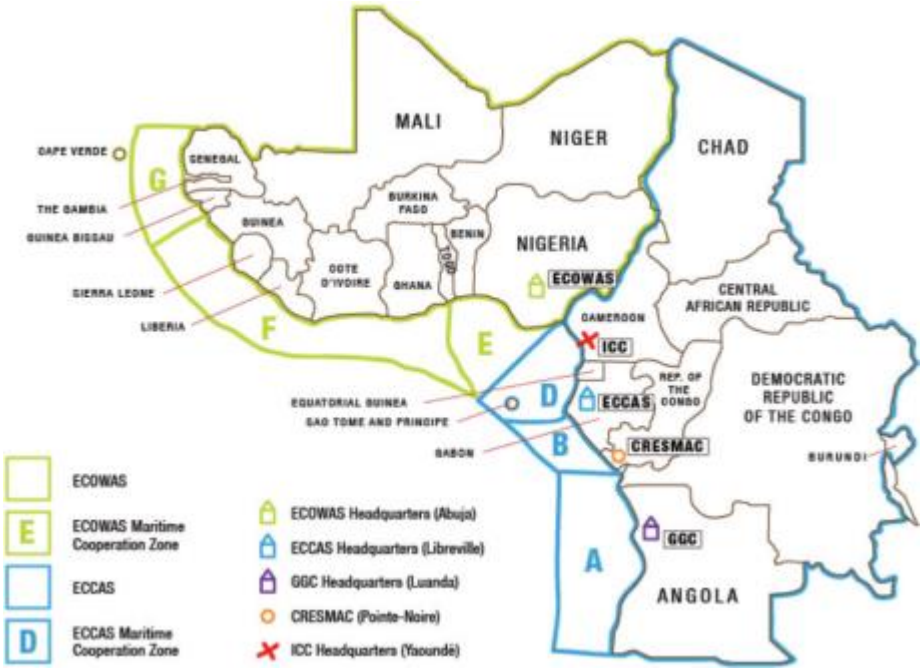
Diferentemente do que ocorre na Somália, no Golfo de Áden, onde os ilícitos ocorrem em águas internacionais, classificados adequadamente como pirataria, no Golfo da Guiné os crimes acontecem principalmente em águas jurisdicionais, predominando o roubo de petróleo de navios fundeados junto à costa ou na zona portuária, representando, portanto, uma questão direta de soberania e leis domésticas. Já na Somália há predominância de sequestro de embarcações, da tripulação e da carga com objetivo de auferir lucros de resgates, envolvendo interesses de entidades estrangeiras em alto mar, que legitima a presença de forças internacionais. Nesse contexto, medidas de combate à pirataria no Golfo de Áden foram aprovadas em resoluções no Conselho de Segurança das Nações Unidas, permitindo que forças multinacionais combatessem tais ilícitos inclusive em águas territoriais somalis (ZUCATTO; BAPTISTA, 2014).

No Golfo da Guiné, os ataques a navios demonstram a vulnerabilidade quanto à segurança marítima da região com repercussões não apenas para os Estados costeiros, mas também para outros atores estatais e privados que operam nas rotas marítimas sul-atlânticas, suscitando a necessidade de adoção de medidas de respostas, tal como ocorrido na Somália. No entanto, os contextos sócio-político e econômico em ambas regiões é diferente e, por mais que os episódios de atos ilícitos sejam semelhantes, as contramedidas adotadas não podem ser as mesmas. Em termos de capacidades estatais, os países do Golfo da Guiné, ainda que frágeis, são bastante superiores à da Somália, onde o Estado é mais frágil. Outra diferença importante está nos interesses envolvidos: no Golfo de Áden, os ataques significam uma ameaça a entidades estrangeiras e a reação é realizada por meio de uma resposta externa, já os crimes no Golfo da Guiné significam um perigo real para os países da região e sua dependência nas fontes de recursos naturais e no comércio originado no Golfo, mesmo que os ataques se deem a navios com bandeiras estrangeiras (ZUCATTO; BAPTISTA, 2014; p. 543).

Dessa forma, os países do Golfo da Guiné têm procurado estabelecer mecanismos de respostas conjuntas por meio da cooperação regional ao problema comum de instabilidade marítima, visto que esta é uma questão de interesse direto dos países da região e fundamental para sua soberania. Nesse sentido, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) desenvolveu em 2008 uma Estratégia Integrada para a Segurança Marítima, que preconiza um enquadramento regional comum para regulamentar as atividades marítimas ao

largo da África Central. Em 2009 ativou o Centro de Coordenação Regional para a Segurança Marítima na África Central em Pointe-Noire, na República do Congo, responsável por comandar três centros de coordenação multinacional na zona marítima da África Central, conforme Ilustração 7.

Ilustração 7 - Zonas de Cooperação Marítima na África Ocidental e Central



Fonte: OSINOWO, 2015.

A importância desta iniciativa reside na partilha de informações e no estabelecimento dos protocolos de autorização necessários para perseguir navios suspeitos através das fronteiras marítimas. Da mesma forma, a ECOWAS está envidando esforços para concluir uma Estratégia Marítima Integrada, tendo como modelo os esforços da CEEAC, incluindo a criação de um centro regional de coordenação para a segurança marítima na África Ocidental, supervisionadas por centros multinacionais de coordenação marítima (OSINOWO, 2015; p. 4-5).

Ainda que tais iniciativas regionais sejam de grande valor para estabilidade e segurança marítima nas rotas do Atlântico Sul, não são suficientes para solucionar a questão, dada à fragilidade em termos de recursos dos Estados do Golfo da Guiné e à gama de interesses relativos a outros atores em nível global. Assim, a neutralização de tais ameaças escapa à capacidade de prevenção e controle dos Estados em questão, carecendo de apoio e cooperação regional e internacional. Concernente à implementação de ações cooperativas no

Atlântico Sul com vistas a colaboração para combate aos ilícitos no mar, o Brasil, por meio da Marinha, tem participado de operações navais conjuntas, conduzida pelos Estados Unidos e denominada *Obangame Express*, para capacitação de militares africanos no patrulhamento do Golfo da Guiné. É igualmente importante mencionar as visitas e intercâmbios de delegações africanas ao Brasil, como a recepção realizada pelo país aos representantes de Camarões no início de 2015 com objetivo de conhecer sistemas de controle e vigilância do tráfego marítimo brasileiros.

Organizações internacionais e fóruns multilaterais também estão contribuindo para solucionar a instabilidade marítima na costa ocidental africana, aprovando resoluções e programas de apoio, incluindo a União Africana, a União Europeia, a IMO, o Grupo que inclui Estados Unidos, França, Japão, Alemanha, Rússia, Itália, Canadá e Reino Unido, o G8, e as Nações Unidas. Por meio de resoluções do Conselho de Segurança, a ONU patrocinou encontros técnicos e reuniões dos países do Golfo da Guiné que resultou na Cúpula de Yaoundé, capital de Camarões, em 2013. A cúpula adotou um memorando de entendimento sobre a segurança e salvaguarda marítima, e uma declaração política sobre o reforço da cooperação. Além disso, a cúpula decidiu criar um centro de coordenação inter-regional, inaugurado em 2014, com o objetivo de coordenar todas as operações de repressão da pirataria e outras atividades criminosas, ordenando o trabalho entre os atores políticos da região (ONUBR, 2016).

Além das iniciativas multilaterais, os países do Golfo da Guiné receberam apoio logístico e financeiro de parcerias bilaterais direcionados aos desafios da insegurança marítima na região. Os maiores benefícios são provenientes de países como a França, o Reino Unidos, e os Estados Unidos. A contribuição francesa se desdobra em duas frentes: ao Programa Africano de Fortalecimento da Capacidade de Manutenção da Paz; e ao Programa de Apoio à Segurança Marítima. Além disso, desde 1990, a França mantém no continente africano a Missão Corymbe, uma operação da Marinha Nacional Francesa para estreitamento da cooperação com os países do Golfo da Guiné. O objetivo, para além do apoio da segurança marítima, é assegurar a continuidade da presença francesa na costa oeste africana em defesa de interesses econômicos franceses na região (UKEJE; MVOMO ELA, 2013; p. 29).

Por sua vez, o Reino Unido fornece apoio logístico e capacitação às marinhas dos países do Golfo da Guiné, além de ajuda técnica por meio da instalação de sensores ao longo da costa ocidental africana. O governo britânico também apoiou o estabelecimento do Centro de Compartilhamento de Informações do Comércio Marítimo, com vistas a fortalecer as empresas petrolíferas ao combate de roubo e pirataria independentemente dos aparatos de

segurança estatais. Da mesma forma, os Estados Unidos intensificaram iniciativas de segurança, bem como sua presença estratégica no Atlântico Sul, por meio do patrocínio de projetos direcionados à África, tais como o Centro Africano de Estudos Estratégicos, os exercícios navais conjuntos *Obangame Express*, e Operações de Treinamento e Assistência de Contingência na África e, sobretudo, o *US-Africa Command* ou Comando da África (USAFRICOM). Estas iniciativas revelam a preferência norte-americana por acordos de cooperação militar com países africanos em detrimento de modelos de cooperação mútua em segurança por meio de parcerias estratégicas (*Ibdem*, p. 30).

Considerando a complexidade do atual cenário estratégico sul-atlântico, é possível identificar diversos atores com interesses diretos e variados nas imediações da área marítima do Atlântico Sul, dentre os quais se destacam, além dos atores regionais, as grandes potências marítimas ocidentais, comprometidas com ambições globais. Dessa forma, nesta área marítima coexistem e se sobrepõem estratégias marítimas multifacetadas, evidenciando a dificuldade de enquadrar o Atlântico Sul em um arcabouço estratégico específico.

Apesar da marcante presença norte-americana, individualmente ou por meio da OTAN, o Atlântico Sul é ainda descrito, por analistas brasileiros e estrangeiros, como um espaço vazio de poder estratégico (MATTOS, 1983), no qual não existe uma arquitetura de segurança (SALGADO ALBA, 1987; GUEDES, 2010), ou caracterizado como "desordem estratégica", sem concretizações de hegemonias (GOMES, 2006; p. 236). Por outro lado, o Brasil busca promover a construção de uma identidade regional expressada no projeto da ZOPACAS, o qual destaca a autonomia regional sobre o Atlântico Sul e ressalta a região como área livre de armas nucleares.

Assim sendo, cabe perguntar: quais estratégias marítimas são desenvolvidas no Atlântico Sul? Seria o Atlântico Sul uma área marítima definida como "vazio de poder", ou este discurso é apenas uma retórica para legitimar a institucionalização da presença das potências marítimas do norte do Atlântico, bem como suas concepções estratégicas no Atlântico Sul, impossibilitando o desenvolvimento de estratégias marítimas regionais autônomas? E qual seria o papel do Brasil nesse contexto: exerce o país alguma influência no Atlântico Sul ou disputa capacidade de presença? Quais as possibilidades de projeção de estratégias marítimas de outros atores regionais? A proposta, portanto, da análise que se segue é compreender o significado e contextualização do conceito de poder marítimo e estratégia marítima no que concerne aos desafios do Atlântico Sul enquanto área marítima em sua dimensão geopolítica. Para tanto, a abordagem considera a revisão conceitual da bibliografia sobre estratégia marítima, bem como, a identificação das perspectivas estratégicas dos

principais atores, globais e regionais, com interesses e capacidades de projeção no Atlântico Sul.

O espaço marítimo é, por tradição, um cenário de interação civil-militar, uma vez que a humanidade utiliza o mar para diversos propósitos, relacionados entre si, por meio de quatro atributos identificados por Geoffrey Till (2004) como: fonte de recursos; via de transporte; meio de difusão de informações; e plataforma de domínio ou defesa. Como fonte de recurso, o mar foi fundamental para o desenvolvimento das comunidades humanas, e ainda hoje cerca de 20% da proteína consumida diariamente no mundo provém dos oceanos e, além disso, atualmente o mar é importante fonte de petróleo, gás e outros materiais estratégicos.

O comércio por via marítima, como aponta Mahan, foi um fator responsável para o desenvolvimento das potências marítimas que, para manter e defender as vias de navegação livres para o comércio, fizeram maciços investimentos não apenas em suas marinhas mercantes, mas também em marinhas de guerra. Por meio do comércio, a interação social que ocorre por vias marítimas leva ao intercâmbio de informações, valores e ideais, assim como de modos de vida de povos que interagem entre si. Esses três atributos referentes às atividades nomeadamente civis no mar desdobram-se em um espectro de variação entre cooperação e conflito que, por conseguinte, resulta em atividades militares relativa ao quarto atributo: o mar, ao longo da história, foi empregado como meio de dominação, sendo, portanto, uma importante linha de defesa de países costeiros.

Dessa forma, há na literatura consagrada a respeito da estratégia no que condiz especificamente ao mar constante referências aos termos naval e marítimo, empregados com matizes próprias e significados semânticos e ontológicos diferentes, conforme os contextos de análise. O termo marítimo refere-se às potencialidades de exploração de atividades, civis e militares, relativas ao mar ou nas quais o mar cumpre um papel fundamental, sendo, portanto, concernente aos atributos do mar, enquanto fator de desenvolvimento das comunidades humanas. Em contrapartida, o termo naval designa exclusivamente ao exercício de emprego do poder militar no mar. Por conseguinte, cabe uma distinção conceitual quando enfocamos a análise da Estratégia Marítima em conjunto à Estratégia Naval.

Considerando a definição clausewitziana, Estratégia diz respeito ao emprego dos recursos militares, isto é, da força, com vistas a alcançar os objetivos estabelecidos pela Política. Assim sendo, Estratégia Naval corresponde aos meios, movimentos e disposição da Marinha de Guerra no que concerne à guerra no mar, ao passo que a Estratégia Marítima estabelece a atribuição da Marinha em relação às forças em terra, abrangendo mais fatores que a Estratégia Naval. Conforme observa Till:

> A estratégia naval refere-se à disposição, o movimento e os propósitos imediatos da frota; deriva da estratégia marítima que decide o papel da frota em relação às forças terrestres. Consequentemente, o equilíbrio exato a ser atingido entre os componentes naval e terrestre de uma estratégia marítima depende das circunstâncias nacionais gerais (já que algumas nações são claramente mais marítimas do que outras) e também sobre as exigências estratégicas particulares do momento (TILL, 2004; p. 42, tradução nossa).

Estratégia Marítima, portanto, alude a uma grande amplitude de objetivos e meios, inter-relacionados e interdependentes a outros fatores do poder nacional, em especial, fatores políticos, econômicos e militares. Por conseguinte, a Estratégia Marítima orienta e se ocupa da preparação e emprego do Poder Marítimo em tempo de paz e em situação de crise para realização dos objetivos definidos pela Política. Logo, a Estratégia Marítima é inerente ao espaço marítimo, ou seja, trata-se da estratégia do Poder Marítimo, enquanto a Estratégia Naval limita-se ao preparo e emprego Poder Naval, elemento do Poder Marítimo (FERREIRA, 2015).

A definição conceitual de Poder Marítimo, derivada do termo inglês *Seapower*, contudo é objeto de controvérsia, uma vez que abrange o conceito de "poder" associado ao adjetivo referente ao "mar". Poder, por exemplo, em algumas definições pode ser caracterizado como capacidade de controlar comportamentos e resultados, tendo como objetivo as finalidades da política. Em outras, contudo, refere-se aos meios e recursos em potencial (econômicos, militares, etc.) como características do poder de uma nação. Do mesmo modo, a referência ao termo mar, traduzido da palavra inglesa *sea* como "marítimo", pode designar tanto a habilidade de controlar os mares por meio de uma marinha de guerra, como também a conjunção de ações da marinha de guerra combinada com as demais forças, ou ainda aludir a todas atividades não-militares relativas ao uso do mar (TILL, 2004; p. 4).

O conceito de Poder Marítimo, entretanto, não é exclusivamente sinônimo de guerra naval, muito embora as marinhas de guerra sejam o instrumento armado do Poder Marítimo. Diferentemente do poder terrestre e do poder aéreo, que geralmente são definidos somente em termos militares, a análise do poder marítimo não pode prescindir dos propósitos geoeconômicos. Mais recentemente, o enfoque abrangente, qual seja a possibilidade de o espaço marítimo servir como meio de comunicação para as relações comerciais e interação social e como fonte de recursos, atividades propulsoras da relevância militar dos oceanos, modificou significativamente a percepção da importância do poder *no* mar para o poder *a partir* ou *que advém* do mar. Assim, o transporte marítimo, as operações marítimas, os recursos submersos, tais como o petróleo, a pesca e outras formas de comércio e comunicação

por meio do mar, são considerados integrantes do poder marítimo de uma nação (TILL, 2004; TANGREDI, 2002).

A elaboração e transformação do termo Poder Marítimo ocorreram ao longo do tempo, tendo sido preliminarmente delimitado pelo almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914). O próprio Mahan, contudo, não define conceitualmente o termo "Poder Marítimo" de forma explícita, mas aponta que "a história do poder marítimo, ao mesmo tempo em que abarca em seu amplo alcance tudo o que tende a tornar um povo grande no mar ou pelo mar, é em grande parte uma história militar" (MAHAN, 2004). Seus escritos, portanto, concentram-se em grande parte no choque de interesses resultante do desejo das nações de possuir uma parte exclusiva do comércio marítimo sobre o qual assentava a riqueza e a força dos países no momento histórico vivenciado pelo almirante norte-americano. Desta perspectiva, Mahan concluiu que a história do poder marítimo é em grande parte, embora não exclusivamente, uma narrativa de concorrência entre nações, de rivalidades mútuas, de violência que frequentemente culminava em guerra, ou seja, é uma história militar. No entanto, Mahan rotulou o Poder Marítimo em termos e características que não condizem unicamente com a estratégia militar (TANGREDI, 2002).

Ao descrever conceitualmente o termo "Poder Marítimo", Mahan identifica seis características que condicionam e afetam o poder marítimo das nações: posição geográfica; conformação física, incluindo recursos naturais e clima; extensão do território; população; caráter do povo; e caráter do governo. Mais recentemente, historiadores navais modernos, como Eric Grove, atualizaram e reformularam a lista, e uma descrição mais atualizada inclui força econômica, desenvolvimento tecnológico, cultura sociopolítica como condições de "primeira ordem"; e posição geográfica, dependência do comércio marítimo e dos recursos marinhos, e políticas governamentais como condições de "segunda ordem" (*ibdem*; GROVE, 1990). De qualquer forma, Mahan teve o mérito de sistematizar o conceito de Poder Marítimo, estabelecendo relação teórica com a política internacional.

> Essencialmente, Mahan construiu estrategicamente a partir de ideias existentes sobre atividades marítimas, que foram [...] em grande parte táticas em sua abordagem, e tentou situar o pensamento naval no contexto mais amplo do pensamento estratégico representado por Clausewitz e Jomini. Em um grau muito maior do que é geralmente reconhecido, Mahan abordou o lugar do Poder Marítimo na teoria e na prática da política internacional (TILL, 2004; p. 35).

Mahan procurou demonstrar a influência do poder marítimo ao longo da história, afirmando que existem determinados princípios da estratégia marítima que permanecem

válidos apesar das mudanças tecnológicas. Alguns princípios podem ser identificados por meio do estudo criterioso do passado, revelando sucessos e falhas, ao longo do tempo. Ele entendia que a história demonstrava que a preponderância marítima foi essencial para a prosperidade e sucesso das grandes potências, focando particularmente a experiência britânica desde o século XVII. Evidentemente, Mahan presenciou a emergência de um mundo formado após a expansão marítima europeia e, por isso, seu pensamento destaca o poder marítimo enquanto um elemento decisivo nas relações internacionais. Conforme argumentou Mahan, havia uma estreita relação entre o comércio marítimo e o poder naval, uma vez que o comércio requeria proteção da Marinha de Guerra (SPELLER, 2008; p.133).

Por conseguinte, o Poder Naval é compreendido na abordagem de Mahan como a dimensão do Poder Marítimo que permite ao Estado desenvolver suas atividades e prosseguir com seus fins por meio do uso do mar, uma vez que a função de uma Marinha de Guerra é principalmente proteger o comércio que, para tanto, depende da manutenção das vias de navegação abertas e de portos seguros (NOTHEN, 2014; p. 28). Em tempos de paz, o poder nacional, a segurança e a prosperidade econômica dependem do mar como meio de transporte. Em tempos de guerra, o poder marítimo é resultante da supremacia naval e provê os meios de ataque ao comércio marítimo inimigo, ameaçando seus interesses em terra, ao passo que protege seus próprios interesses (TILL, 2004; p. 35).

Desse modo, em termos de concepção estratégica, o pensamento de Mahan permite estabelecer que a Estratégia Marítima diz respeito ao Comando ou Domínio do Mar, isto é, domínio cujo grau máximo significa o livre uso da área marítima em benefício próprio e total interdição de seu uso ao inimigo. A ênfase que Mahan atribui ao domínio do mar determina a principal função de uma Marinha de Guerra. Para Mahan, o meio pelo qual se obtém o comando da área marítima consiste em concentrar a força naval e derrotar o núcleo central da força naval inimiga em uma batalha decisiva, possibilitando a livre exploração do mar (SPELLER, 2008; p. 135).

Obter o domínio de uma área marítima, contudo, depende não apenas da importância a ela atribuída pelos lados oponentes, mas também da relatividade dos poderes confrontantes. O domínio é também relativo ao tempo e às circunstâncias geopolíticas, sendo sempre uma questão de grau, uma vez que dificilmente um Estado estabelecerá o completo domínio de uma área marítima por tempo indeterminado, mas antes empregará esforço para manter o domínio frente àqueles que visam disputá-lo. Mais recentemente Colin Gray identificou que o domínio pode diferenciar também em alcance, podendo ser local ou global e, além disso, o comando de determinada área marítima pode ser disputado entre atores protagonistas, mas

não pode ser compartilhado, isto é, o ato de obter o comando do mar significa ao mesmo tempo um exercício de negá-lo ao inimigo (CAMINHA, 1983; p. 5; SPELLER, 2008; p. 136).

O inglês Julian S. Corbett (1854-1922), depois de Mahan, é o mais prestigiado e influente estudioso dos assuntos marítimos. Da mesma forma que Mahan, Corbett examinou na história a influência que o poder marítimo teve na ascensão britânica como potência mundial. Entretanto, diferentemente do autor norte-americano, cujo foco de seu estudo repousava sobre as atividades marítimas, Corbett enfatizou a importância das operações conjuntas, ou seja, envolvendo forças terrestres e navais (SPELLER, 2008; p. 134). Em seu mais famoso trabalho, *Some Principles of Maritime Stratagy*, Corbett sintetizou tal concepção da seguinte forma:

> Uma vez que os homens vivem sobre a terra e não sobre o mar, grandes questões entre as nações em guerra sempre foram decididas – exceto em raríssimas exceções – pelo que o seu exército pode fazer contra o território e a vida nacional do seu inimigo, ou pelo medo do que a marinha de guerra possa tornar possível a seu exército fazer (CORBETT, 2005; p. 17).

Assim, a análise atribuída a Corbett ressalta o papel primordial da ação militar na estratégia marítima, visando o Controle do Mar com a finalidade de exercer influência nos eventos em terra. O autor inglês, ao enfatizar a importância das operações navais no contexto específico da política exterior, estabeleceu uma diferenciação conceitual importante entre as duas áreas, bem como analisou a conexão entre a estratégia marítima e a estratégia naval, ressaltando que a estratégia naval é apenas uma parte da estratégia marítima. Para Corbett, a estratégia marítima refere-se "aos princípios que governam uma guerra na qual o mar é um fator substancial" (CORBETT, 2005; p. 16). A estratégia marítima, portanto, é inerente ao espaço marítimo, ou seja, trata-se da habilidade de emprego do poder marítimo com objetivo de obter o controle da área marítima.

A observação de que o comando do mar era uma condição relativa e limitada no tempo e no espaço levou Corbett a reformular o conceito de estratégia marítima em termos de controle do mar. Dada as características e natureza das relações estabelecidas no mar, não é possível obter seu domínio da mesma forma como ocorre com o domínio sobre a terra, pois o mar não é passível de conquista territorial ou ocupação definitiva. Dessa forma, para Corbett, obter o controle do mar significa alcançar uma condição tal que possibilite ao Estado em questão total liberdade de ação para o uso da área marítima em seu próprio benefício em um determinado período de tempo, e capacidade de negar o uso do mar ao oponente. Obter o comando do mar, na verdade, significa simplesmente obter o controle das vias de

comunicação marítimas (SPELLER, 2008; p. 137). A excelência da estratégia marítima, portanto, é obter e manter o controle das vias de comunicação que afetam direta e indiretamente os interesses e objetivos da nação em determinada área marítima e estabelecer capacidade de negar tal acesso ao oponente em situação de conflito.

O controle viabiliza a defesa no mar que, para Corbett, seria melhor realizada por meio de uma estreita relação entre o poder naval e as demais forças, isto é, uma estratégia militar integrada. Da mesma forma, o controle do mar, como uma via de comunicação, permite a projeção de poder sobre terra, possibilitando uma plataforma para influenciar eventos em terra. Neste sentido, a importância da estratégia marítima recai sobre o fato de que a perda ou incapacidade de manter o controle do mar, por uma nação com ampla fronteira marítima, abre espaço para que outrem obtenha tal controle e venha ameaçar, atacar ou intervir em terra a partir do mar. Por outro lado, a nação que obtém o controle do mar está apta não apenas a realizar sua defesa com mais eficácia e autonomia, mas também traduzir seu poder marítimo em fator de inserção internacional, seja, como projeção de influência de forma pacífica, demonstração de capacidade de presença, projeção de poder, intervenção armada ou guerra de conquista.

Corbett inovou ao enfatizar que a estratégia precisa estar conscientemente relacionada com a política externa. Considerando a influência da leitura de Clausewitz sobre seu pensamento e obra, o autor inglês procurou ressaltar o fato de que a guerra é um ato político e, por isso, a primeira função do poder naval é apoiar ou obstruir o esforço diplomático. A grande contribuição de Corbertt aos estudos de estratégia marítima advém de uma abordagem abertamente política ao poder marítimo. A estratégia marítima deve servir aos interesses do Estado e, na guerra ou na paz, a estratégia que uma marinha adota, isto é, a estratégia naval deve refletir os objetivos nacionais enunciados na política externa (TILL, 2004; p. 40-41). A análise de Corbett, portanto, estabelece estreita relação entre o poder marítimo e política externa, vinculando estratégia marítima aos desígnios da política e, deste modo, evitando que a estratégia no mar fosse resumida exclusivamente às operações navais.

Outra importante contribuição para os estudos marítimos foi dada pelo almirante soviético Sergei Gorshkov (1910-1988) no auge da era da Guerra Fria. Gorshkov caracteriza o poder marítimo como o exercício mais efetivo possível dos oceanos em benefício da nação, denotando uma leitura aprofundada dos fatores elencados por Mahan referente ao poder marítimo. Por outro lado, o almirante soviético, ao explorar o conceito de poder marítimo, propôs um enfoque em duas linhas argumentativas. Além das capacidades militares necessárias para prover a segurança do país, o poder marítimo refere-se também à capacidade

de exploração econômica do mar, por meio da pesca, do comércio, de atividades científicas e de explotação de recursos marinhos em benefício do fortalecimento nacional (NOTHEN, 2014; p. 29).

No contexto da Guerra Fria, a análise de Gorshkov ia de encontro à importância e dimensão atribuída à marinha soviética, pois a superpotência dispunha de uma marinha poderosa, capaz de fazer frente às operações realizadas pela marinha norte-americana. Além disso, a União Soviética possuía ainda uma grande marinha mercante, uma das principais frotas de pesca do mundo, uma impressionante indústria de construção naval e também investia consideravelmente em conhecimento oceanográfico e científico sobre os oceanos. Entretanto, em temos de estratégia marítima, a contribuição de Gorshkov ficou restrita a uma abordagem continental do poder marítimo, uma vez que, diferentemente dos Estados Unidos, o foco operacional da marinha soviética para fins de guerra era em mares estreitos e locais, e não em grandes oceanos (TILL, 2004; p. 5). A colaboração de Gorshkov, portanto, proporciona uma visão a respeito do poder marítimo a partir de uma perspectiva de uma potência continental e, ademais, não pertencente à tradição das potências marítimas ocidentais.

Na conjuntura do pós-Guerra Fria, a agenda das relações internacionais tornou-se mais complexa, pautada pela desenvoltura do processo de globalização assimétrica, pela maritimização da economia mundial, pela intensificação do intercâmbio de informações, valores e fluxos comerciais, e ainda pela emergência de um novo contexto de temas e desafios no campo de segurança internacional. Embora a lógica da guerra não seja passível de mudança, sua gramática é um fenômeno em constante mudança e transformação. O início do século XXI veio acompanhado de transformações que caracterizam o mundo contemporâneo como um período de mudanças contínuas.

Em uma perspectiva geoestratégica, a Guerra ao Terror alcançou amplitude global nos últimos anos, definindo substancialmente a agenda de segurança internacional, muito embora a emergência de potências com ambições globais, como Rússia e China, venha a resultar em alterações nesse cenário. Em menor escala, as ameaças no ambiente marítimo continuam a existir, desde uma perspectiva da possibilidade de conflitos interestatais como também situações como criminalidade e pirataria. Da mesma forma, o avanço tecnológico continua influenciando o desenvolvimento das capacidades militares (KANE; LONSDALE, 2012; p. 152).

Em uma perspectiva de globalização e vulnerabilidades, o ambiente marítimo representa um meio de propagação de influência na política mundial, como também um

desafio devido a maior instabilidade quanto à segurança das interações sociais desenvolvidas por meio do mar. Neste contexto, Norman Friedman apresenta o conceito de Poder Marítimo com um conteúdo mais abrangente e mais orientado ao contato entre indivíduos e nações, significando o poder centrado no mar e projetado a partir do mar. A forma como Friedman aborda o conceito é relevante porque considera o fato de que a maioria da população mundial está situada às margens dos oceanos, o comércio mundial em sua maior parcela é realizado por vias marítimas e, além disso, recursos naturais de origem marinha têm sido cada vez mais visados em termos de exploração econômica. O poder marítimo é um trunfo na medida em que possibilita contato direto com as demais nações e com os principais recursos econômicos do planeta. Em momentos de instabilidade, o poder marítimo é igualmente importante, pois age no sentido de afastar ameaças. Assim, na interpretação proposta por Friedman, a estratégia marítima contempla aspectos cooperativos, no sentido de influenciar positivamente nações amigas e desencorajar potenciais inimigos (NOTHEN, 2014; p. 29 e 39).

Uma definição contemporânea para Poder Marítimo, tal como elaborada por Friedman, é também proposta e desenvolvida por Sam Tangredi. O autor realiza uma acurada análise da conexão entre poder marítimo e globalização, destacando que, além do aspecto militar, aspectos geoeconômicos tem um peso considerável na análise da dimensão conceitual de poder marítimo. Tangredi observa que, em sua amplitude, o conceito de poder marítimo perpassa ao menos quatro fatores: capacidade de controlar o comércio marítimo internacional; capacidade de utilizar os recursos oceânicos; as operações das marinhas em guerra; e o uso das marinhas e do poder econômico marítimo como instrumentos de diplomacia, dissuasão e influência política em tempo de paz (TANGREDI, 2002; p. 29). Conforme o autor:

> Em um sentido amplo, o moderno poder marítimo pode ser definido como a combinação da capacidade de um país no comércio marítimo internacional e na utilização de recursos oceânicos, com a capacidade de projetar o poder militar no [*into*] mar, para fins de controle de área marítima e sobre comércio ou conflito; e do [*from*] mar, para influenciar os acontecimentos em terra por meio de forças navais (*ibdem*, p. 30).

Assim, a elaboração de uma estratégia marítima adequada às urgências do mundo globalizado perpassa à integração às demais políticas nacionais, relacionando o poder naval, isto é, a capacidade militar no mar, com uma gama de atividades civis, especialmente a econômica. Em termos de estratégia do Poder Marítimo, sua caracterização ainda remonta a sua definição clássica, qual seja: capacidade de influenciar os eventos em terra e capacidade de controlar o uso dos mares. A importância da primeira habilidade evoluiu com a tecnologia,

uma vez que os sistemas de armas navais aumentaram continuamente seu alcance. Já a importância da segunda capacidade refere-se a crescente dependência mundial do comércio internacional e dos recursos oceânicos (TANGREDI, 2002; p. 31).

Recentemente o trabalho de Geofrey Till (2004, p. 4) traz uma importante contribuição à definição do conceito de Poder Marítimo, uma vez que o autor propõe uma interpretação dividida em *inputs* e *outputs*. Os *inputs* designam os meios de uso do mar pelo poder marítimo representado pelas marinhas, mercante e de guerra, a guarda-costeira, a indústria naval e as demais forças armadas. Neste sentido, os *inputs* englobam, portanto, capacidades militares e civis que advém da habilidade de usufruir o mar, representando o poder da nação no mar. Já os *outputs* correspondem às capacidades de influenciar o comportamento de outros atores pelo que é feito a partir do mar. Esta abordagem, de acordo com o autor, define o poder marítimo em termos de consequências e resultados, ou seja, como fim e não como meio.

Considerando que poder marítimo, portanto, corresponde à capacidade de, a partir do mar, determinar os acontecimentos tanto no mar como em terra, é possível concluir que a habilidade de projeção por meio do mar depende essencialmente da habilidade de fazer uso do mar. Assim, o conceito de Estratégia Marítima pode ser sintetizado como a arte e vontade de fazer-se ao mar. A "arte" referem-se à mescla de ciência e habilidade traduzidas em técnicas, conhecimentos e tradições de nações com aptidões geográficas para o uso do mar, ao passo que "vontade" designa a aspiração de realização da estratégia por meio das instituições políticas, independente da vocação marítima do país.

A estratégia marítima é, por excelência, a estratégia do Poder Marítimo, e determina tanto sua dimensão, já que poder marítimo é um conceito relativo, como também implica no desenvolvimento da habilidade de uso do mar. Conclui-se, desse modo, que o desenvolvimento do poder marítimo está intrinsicamente ligado à vontade de realização de uma estratégia marítima, não dependendo somente das causalidades geográficas, isto é, a propensão natural ao uso do mar. Países com baixo coeficiente de maritimidade, ou mais continentais, podem desenvolver poder marítimo em determinado grau, tal como a Rússia, por exemplo, que na época da União Soviética desenvolveu habilmente seu potencial marítimo amparado por respeitável poder naval. Nesta lógica, conclui-se também que o desenvolvimento do poder naval em equivalência ao grau de desenvoltura do poder marítimo é essencial para prover proteção e realizar a defesa das atividades promovidas no mar e a partir do mar.

Os objetivos pretendidos com a realização da estratégia marítima não são ditados somente pelas causalidades geográficas e, por isso, não são predeterminados ou imutáveis, mas são estabelecidos conforme a orientação da vontade política, variando em grau e dimensão do exercício do controle do mar conforme as conjunturas sócio-políticas e geoeconômicas da nação. Assim sendo, é a Política Marítima que determina o fundamento e conteúdo da Estratégia Marítima. Porém, de modo geral, é possível identificar na literatura especializada alguns propósitos da estratégia marítima que podem ser resumidos em duas áreas fundamentais:

- Exercício do controle de área marítima para a livre exploração do mar, nas mais variadas áreas: econômica, por meio da garantia da segurança das vias de comunicação marítima para realização do comércio, e proteção da exploração dos recursos provenientes do mar; científica, para produção de conhecimento e tecnologia visando melhorar o usufruto dos oceanos; ambiental, para conservação dos recursos e ambiente marinhos; etc. O exercício do controle de área marítima pressupõe capacidade de influenciar positivamente nações amigas e negar o uso do mar ou desencorajar potenciais inimigos.
- Capacidade de utilização do mar como plataforma de projeção para influenciar eventos em terra.

A estratégia marítima, portanto, em sua tradução prática, designa o exercício da capacidade de presença no mar, isto é, controle da área marítima de interesse da nação e negação aos eventuais antagonistas. Os objetivos a serem alcançados, quais sejam: influenciar positivamente nações amigas, desencorajar possíveis inimigos, projetar poder para influenciar eventos em terra, etc., estão sujeitos aos desígnios da vontade política em uma estratégia integrada aos demais elementos da política externa nacional, podendo variar conforme a conjuntura histórica. Nesta perspectiva, a análise que se segue procura compreender as diferentes estratégias marítimas mais significativas que tem por base o Atlântico Sul, área marítima onde coexistem e se sobrepõem estratégias marítimas multifacetadas, contrapondo atores globais com ambições em escala mundial e atores regionais, além dos desafios coletivos identificados nos episódios de roubo armado contra navios, pirataria, proteção ao comércio e meio ambiente, etc.

3.2 O Atlântico Sul no espelho do tempo: considerações históricas

A área marítima atualmente definida como Atlântico Sul foi integrada às relações internacionais a partir da expansão marítima europeia iniciada entre os séculos XIV e XV, no início da Era Moderna e, desse modo, em termos estratégicos, a região sul-atlântica condizia aos projetos e pretensões das potências marítimas localizadas ao norte do oceano Atlântico. Assim, não cabia naquele momento qualquer diferenciação entre Atlântico Norte e Atlântico Sul, pois ambas regiões oceânicas correspondiam a uma única área marítima, o Atlântico, cujo controle foi intensamente disputado pelas principais metrópoles coloniais da época.

Durante o decorrer dos séculos XV e XVI, Portugal e Espanha exerceram um domínio equilibrado desta região marítima mediado pelo tratado de Tordesilhas que dividia o Atlântico em duas partes: Portugal assegurava o comércio e a navegação na vertente africana em direção ao Oriente e Espanha empreendia a conquista dos espaços americanos. Os portugueses, portanto, empreenderam uma política de controle das rotas marítimas atlânticas, estabelecendo uma rede de entrepostos de comércio e militar com o intuito de comercializar mercadorias destinadas à Europa. Assim, era preponderante a presença de Portugal no Atlântico, que controlava as vias de comunicação marítima, utilizando de sua posição privilegiada no mar para projetar-se sobre terra. Neste contexto, o Atlântico Sul estava plenamente integrado ao exercício de realização da estratégia marítima portuguesa.

> A definição de um Atlântico Austral surgiu, portanto, concomitantemente às postulações portuguesas de desenvolver uma política de domínio marítimo baseado no controle das margens brasileira e africana. Esta política permitiu que se constituísse uma bacia de dimensões oceânicas, decorrente do intenso comércio de natureza colonial, que se estabeleceu entre ambas as margens (PENHA, 2011; p. 23-24).

No contexto do mercantilismo, as rotas marítimas do Atlântico possibilitavam o intercâmbio comercial com regiões asiáticas, além da projeção sobre terra para efetivação de projetos coloniais. A área marítima geograficamente representada pelo Atlântico, portanto, cumpria destacada função como meio de transporte e plataforma para domínio sobre regiões em terra. Contudo, o controle exercido por Portugal sobre rotas marítimas do Atlântico, não implicou em completo domínio do mar, pois outras potências europeias, interessadas em explorá-las, empreenderam diversas estratégias navais, empregando inclusive a pirataria, para disputar o controle de área marítima aos portugueses.

No século XVII, após a perda de importantes posições no oceano Índico para os holandeses, Portugal concentrou seus esforços no Atlântico Sul, também ameaçado pela Holanda, que ocupava a costa nordeste do Brasil e Angola. Com a expulsão dos holandeses entre 1648 e 1654, o governo português consolidou o controle sobre o Atlântico Sul. No entanto, a estrutura triangular de comércio, organizada a partir da vinda de mão de obra africana para a América, matérias-primas americanas para a Europa e produtos elaborados para a América, contribuiu para a baixa coesão entre as duas margens do Atlântico Sul, facilitando incursões de outros atores. A estratégica passagem representada pela rota do Cabo, por exemplo, controlada até o século XVII por Portugal, foi repassada inicialmente aos holandeses, em 1652 e depois aos ingleses em 1807, anunciando o fim do controle português sobre o Atlântico.

O reordenamento do quadro político ocorrido na sociedade internacional no decorrer do século XVIII e início do século XIX, desencadeado pelas Revoluções Burguesas, colaborou para enfraquecer ainda mais a presença ibérica tanto nos laços coloniais mantidos nos territórios americanos, como na primazia portuguesa sobre o espaço marítimo do Atlântico Sul, permitindo, progressivamente, a substituição pela projeção inglesa. Neste contexto, a Inglaterra despontava como grande potência marítima industrial, cuja expansão de suas forças econômicas se daria por meio das rotas marítimas.

Em 1805, a Inglaterra derrota França e Espanha na batalha de Trafalgar, episódio que assegurou aos ingleses a consolidação do projeto geopolítico de supremacia marítima e comercial em todos os mares e regiões do mundo, estabelecendo como premissa o domínio do mar ao longo de todo o século XIX. A estratégia marítima britânica para consolidação do domínio do mar foi impulsionada também pelo emprego do vapor em seu poder naval, proporcionando maior agilidade e supremacia sobre os demais poderes navais à época (PENHA, 2011, p. 42).

No Atlântico Sul, a estratégia de controle de área marítima exercida pela Inglaterra combinou elementos de ação do seu poder naval, visando objetivos políticos, e elementos econômicos, tais como transporte e comércio, para consolidação de seu império colonial ultramarino e, ao mesmo tempo, para afastamento e negação do mar a outras potências na região. Tal estratégia desdobrou-se pelo controle de estreitos e passagens, como Drake e Cabo Horn, envolvendo ainda a apropriação de ilhas situadas ao longo das rotas marítimas, como Santa Helena, Ascensão, Tristão da Cunha e Malvinas no Atlântico Sul (*Ibdem*, p. 44-45).

A estratégia marítima inglesa englobava, além disso, a supressão do intenso comércio Brasil-África, propiciado pelo tráfico de escravos em direção ao Brasil, herança da

antiga hegemonia lusitana no Atlântico Sul. Desde a independência brasileira, proclamada em 1822, e as negociações decorrentes para seu reconhecimento pela antiga metrópole, a Inglaterra procurou intermediar as conversações, temendo a possibilidade de controle brasileiro do Atlântico Sul devido à repercussão dos acontecimentos nas colônias portugueses na África, que se mostraram favoráveis a unirem-se ao Brasil (BUENO; CERVO, 2002, p. 34). Nos anos subsequentes, a Inglaterra engajou-se em uma árdua política de combate ao tráfico negreiro em direção ao Império do Brasil, alegando motivos humanitários, mas visando principalmente à colonização britânica na África e à expansão dos mercados na América do Sul. Como consequência, o Atlântico Sul, ao longo de todo o século XIX permaneceu sob o controle inglês, tanto em termos econômicos como estratégicos.

Na primeira metade do século XX, o Atlântico Sul gradualmente perdeu espaço no cenário geopolítico mundial, em decorrência, principalmente, da significativa queda do poderio britânico na política internacional em contrapartida à crescente presença norte-americana. Após derrotar a esquadra espanhola na guerra hispano-americana em 1898, no mar do Caribe, os Estados Unidos despontaram como grande potência marítima e econômica mundial, aumentando a importância geopolítica do Norte do Atlântico sobre o Atlântico Sul. O crescimento econômico que experimentou o Atlântico Norte, considerando o peso paulatino dos Estados Unidos na política mundial neste mesmo período, não se impôs do mesmo modo no Atlântico Sul, enfraquecendo ainda mais o seu valor político para a comunidade internacional em pleno desenvolvimento industrial. Assim, a relevância deste espaço estava atrelada apenas aos interesses das potências coloniais europeias e, em um segundo plano, aos interesses de países regionais independentes.

Em termos de atribuição de relevância estratégica devido à existência de passagens e rotas marítimas em permanente comunicação com outros oceanos, o Atlântico Sul teve importância diminuída em função da construção do Canal de Suez no fim do século XIX, conectando o Mar Mediterrâneo ao Mar Vermelho, e do Canal do Panamá no início do século XX, ligando o Mar do Caribe ao Pacífico. Agilizar as comunicações marítimas era o principal objetivo visado pela construção dos Canais de Suez, cuja obra foi realizada por franceses e ingleses; e do Panamá, construído pelo empenho dos Estados Unidos. Ressalte-se, portanto, que o controle da área marítima do Atlântico Sul pertencia, em diferentes graus, às potências do norte do Atlântico, integrando ambas regiões do oceano Atlântico em uma única unidade estratégica. Por outro lado, o desvio para os Canais de Suez e do Panamá de grande volume do comércio marítimo antes transitado pelas linhas de comunicação sul-atlânticas contribuiu

significativamente para diferenciação da condição estratégica entre o norte e o sul do Atlântico.

Tal diferenciação acentuou-se durante as hostilidades da I e da II Guerra Mundial, pois o principal teatro de operações militares foi a Europa e, por extensão, o Atlântico Norte, sendo que a participação do Atlântico Sul não foi decisiva, limitando-se às dimensões econômicas do conflito, que consistia na manutenção do fornecimento de matérias-primas aos países desenvolvidos. Apesar das intensas batalhas navais e submarinas ocorridas durante os confrontos mundiais, bem como do apoio estratégico das bases militares do nordeste brasileiro cedidas aos Estados Unidos para o esforço de guerra dos Aliados na frente do norte da África, o sul do Atlântico teve um papel secundário no conjunto das operações militares desenvolvidas no entorno do Atlântico Norte.

Dessa forma, na constituição da ordem bipolar, a posição secundária do Atlântico Sul determinou a predominância da marginalização estratégica da região em relação aos demais espaços oceânicos, atenuado apenas pela presença, já fragilizada, das potências coloniais europeias na África. No Atlântico Norte, a sistematização de uma aliança para a defesa integrada dos países ocidentais no ordenamento bipolar acentuou as diferenças da condição estratégica entre o norte e o sul do oceano Atlântico, levantando discussões entre os governos latino-americanos a respeito das possibilidades e limites da defesa ocidental no Atlântico Sul no contexto da defesa hemisférica, em conformidade com o plano estabelecido pela Junta Interamericana de Defesa[23].

Em 1956, o governo argentino convidou representantes do Brasil e do Uruguai para uma conferência visando a estudar as bases de defesa do Atlântico Sul. Na ocasião, o Chile questionou o fato de não receber o mesmo convite, visto que entendia integrar a defesa do Atlântico devido a sua localização estratégica na passagem de Drake, ao que as autoridades argentinas justificaram tratar-se o Chile de um país do Pacífico e não condizendo com a defesa do Atlântico Sul. Relatou o chefe da delegação brasileira na conferência, o Almirante Renato de Almeida Guillobel, que em conversa mantida com o embaixador brasileiro em Buenos Aires, João Carlos Muniz, o Itamaraty havia instruído o embaixador a insistir junto ao governo argentino para que concordasse em convidar o Chile a integrar a conferência.

[23] Criada em 30 de março de 1942, a Junta Interamericana de Defesa (JID) tem como principal propósito prestar à Organização dos Estados Americanos (OEA) e a seus Estados membros serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no continente americano, a fim de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA. Atualmente, possui 28 Estados Membros e sua estrutura é composta pelo Conselho de Delegados, pela Secretaria e pelo Colégio Interamericano de Defesa, reunindo representantes civis e militares dos diversos países americanos. Informações disponíveis em: <http://iadb-pt.jid.org/>. Acesso em 02/12/2017.

Entretanto, a Argentina não concordava de forma alguma em convidar o Chile, ao menos que fosse como membro observador, condição não aceita pelos chilenos (GUILLOBEL, 1957; p. 2).

A conferência foi realizada na cidade de Buenos Aires entre 15 e 30 de maio de 1957, contando com a presença de representantes do Brasil, Argentina, Uruguai e também do Paraguai, que por intermédio do Brasil, conseguiu convencer a Argentina da necessidade de incluí-lo por tratar-se de um dos países compreendidos na região do Atlântico Sul de acordo com a JID. O principal assunto tratado foi a proteção do tráfego marítimo no Atlântico Sul, tema abordado pelos países interessados nas linhas de comunicação marítima. Os demais assuntos foram tratados de modo subordinado ao debate central (*Ibdem*, p. 4, 10).

Para o Brasil, o convite argentino para participação na Conferência de Buenos Aires a princípio não interessava, sendo que a intenção inicial seria decliná-lo, pois a aceitação contrariava a política continental brasileira de não participar ou incentivar a formação de blocos ou pactos regionais. Porém, a perspectiva de mudança na política interna argentina com a provável eleição de Arturo Frondizi em 1958, bem como a percepção defendida pelo Itamaraty de que a participação na conferência não implicava na criação imediata do Pacto do Atlântico Sul resultaram na mudança de postura do Brasil. Ainda assim, a Marinha do Brasil apresentou ressalvas quanto a possibilidade de concretização do pacto regional, uma vez que o governo argentino sugeriu que a sede deveria ser Montevidéu ou Buenos Aires. Para o almirantado brasileiro, isso poderia significar desvantagens para o Brasil e propunha que, caso o Pacto do Atlântico Sul fosse concretizado, sua sede deveria ser no Rio de Janeiro (PENNA FILHO, 2015; p. 152).

De qualquer forma, tanto a Marinha como o Itamaraty não desejavam a efetivação de um pacto de defesa para o Atlântico Sul, ainda que por motivações diferentes. Para dirimir tais conflitos, a delegação brasileira contou com representantes da Marinha, embora tenha prevalecido a visão do Itamaraty, cuja percepção não se restringia à defesa das vias de comunicação marítima do Atlântico Sul, mas contemplava ainda o equilíbrio regional em relação aos vizinhos do cone sul-americano. Dessa forma, a ratificação da reunião preparatória de Buenos Aires "seria uma demonstração do nosso propósito de cooperar com a Argentina em assunto de tanta importância", sendo que, por outro lado, "nossa demora em fazê-lo poderia ser interpretada como prova de desconfiança ou de má vontade" (SOARES, 1958).

A importância da Conferência de Buenos Aires, para além da possibilidade da criação de um pacto de defesa do Atlântico Sul, reside no fato de conferir valor estratégico à

região sul-atlântica através de uma perspectiva regional de forma independente das estratégias marítimas desenvolvidas nos círculos do Atlântico Norte. Ainda que a proposta esteja vinculada à defesa continental no contexto da Guerra Fria, a iniciativa teve o mérito de suscitar o interesse dos países situados às margens do Atlântico Sul em sua vertente americana em refletirem sobre a necessidade de formulação de uma estratégia marítima integrada pelo controle regional das linhas de comunicação marítima do Atlântico Sul. A partir de então, o Atlântico Sul começou a ser invocado como uma região oceânica autônoma e estrategicamente diferente do Atlântico Norte.

O processo de descolonização do continente africano acentuou o cenário de instabilidade e incerteza quanto a efetivação do controle da área marítima sul-atlântica no contexto da defesa ocidental, ao passo que aumentou a promoção de uma estratégia marítima regional em prol da autonomia do Atlântico Sul frente à retirada das potências europeias da África. O agravamento das tensões durante a independência de Angola devido ao conflito interno entre grupos ligados ao movimento socialista (MPLA) que chegou ao governo em 1975 e outros mais propensos à coordenação com o bloco capitalista, resultou em significativa presença de Cuba, África do Sul, República Democrática do Congo, e ainda da União Soviética.

Além disso, a interrupção do tráfego marítimo pelo Canal de Suez, em 1967 em razão do conflito árabe-israelense travado na Guerra dos Seis Dias, reativou a rota do Cabo, por onde passou a circular ponderável parcela do petróleo importado pelo Ocidente, coincidindo com a instabilidade regional que enfrentavam os Estados africanos em processo de afirmação nacional. A situação agravou-se com o choque do petróleo em 1973, quando os países exportadores deste recurso elevaram o preço no mercado internacional como forma de pressionar o Ocidente na resolução dos conflitos com Israel. A crise energética que se seguiu apontou a dependência do mundo industrializado em relação ao petróleo do Oriente Médio, proveniente da rota do Cabo, costeando a África.

A conjuntura de instabilidade e conflitos no continente africano, aliado ao crescente interesse mundial nas rotas marítimas do Atlântico Sul, trouxe novamente à discussão de uma proposta de defesa na área marítima sul-atlântica, denominado Pacto do Atlântico Sul. Desta vez a iniciativa foi apresentada pela África do Sul, em 1969, e consistia em estabelecer um pacto militar, inspirado na OTAN, para promover a defesa do hemisfério Sul contra uma possível expansão comunista. Por isso, a proposta ficou posteriormente mais conhecida como Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

O objetivo do governo sul-africano era promover a associação entre Brasil, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia, que posteriormente seria reforçada com a entrada de novos membros. Entretanto, o formato inicial do projeto era demasiado abrangente e requeria um grande esforço para sua concretização. Assim, a África do Sul apresentou uma segunda versão, menos ambiciosa. Na nova proposta as negociações seriam divididas em duas vertentes: por um lado as conversações integrariam a África do Sul com a Austrália e Nova Zelândia, aproveitando-se da identidade histórica que remontava à sua integração no âmbito da comunidade britânica; e, por outro, com os países banhados pelo oceano Atlântico, com ênfase na Argentina e no Brasil (PENNA FILHO, 2015; p. 152).

O governo australiano, contudo, negou participação em qualquer tipo de associação militar com a África do Sul, não sendo possível, dessa forma, concretizar o projeto sul-africano com a Austrália ou a Nova Zelândia, dois países que poderiam fazer parte de algum esquema de segurança para defesa do Índico. No Atlântico Sul, o projeto da OTAS foi articulado a partir de uma série de intercâmbios promovidos pelo governo sul-africano com as forças armadas argentinas e brasileiras, impulsionado pelo temor de que a Marinha soviética controlasse os principais pontos de passagem do Atlântico Sul. Na prática, a OTAS seria uma extensão da Aliança do Atlântico Norte, introduzindo um elemento dissuasório de negação da projeção da União Soviética em águas atlânticas. O resultado destes intercâmbios foi a realização, em 1968 e 1969, das manobras Cabrália I e II, reunindo as marinhas brasileira, argentina, sul-africana e portuguesa (PENHA, 2011, p. 134).

As discussões a respeito da formação da OTAS foram intensas durante os anos de 1960, e se alongaram, até a década de 1980, recebendo apoio de setores militares da comunidade ocidental, que caracterizavam a área marítima do Atlântico Sul como um vácuo de poder estratégico, ou seja, como uma região cujas interações políticas não possibilitaram a ascensão de um ator hegemônico, situação aprofundada pela retirada dos europeus. Este "vazio" deveria ser preenchido por um arranjo multilateral defensivo à semelhança da OTAN, ou por garantias estratégicas assumidas bilateralmente entre os Estados Unidos e um ator regional relativamente forte, de forma a assegurar o controle da área pelo Ocidente. Tal percepção foi fortalecida em círculos militares norte-atlânticos, como pode ser observado na conclusão da análise que o Contra-almirante espanhol Salgado Alba faz a respeito da situação geopolítica do Atlântico Sul:

> Este profundo vazio defensivo estratégico que surge na zona do Atlântico Sul pressupõe um grave perigo em potencial, pois se tal vazio não é preenchido pela cooperação regional e extrarregional entre os países de todo o Atlântico Norte e Sul,

> pertencentes ao mundo livre, serão as potências do mundo soviético que o preencherão. (SALGADO ALBA, 1987; tradução nossa).

O projeto da OTAS, por conseguinte, foi bem aceito pela maioria dos países sul-atlânticos que integrariam a aliança. À África do Sul, país impulsionador do projeto, a OTAS interessava porque reduziria os efeitos negativos da política do *Apartheid* e, secundariamente, como instrumento de apoio regional, caso a situação no cone sul-africano se agravasse. Dos Estados da América do Sul, a Argentina foi o que mais apoiou a proposta, estabelecendo diálogo com os sul-africanos no sentido de viabilizar a implementação da OTAS. A base de tal motivação residia no fato de predominar na Argentina, e da mesma forma no Uruguai, um regime militar que poderia utilizar o discurso anticomunista como plataforma de legitimidade de governo. Ademais, a Argentina está estrategicamente localizada no entreposto de importantes passagens para a Antártida e o Pacífico, que lhe atribui uma percepção de responsabilidade sobre as rotas sul-atlânticas (HURREL, 1988).

No Brasil, houve debates entre a Marinha e o Itamaraty sobre as possibilidades do projeto. A Marinha brasileira encorajou a iniciativa da OTAS e procurou estabelecer contato com a Marinha sul-africana a fim de desenvolver um sistema de cooperação e troca de informações envolvendo também as marinhas da Argentina e do Uruguai. No entanto, o Itamaraty mostrou-se um ferrenho crítico da aproximação militar com a África do Sul. Com uma visão política mais abrangente, que ia muito além do tema da defesa do Atlântico Sul em seus aspectos estritamente militares e da ameaça comunista, o Itamaraty entendia que a aproximação com a África do Sul, em que na época vigorava o regime de segregação racial não seria benéfica para o crescente intercâmbio que o Brasil buscava estabelecer com os demais países do continente (PENNA FILHO, 2015; p. 159).

A Marinha do Brasil tampouco soava em uma voz uníssona quanto às possíveis vantagens da efetivação da OTAS. Uma linha mais conservadora mostrava-se a favor de maior aproximação com os Estados Unidos para reconhecimento do *status* estratégico brasileiro decorrente de sua posição geográfica e, portanto, defendiam maior militarização do Atlântico Sul. Contudo, para uma linha mais autonomista e pragmática, em conjunto com esforço do Itamaraty para aumentar o intercâmbio comercial e político com África, defendiam que uma aliança defensiva integrando a África do Sul não seria condizente com os interesses brasileiros no continente africano. Deste modo, predominou o entendimento capitaneado pelo órgão diplomático de que a possível formação de uma aliança como a OTAS seria inoportuna, supérflua e também perigosa (PENHA, 2011, p. 104).

Inoportuno, porque o governo brasileiro não acreditava que o nível de ameaça soviética seria suficiente para a constituição de um novo pacto defensivo. A presença da União Soviética havia crescido na região após a década de 1960, mas o Atlântico Sul, de todas as áreas oceânicas, era a mais distante dos pontos de apoio da frota soviética e a que apresentava o maior número de dificuldades logísticas e estratégicas, tornando altamente custoso qualquer esforço da União Soviética no sentido de interromper as rotas de suprimento dos países da OTAN. A proposta da OTAS era também supérflua já que a segurança da região estava contemplada pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Para o Brasil, qualquer aprofundamento de aliança no plano militar no âmbito regional deveria ser estabelecido somente por meio do TIAR e com efetiva participação dos Estados Unidos. E, por fim, a OTAS seria um instrumento perigoso, pois poderia desnecessariamente incorrer na militarização do Atlântico Sul e desencadear uma escalada de poder entre as superpotências (HURREL, 1988).

Para o Brasil, a formação da OTAS representaria a consolidação da visão norte-americana no Atlântico Sul, orientada por considerações globais, em que os países da região participariam como meros coadjuvantes. Conforme aponta o documento 274 do Ministério das Relações Exteriores:

> O Atlântico Sul é o oceano menos armado do mundo, e é conveniente que continue a sê-lo. A presença naval soviética é apenas simbólica. Não há indícios de que a URSS deseje interferir com a navegação comercial especificamente nessa área. [...]. Não é conveniente o envolvimento da região em esquemas de cooperação militar. Tais esquemas proporcionariam, por simetria, oportunidades de aproximação entre a URSS e os países da África Ocidental, ao invés de desestimulá-las (BRASIL, 1984).

As dificuldades impostas pela divergência de interesses entre os atores regionais resultaram em um insuficiente nível de apoio por parte dos Estados Unidos, relativizando a legitimidade do Pacto do Atlântico Sul e esvaziando o seu significado político-estratégico. A baixa possibilidade de concretização do projeto sucumbiu, definitivamente, após a disputa bélica, em 1982, entre Argentina e Reino Unido pela posse das Ilhas Malvinas/Falklands, situadas no extremo sul do oceano Atlântico. O posicionamento norte-americano a favor dos ingleses deteriorou as escassas relações entre os países da OTAN, no geral, e dos Estados Unidos, em particular, com a América Latina, impossibilitando qualquer conciliação de interesses dos atores envolvidos com a finalidade de efetivar um sistema defensivo no Atlântico Sul em prol da defesa ocidental.

De qualquer forma, não era de interesse de Estados Unidos e Reino Unido apoiarem um projeto de cooperação para defesa do Atlântico Sul que resultasse em maior projeção dos países do hemisfério Sul sobre uma área marítima até então controlada estritamente, ainda que de forma reticente, mas vigilante, pelas duas grandes potências navais. O conflito das Malvinas, portanto, resultou no estabelecimento de uma concepção de estratégia marítima mais voltada para os interesses regionais, na qual a defesa do Atlântico Sul ficaria sob a responsabilidade dos países da região. Nesse sentido, o Itamaraty procurou obter o consenso internacional para legitimar esta política, realizando um ativismo diplomático junto aos países da América do Sul e da África para viabilizar a aprovação que declarou o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação, por meio da Resolução 41/11 de outubro de 1986 da Assembleia Geral das Nações Unidas (PENHA, 2011, p.105).

Em termos políticos, o debate sobre a ZOPACAS em âmbito das Nações Unidas, apontou para uma convergência de interesses mútuos entre a África e a América do Sul, uma vez que ambas as regiões compartilham perspectivas próximas relativas à ordem mundial e temas da agenda internacional contemporânea, tais como o uso pacífico da tecnologia nuclear, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a participação em operações de paz, a conservação do meio ambiente – especialmente ao que concerne à preservação dos recursos marinhos –, o combate ao crime organizado, intensificado com o processo de globalização, e a cooperação multilateral para o desenvolvimento econômico.

Pio Penna Filho destaque que, na perspectiva da política externa brasileira, a ZOPACAS foi influenciada e criada sob quatro premissas básicas:

> i) tentar evitar a possibilidade de militarização do Atlântico Sul, seja por iniciativa da África do Sul, seja por iniciativa de qualquer outro país de fora da área; ii) surgiu em um contexto em que o Brasil começava a colher os frutos de uma aproximação comercial e política com os países da África, sendo que tal iniciativa foi muito bem recebida pelos países africanos que, àquela altura, tinham a África do Sul como inimiga e a percepção de que uma zona desmilitarizada era interessante para todos, ao mesmo tempo em que reforçava os laços políticos e cooperativos entre o Brasil e os países membros da Zona; iii) pela consciência de que o mar se constitui como uma área estratégica para o desenvolvimento e para a segurança do Brasil, pensamento este refletido em todo o esforço realizado pela diplomacia brasileira para ter o reconhecimento dos direitos do país em torno da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental; e iv) foi influenciada, pelo menos parcialmente, pela presença naval britânica no Atlântico Sul e por sua demonstração de força quando da Guerra das Malvinas, além do próprio contexto da Guerra Fria, que ainda persistia (PENNA FILHO, 2015; p. 161).

Observa-se, portanto, que a ZOPACAS é um fórum multilateral importante para os seus membros, especialmente para o Brasil, país que impulsionou a iniciativa na Assemblais Geral,

uma vez que reforça as relações bilaterais entre seus membros, promovendo entendimentos coletivos e reforçando a condição geoestratégica de diferenciação entre a região norte e sul do Atlântico. Ainda assim, o Brasil não ambicionava empreender ou apoiar esquemas de alianças defensivas centradas em aspectos militares no Atlântico Sul.

> Não acreditamos, contudo, que organizações ou pactos ligados a aspectos militares e de defesa, ainda que compostos exclusivamente por tais países [países em desenvolvimento ribeirinhos], sejam instrumentos adequados à promoção dos interesses dos mesmos, os quais estão centrados na ideia de manter o Atlântico Sul a salvo das tensões internacionais e de concentrações de força (BRASIL, 1984).

Ressalta-se, ainda que, na contramão de um pacto militar restrito, a declaração da ZOPACAS estabeleceu como metas a promoção da paz e da cooperação de forma ampla, considerando o esforço conjunto em prol desenvolvimento regional embasado em um discurso de identidade comum no Atlântico Sul em contraposição ao viés militarista que predominava no Atlântico Norte. Em circular às Missões diplomáticas, o Ministério das Relações Exteriores esclareceu as linhas gerais da política brasileira para o Atlântico Sul, já formuladas durante visita oficial ao Brasil do Chefe do Estado Maior do Comando Militar da Nigéria:

> (1) define o Atlântico Sul como região, com identidade específica; (2) estabelece o caráter afro-latino-americano dessa região; (3) afirma o conceito de "responsabilidade especial" dos países da área sobre o oceano; (4) lança a ideia de cooperação regional; (5) inclui o conceito de "paz" no Atlântico meridional como responsabilidade dos Estados da área; (6) ao referir-se à Carta das Nações Unidas e a países em desenvolvimento, deixa claro que estão excluídos os interesses ilegítimos do regime aparteísta da África do Sul (BRASIL, 1986).

O discurso de uma "identidade sul-atlântica" impulsionado pelo Itamaraty sugere um empenho no sentido de, não apenas repudiar a introdução de tensões do confronto bipolar com possibilidade do emprego de armas de destruição em massa no Atlântico Sul, mas de preconizar a responsabilidade regional pelo controle da área marítima sul-atlântica por meio da consolidação de uma estratégia marítima de projeção no Atlântico Sul, individual ou coletiva.

Portanto, o estabelecimento da ZOPACAS, fundamentada por um discurso de identidade específica do Atlântico Sul em relação à dinâmica do Atlântico Norte, justifica-se na medida em que as estratégias marítimas dos países ribeirinhos em desenvolvimento eram inexistentes ou insuficientes para disputar e manter o controle das linhas de comunicação marítima sul-atlânticas de interesse para a promoção do comércio exterior e da defesa

regional. Neste sentido, a ZOPACAS reflete uma tentativa de estimular a formulação de estratégias regionais para o Atlântico Sul, em detrimento de sua condição de apêndice global de estratégias marítimas formuladas nos círculos norte-atlânticos.

No entanto, os discursos apregoados em torno de uma "identidade sul-atlântica" são difíceis de serem mensurados empiricamente, permanecendo mais no campo de idealização do que na realidade prática. Desse modo, a ZOPACAS enfrenta algumas limitações que dificultam a efetivação de "responsabilidade especial" dos países da área sobre o Atlântico Sul. As assimetrias entre os países signatários são consideráveis, sendo que somente a Marinha do Brasil dispõe de capacidade dissuasória, seguido por Argentina, África do Sul e Nigéria, países com maior capacidade de projeção no mar e com significativas referências ao Atlântico Sul em seus documentos de defesa.

Além disso, embora exista uma convergência em relação à geoestratégia mais ampla do Atlântico Sul, na qual os membros concordam que a presença de forças de fora da região podem significar possibilidades de intervenções em assuntos regionais, a percepção coletiva atualmente diverge consideravelmente da identidade regional postulada na década de 1980. No contexto de instabilidade provocada pelos crimes marítimos principalmente no Golfo da Guiné, vários países africanos têm recebido de bom grado apoio dos Estados Unidos e outras potências do hemisfério Norte. Já para o Brasil, que praticamente não é afetado por esse tipo de criminalidade ou ameaça à segurança marítima, há certa dificuldade em entender tal apoio prestado (PENNA FILHO, 2015; p.164).

Por outro lado, a ZOPACAS é um fórum amplo, destinado a promover a troca de informações e a cooperação multilateral em temas de interesse comum, mas de natureza genérica. Assim, o fórum incentiva iniciativas regionais de projeção sobre o Atlântico Sul, porém, não se propõe a formulação de uma estratégia conjunta, muito ao contrário, a ZOPACAS foi estabelecida justamente para encerrar as discussões em torno de uma OTAS. Por isso, o Atlântico Sul permanece como uma área marítima em que coexistem estratégias marítimas multifacetadas, contrapondo atores globais e atores regionais, além de estabelecer caráter dúbio ao Atlântico Sul: a idealização de uma área marítima autônoma com identidade regional própria em contraposição a condição de coadjuvante da dinâmica estratégica do Atlântico Norte em perspectiva global.

3.3 O Atlântico como região autônoma: potencialidades regionais

Em termos regionais, como abordado, a ZOPACAS não prevê a formação de uma estratégia comum para defesa da área marítima do Atlântico Sul, porém, o fortalecimento da autonomia e identidade regionais sul-atlânticas depende da capacidade de presença no mar dos países patrocinadores da iniciativa, bem como capacidade de negação de ações externas contrárias aos interesses regionais. Para tanto, conforme observou o almirante brasileiro Mário César Flores:

> O sucesso da iniciativa do Brasil depende do aumento da contribuição da Marinha brasileira e de outras Marinhas dos dois lados do Atlântico Sul, isoladamente ou em cooperação mútua [...], condição necessária para que as potências de fora se sintam menos compelidas a manifestarem aqui seu poder naval, à revelia ou contrariando interesses regionais (FLORES, 1987).

A consolidação do Atlântico Sul como uma área marítima autônoma, portanto, vincula-se à vontade política das nações diretamente interessadas neste espaço oceânico para a formulação de estratégias de uso do mar acompanhada de investimento em capacidade naval.

Entretanto, do ponto de vista militar, a capacidade dos países da ZOPACAS é consideravelmente precária. Diante de ameaças relacionadas a criminalidade no mar, a resposta dos países do Atlântico Sul tem sido muito modesta. Os africanos, em particular, simplesmente não dispõem de condições objetivas para fazer frente ao quadro de crescente insegurança em suas costas marítimas, mesmo porque os Estados da ZOPACAS não possuem mecanismos efetivos para aumentar a segurança regional. Há ainda que considerar que não existe nenhum país banhado pelo Atlântico Sul que tenha capacidade naval efetiva para exercer controle ou garantir a segurança da navegação nessa vasta área (PENNA FILHO, 2015; p. 170).

Alguns países, contudo, devido à sua extensão geográfica, presença geopolítica, interesses econômicos, e objetivos de política externa, demonstram intenção de projetar presença no Atlântico Sul. Dentre eles, destacam-se notadamente o Brasil, cuja formulação de políticas voltadas para o oceano enquadra-se no contexto maior da busca pela inserção internacional autônoma nos marcos da política exterior brasileira. Outros atores regionais que se destacam em seus documentos que mencionam o mar, na tentativa de alcançar capacidade de projeção oceânica por meio de iniciativas próprias ou cooperação regional, são Argentina, África do Sul e Nigéria.

A Argentina tem 5 mil quilômetros de costa e sustenta uma disputa territorial com o Reino Unido, em relação à soberania das ilhas Falklands/Malvinas e das ilhas Geórgia e Sandwich do Sul. Além disso, a Argentina tem uma importante projeção e interesse no território da Antártida e nas passagens interoceânicas do canal de Beagle e do estreito de Drake. Do outro lado do Atlântico, a África do Sul ocupa o vértice meridional do continente africano, sendo, portanto, um país bioceânico, banhado simultaneamente pelo Oceano Atlântico e pelo Oceano Índico, com quase 3 mil quilômetros de costas marítimas. Ademais, o país sul-africano ocupa uma posição estratégica, na passagem da Rota do Cabo, por onde circula cerca de 60% do petróleo embarcado no Oriente Médio na direção dos EUA e da Europa, e é também por onde circula um intenso comércio de commodities, sobretudo na direção dos países mais industrializados. Por fim, a Nigéria tem 800 quilômetros de costa atlântica e se encontra estrategicamente no Golfo da Guiné, onde existem consideráveis reservas de petróleo (FIORI, 2013).

O Brasil, com sua imensa costa atlântica, a maior dentre os países banhados por esse oceano, leva-o a exercer ponderável influência sobre o Atlântico Sul. No caso brasileiro, em decorrência de sua projeção geográfica atlântica, e tendo em vista o montante de riqueza que subjaz e circula na região, o Atlântico Sul se inscreve como dado necessário à formulação da política externa e de defesa do país. (FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015; p. 34-35).

> [...] do Atlântico Sul é fácil o acesso ao Índico e ao Pacífico, onde se situam as maiores fontes mundiais de petróleo e grandes mercados para exportações brasileiras. Por outro lado, tem o Brasil duas frentes marítimas, sendo uma para o flanco sul do Atlântico Norte e outra o Atlântico Sul propriamente dito. E mais: há vantagens estratégicas da posição do formato da costa brasileira para o controle do tráfego que liga o Índico ao Atlântico Norte e que interliga Magalhães e os países ao sul da América do Sul à Europa e à costa leste dos Estados Unidos, importância essa que aumentaria em hipótese de eventual interrupção do uso dos Canais do Suez e do Panamá (MATTOS, 1989; p. 55).

No entanto, conforme argumenta Silva (2014; p. 201) o Atlântico Sul, no cenário mundial, tem sido um espaço marítimo de menor importância relativa, uma vez que, como via de comunicação e de transporte, este oceano é periférico. O tráfego mais importante ocorre entre a Ásia, os Estados Unidos e a Europa, apenas passando pelo Atlântico Sul aqueles navios que não podem seguir uma rota mais curta, usando os canais de Suez e do Panamá. Porém, no contexto regional, bem como para o Brasil, em particular, o Atlântico Sul é fundamental pela multiplicidade de funções que exerce sobre as atividades socioeconômicas e como também representa uma via de inserção internacional:

> Se, na dimensão global, o Atlântico Sul tem um papel secundário como via de comunicação marítima, e é periférico em termos estratégicos, no âmbito regional e local, a sua importância econômica e geopolítica é fundamental. Para o Brasil, este oceano representa: via de transporte essencial para o seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração de petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para a sua projeção marítima internacional (SILVA, 2014; p. 202).

Como fonte de recursos, os minerais oriundos do espaço marinho brasileiro no Atlântico Sul podem ser divididos em duas perspectivas diferentes: aqueles que têm um valor socioeconômico, como granulados litoclásticos (areias e cascalho), granulados bioclásticos (carbonatos), pasceres (ouro, diamante, platina, cometa, ilmenita, rutilo, zircão etc.), fosforitas, evaporitos, enxofre, carvão e hidratos de gás, que estão situados na plataforma continental brasileira; aqueles que têm um valor estratégico como nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas e sulfetos polimetálicos, pois sua identificação e requisição para exploração em áreas internacionais dos oceanos, em especial em áreas situadas no Atlântico Sul e adjacentes à plataforma continental brasileira, implicando em questões de defesa dos interesses e limites brasileiros no mar (CGEE, 2013; p. 132).

Além de fonte de recursos e via de comunicação, o Atlântico Sul tem valor político, pois é também um veículo de integração regional e projeção para além deste espaço. Conforme apontou Meira Mattos (1977; p. 88):

> Considerando-se o leque da projeção da nossa costa, alcançando o Caribe, as ilhas portuguesas e espanholas do Atlântico ao sul do paralelo de Gibraltar, toda a vertente atlântica da África, a Antártica e os nossos tradicionais vizinhos continentais do sul; chegamos à conclusão que o Atlântico nos assegura uma articulação com 50 países [...].

Este é o motivo pelo qual a Política Nacional de Defesa considera o Atlântico Sul como parte integrante do entorno estratégico brasileiro (FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015; p. 38).

Fiori (2013) observa que o conceito de "entorno estratégico" foi recentemente adotado na Política Nacional de Defesa, nas versões publicadas a partir de 2005. Segundo o autor, o conceito de "entorno estratégico" foi uma significativa inovação no que se refere à abordagem do contexto regional do Brasil, e define-o como "a região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul" (FIORI, 2013; p, 1). Como uma potência média e com considerável peso geopolítico no contexto regional, o Brasil visa preservar sua influência nesse espaço, considerando o objetivo de alcançar o *status* de potência mundial, para o qual ainda não possui recursos de poder suficientes.

Para o Brasil, o exercício da liderança regional não significa apenas a rápida implementação de arranjos de cooperação regional, como a UNASUL ou a ZOPACAS, mas também a exclusão de qualquer presença militar estrangeira, especialmente dos Estados Unidos e da OTAN na região (GUEDES, 2012; p. 38). Nesse sentido, nos documentos que orientam a ação externa brasileira em termos de defesa e segurança nacional, observa-se que o Brasil se diferencia dos demais atores regionais devido à sua aspiração de se constituir um ator global, fazendo com que seus interesses no Atlântico Sul tenham uma conotação e uma projeção que ultrapassam a dimensão estritamente regional (VAZ, 2011).

Colaborando com tal argumento, Vaz (2011) ressalta que a Estratégia Nacional de Defesa (2012) adota o Atlântico Sul e a Amazônia como área prioritária para os interesses brasileiros em defesa e segurança, correspondendo ao entorno estratégico descrito na Política Nacional de Defesa (2012), embora em ambos os documentos a caracterização do Atlântico Sul refere-se a elementos distintos. Considerando que o comércio exterior brasileiro é realizado em maior parte por via marítima e que no mar se encontra substancial parcela da produção de petróleo e gás, o Brasil identifica os seguintes interesses no Atlântico Sul: defesa das rotas marítimas comerciais e da produção de energia; necessidade de assegurar soberania e jurisdição plena sobre os recursos da plataforma continental ou ao limite da Zona Econômica Exclusiva, conforme a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982.

Diferentemente da dimensão dos interesses a serem defendidos como exposto acima, a Política Nacional de Defesa apresenta um conceito de entorno estratégico ais amplo, ou seja, abarcando a costa africana, Caribe e Antártida, incorporando o Atlântico Sul como um espaço de grande importância para a segurança e defesa do Brasil, ultrapassando as águas jurisdicionais brasileiras como espaço de referência. O entorno estratégico brasileiro, portanto, é maior do que o entorno regional, e incorpora uma visão difundida entre oficiais da Marinha do Brasil de "regionalidade abrangente"[24], como área de atuação do Poder Naval brasileiro, impondo conotação política a toda a área marítima do Atlântico de Sul, e não apenas às águas jurisdicionais brasileiras:

> Vale ressaltar, de imediato, que sob a perspectiva da segurança, as nossas preocupações atlânticas são influenciadas não apenas pelos vizinhos da América, mas também pela África. É natural, portanto, que os brasileiros dotados de visão marítima procurem mostrar, sempre que possível, a inserção do Brasil num quadro

[24] O Almirante Flores, ao articular o termo "regionalidade abrangente", ressalta que tal perspectiva não é consenso entre a elite política brasileira, restringindo-se à visão da Marinha ou de brasileiros dotados de visão marítima (FLORES, 1983).

> de comunidade regional cujo limite leste se situa na margem africana do Atlântico Sul, em vez de aceitá-lo como inserido numa comunidade exclusivamente continental, a América do Sul. Assim [...] o sentido da palavra regional costuma abranger não somente os países limítrofes, mas também o Atlântico Sul em si (com suas ilhas), o litoral africano que através dele nos defronta e, embora de forma menos sensível, as ilhas do oceano Antártico e a periferia do continente austral, no setor de projeção atlântica (FLORES, 1983).

O entorno estratégico, neste caso, observado sobre a projeção sobre o Atlântico Sul, remete a algo mais que uma região, e foi gradualmente incorporado no documento orientador sobre a defesa e segurança do Brasil.

Na primeira versão da Política de Defesa, elaborada em 1996, não havia referência à ideia de "regionalidade abrangente", tampouco ao conceito de "entorno estratégico". O documento limitava-se à concepção de "espaço regional", enfatizando que o Brasil é "país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul" e, por isso, sua inserção regional "extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul" (BRASIL, 1996). Porém, a referência ao Atlântico Sul é apenas de forma genérica, ou seja, sem enfatizar as imediações territoriais sul-atlânticas como regiões de interesse estratégico.

Como mencionado, a versão da Política de Defesa de 2005, observa-se a adoção do conceito de "entorno estratégico" em substituição à expressão de "espaço regional", apontando que a ação de presença do Brasil no Atlântico Sul, para além das águas jurisdicionais brasileiras, insere-se em um contexto mais amplo que o "espaço regional", isto é, no sentido de "regionalidade abrangente". Esta mudança de postura sobre o espaço preferencial da ação externa brasileira propõe uma nova política exterior, integrando plenamente as ações diplomáticas, com as políticas de defesa e desenvolvimento econômico. É também resultado de uma nova postura de inserção internacional, de busca por maior participação e liderança na condução da política mundial. Neste sentido, a América do Sul continua sendo prioridade da ação externa do Brasil, mas os documentos posteriores já mencionam o Atlântico Sul visando projeção para além desse espaço, ou seja, em direção à África, à Antártida, e ao Caribe.

Essa visão específica sobre a projeção marítima no e a partir do Atlântico Sul denota, por um lado, uma tentativa de resguardar presença sobre toda a extensão da plataforma continental, uma vez que esta área estava inclusa no mar territorial de 200 milhas marítimas antes da finalização dos debates e adesão do Brasil à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Mar. Por outro, era importante a inclusão de todo espaço atlântico nos documentos de defesa brasileiros, uma vez que a Marinha já desenvolvia projetos voltados para projeção para

além da plataforma continental brasileira, como ocorria na Antártica, por meio do PROANTAR, onde já era mantida uma base de pesquisa, a Comandante Ferraz. Portanto, é possível observar o protagonismo institucional relativo à agenda da Marinha na elaboração e construção do conceito de "entorno regional" presentes nas políticas de defesa do Brasil, marcadamente após o documento lançado em 2005.

Tal projeção marítima induz a uma área de atuação política mais ampla do que uma noção de região, caracterizando uma reorientação da Política Externa, em que a prioridade não é apenas a inserção regional do Brasil, mas sim a inserção internacional. Nesta direção se justificam os esforços da Marinha brasileira de consolidar seu perfil de marinha oceânica ou de águas profundas, dotada de capacidades que lhe garantam mobilidade estratégica em grandes espaços. Disto decorre o interesse da Marinha brasileira em investir em submarinos convencionais e de propulsão nuclear, que deverão ser empregados para priorizar uma estratégia marítima de negação do mar a potenciais adversário que desejem contestar a presença do Brasil em uma área oceânica considerada como seu domínio marítimo (GUEDES, 2013; p. 38). O Atlântico Sul é, dessa forma, percebido pelo Brasil como um espaço necessário de articulação de interesses de políticas cooperativas com os países da costa africana e também como um espaço de disputa de oportunidades a ser preservado de conflitos entre países de fora de seu contexto, sobretudo de grandes potências (VAZ, 2011; p. 53-54).

Neste sentido, o Ministério da Defesa em conjunto com o Ministério de Minas e Energia mobilizam esforços desde 2009, objetivando promover ações entre os países sul-americanos e africanos para levantamento de suas plataformas continentais e aproveitamento dos recursos ali existentes. Paralelamente, a Marinha do Brasil desenvolve projetos de cooperação e intercâmbio com as demais marinhas dos países situados ao longo do Atlântico Sul. O exemplo mais emblemático ocorre em relação à Marinha da Namíbia, a qual o Brasil está contribuindo na formação de seus quadros desde a década de 1990. A Marinha do Brasil está ajudando a criar o corpo de fuzileiros navais da Namíbia, proporcionou cursos de formação, e também facilitou o fornecimento e apoio para operacionalização de material estratégico e navios (FARIA, 2011).

A presença brasileira no Atlântico Sul, portanto, tem como objetivo mitigar vulnerabilidades estratégicas e possíveis ameaças que possam afetar a segurança do Brasil a partir do mar. Contudo, O exercício da presença brasileira é fragilizado pela posse pelo Reino Unido e pela França, potências marítimas de escala global, de territórios ultramarinos no Atlântico Sul que permitem seu controle, tais como as ilhas oceânicas de Ascensão, Tristão da Cunha e Falklands/Malvinas, dentre outras, pelos ingleses e o departamento da Guiana, no

norte da América do Sul, pelos franceses. Alguns destes territórios, como Falklands/Malvinas e Ascensão possuem instalações militares que permitem o controle do tráfego marítimo entre o norte e o sul deste oceano.

A disputa pela soberania sobre as ilhas Falklands/Malvinas entre Argentina e Reino Unido é outra vulnerabilidade estratégica no Atlântico Sul que já resultou em conflito armado em 1982 e não aponta perspectiva de entendimento entre as partes. Há ainda a incerteza que paira sobre o destino da Antártida, atualmente regida por entendimentos internacionais visando sua conservação como área desmilitarizada. No entanto, existem reivindicações territoriais sobre o continente, muitas vezes coincidentes, como ocorre com as reivindicações de Argentina, Chile e Reino Unido, que podem gerar conflitos futuros com implicações para o Brasil (CASTRO, 2013). Por fim, as instabilidades geradas por crimes no tráfego marítimo no Atlântico Sul suscitam a presença das grandes potências, marcadamente dos Estados Unidos para ajudar na coerção de ilícitos.

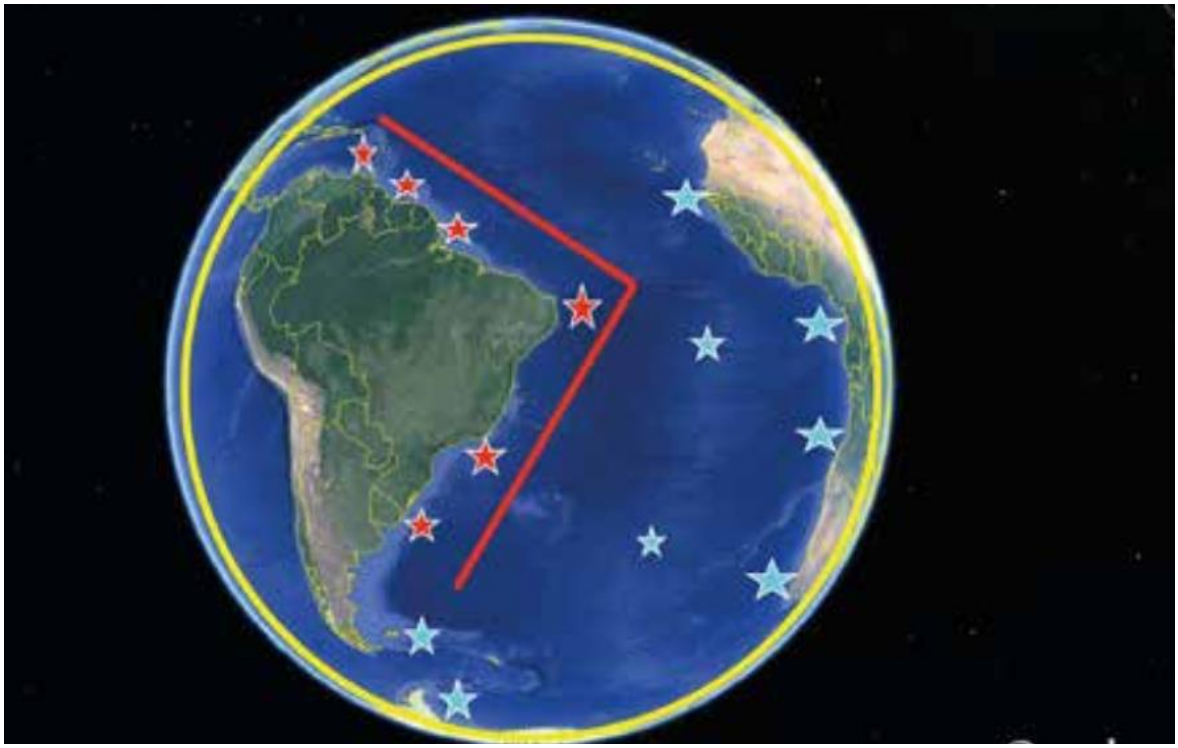
Importante destacar também que uma das principais vulnerabilidades do Brasil consiste na dificuldade de formulação de consenso interno para uma ação decisiva no mar. J. R. HILL (1990; p. 32), em estudos sobre a estratégia marítima das potências médias destaca que todas as nações costeiras recorrem ao aproveitamento dos recursos marinhos em seu benefício, detendo, por conseguinte, capacidade, ainda que potencial, de exercer influência em seu entorno marítimo regional. Entretanto, tal poder será sempre relativo ao grau de desenvolvimento econômico e político de cada Estado (FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015; p. 34). No caso específico do Brasil, o principal óbice na potencialização da capacidade marítima do país reside justamente na mentalidade da sociedade sobre a importância que o mar exerce nos interesses imediatos brasileiros de desenvolvimento e segurança, algo que Mahan rotulou como “mentalidade marítima” e está intrinsicamente condicionado aos fatores que influem sobre o Poder Marítimo da nação.

Mentalidade marítima designa a compreensão por um povo da essencial dependência do mar para sua sobrevivência histórica (VIDIGAL et al, 2006; p. 21). Para o Brasil, contudo, potência continental sul-americana, a dependência do mar não implica necessariamente em requisito indispensável para sobrevivência, pelo contrário, tal percepção tende a se diluir na imensidão das fronteiras terrestres, sustentadas pelo mito histórico da grandeza territorial legada pelos bandeirantes. Consequentemente, a percepção dos brasileiros, em pesquisa realizada pelo CEMBRA em 2011 e publicada em 2012, é de que o povo brasileiro dá pouca importância ao mar. Somente 39% dos entrevistados acreditam que é dada a devida importância ao mar, embora 73% dos entrevistados dizem dar muita importância ao mar. A

motivação para o valor atribuído ao mar reside, de acordo com a pesquisa, no fato de ser fonte de alimento e lazer. Ressalta-se que a importância do mar para os brasileiros, em linhas gerais, está nos aspectos relativos ao litoral, dificultando a formulação de mentalidade marítima que sustente uma ação política de projeção além da costa, sendo esta uma das principais vulnerabilidades do país em sua ação no mar.

A Ilustração 8, apresentada por Paiva (2015; p. 209-210), esquematiza, em amarelo, o entorno estratégico brasileiro, bem como as prioridades quanto às vulnerabilidades no Atlântico Sul. Para o autor, as áreas destacadas em vermelho constituem prioridades na estratégia de defesa do país, apontando para a foz do Rio Amazonas de do Rio da Prata, que representam acessos para o interior do território brasileiro; Roraima e o arco oriental das Antilhas, que também possibilitam projeção sobre o país, especialmente sobre a Amazônia; o saliente nordestino, que facilita o controle das vias de navegação no oceano; e as atividades de prospecção de petróleo e gás na plataforma continental brasileira, chamada de Amazônia Azul.

Ilustração 8 - Entorno Estratégico Brasileiro



Fonte: PAIVA, 2015; p. 210.

A área oceânica atualmente conhecida como Amazônia Azul[25] deriva de um termo inicialmente empregado pelo almirante Roberto de Guimarães Carvalho, em artigo de opinião denominado "A outra Amazônia" veiculado no periódico de circulação nacional Folha de S. Paulo em 2004, com a finalidade de apontar as riquezas existentes na plataforma continental brasileira, comparando-a à floresta Amazônia. A "Amazônia Azul" teve sua importância ampliada devido à descoberta de reservas petrolíferas encontradas sob uma profunda camada de rochas salinas, chamada de pré-sal[26]. Já os locais indicados em azul, conforme salienta Paiva (2015) são áreas de interesses importantes, assim chamados pela necessidade de nelas o Brasil projetar poder, a fim de auferir vantagens relevantes seja diretamente para respaldar a inserção internacional no cenário global, seja indiretamente para a defesa.

As preocupações e interesses brasileiros no Atlântico Sul, portanto, ultrapassam as considerações e as necessidades de defesa observadas na Estratégia Nacional de Defesa que, no entanto, estabelece a capacidade de projeção de poder à Marinha dado que as possibilidades e prioridades brasileiras também alcançam águas internacionais, projetos de cooperação com países africanos, a projeção sobre o continente antártico, e a atuação no mar do Caribe. Tais interesses colocam o Brasil em contato não apenas com países vizinhos e da costa oeste africana, mas também com os interesses e as políticas de organismos internacionais e grandes potências.

A análise dos documentos brasileiros permite observar um esforço no sentido de formalização de uma estratégia marítima para o Brasil a partir de elementos da estratégia naval, que tem como área marítima prioritária o Atlântico Sul, compreendido desde uma perspectiva sobre entorno estratégico. Formalização a partir da estratégia naval porque na prática já era empreendida pela Marinha do Brasil, órgão burocrático militar responsável pela defesa no mar, mas que também busca assegurar a presença do país nas imediações do Atlântico Sul alegando a vocação marítima "natural" brasileira. Nesse processo, houve uma tentativa de aproximação entre os aspectos relativos à estratégia naval e à política externa

[25] Trata-se de uma extensa área oceânica, que conforma um total aproximado de 4,5 milhões de km², adjacente ao continente brasileiro, e corresponde a, aproximadamente, 52% da nossa área continental. Devido às riquezas nela contidas e à necessidade de garantir sua proteção, a Marinha do Brasil (MB) passou a denominá-la "Amazônia Azul", cuja área é um pouco menor, porém em tudo comparável à "Amazônia Verde" (MARINHA DO BRASIL). Disponível em: https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0. Acesso em 27 de julho de 2016.

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

brasileira por meio da construção da ideia de estratégia marítima em um espaço de exercício da autonomia do Brasil na área marítima sul-atlântica.

Portanto, a estratégia marítima brasileira tem como núcleo central a presença no Atlântico Sul para a livre ação no mar, especialmente na plataforma continental. Para tanto em seus elementos relativos à estratégia naval prioriza a negação do mar a possíveis antagonistas e busca influenciar positivamente as nações da região. O objetivo, ao menos em longo prazo, é exercer algum grau de controle de área marítima, atualmente quase completamente dominado por potências extrarregionais, com capacidade de projeção de poder para influenciar eventos em terra nas imediações do entorno estratégico, para o qual o país tem planejado investimentos, ainda que de forma lenta e oscilante, em capacidade naval.

A Argentina é um país fundamentalmente atlântico, cuja organização política e social foi construída a partir do oceano, especialmente por meio da dinâmica da bacia do Rio da Prata. Com aproximadamente 5 mil quilômetros de costa e quase 3 milhões de quilômetros quadrados de mar sob sua jurisdição, a Argentina é um país para o qual o Atlântico Sul possui grande relevância estratégica. Ademais, o país platino fomenta a perspectiva de reivindicação de sua projeção sobre a Antártida, além de pleitear soberania sobre as ilhas oceânicas Malvinas (Falklands), Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, envolvendo uma disputa com o Reino Unido (VAZ, 2011).

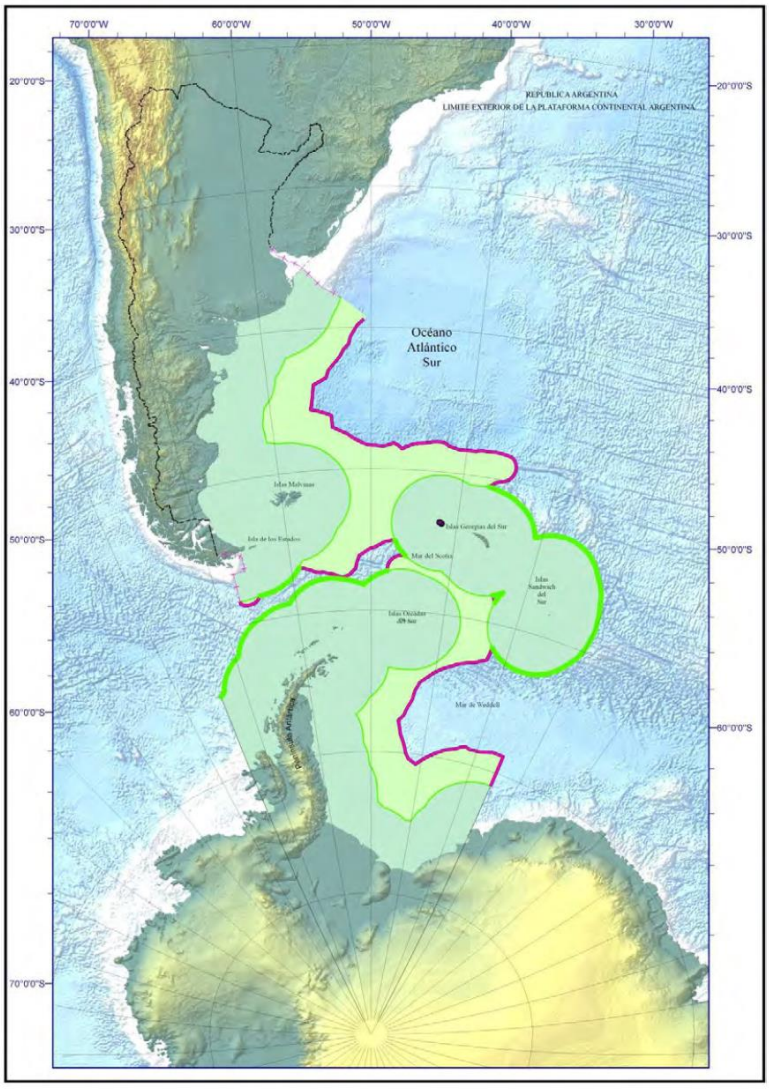
Dessa forma, diferentemente do Brasil, com suas questões de limites já resolvidas, a Argentina, necessita lidar com uma incômoda situação de conflitos pendentes. A distinção da realidade quanto às questões relativas à soberania territorial possui impacto significativo na orientação geral das respectivas políticas externas, conforme aponta Eduardo dos Santos:

> À percepção de que o Brasil atua internacionalmente livre de constrangimentos ou hipotecas no campo da paz e da segurança, contrapõe-se o fato de que a Argentina por vezes foi obrigada a subordinar sua ação diplomática a condicionantes de política territorial. Objetivos direta ou indiretamente relacionados com a defesa de reivindicações de soberania, sobretudo na questão das Malvinas, inspiraram determinados cursos de ação. No caso da política externa brasileira, não se pode afirmar ser ela movida por uma determinada causa nacional, mas sim por interesses reais e abrangentes (SANTOS, 2016; p. 220).

A Argentina, após sua consolidação nacional em fins do século XIX, vivenciou um momento de expansão econômica e inserção internacional privilegiada no período da hegemonia britânica no Atlântico Sul, que resultou no dinamismo político e econômico até meados do século XX. Entretanto, na segunda metade desse século, a política externa argentina oscilou entre o ocidente e a ação afirmativa entre os países em desenvolvimento,

refletindo também a instabilidade interna de alternância entre governos civis e militares. Nesse contexto, as questões geopolíticas tornaram-se prioridades na agenda de política externa argentina, estimulando preocupações com as divergências envolvendo o Brasil em relação à construção de Itaipu, a disputa com o Chile pelo canal de Beagle e a controvérsia com o Reino Unido pelas ilhas Falklands/Malvinas. Tais questões resultaram na formulação de uma geopolítica de projeção no Atlântico Sul, circunscrevendo um triângulo Prata-Malvinas-Beagle, denominado "Mar Argentino", conforme Ilustração 9, cujos objetivos seriam manter a influência argentina na bacia do Prata, controlar a rota do cabo de Horn e, a partir das Malvinas, consolidar sua reivindicação sobre a Antártida (PENHA, 2011, p. 136).

Ilustração 9 - Limites e projeção argentina no mar



Fonte: Academia del Mar, 2012.

Por conseguinte, o almirante argentino Jorge Osvaldo Ferrer (1993; p. 17-18) aponta que o mar de interesse da Argentina, tal como ocorre com o Brasil, é mais amplo do que o espaço marítimo sob jurisdição argentina previsto pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Mar, bem como pelos acordos de cooperação internacional para assistência marítima e proteção da vida humana no mar. Denominado como "mar de projeção", a área marítima de interesse argentino coincide com a abrangência geopolítica do Atlântico Sul em sua extensão leste e sul, incluindo o continente africano, como região limítrofe da América do Sul em decorrência da comunicação oceânica; e a Antártida, em que a Argentina reivindica soberania em determinado setor do continente.

Neste espaço de projeção marítima argentina, contudo, existem tensões latentes, parcialmente resolvidas, envolvendo interesses regionais e globais que defrontam o país sul-americano com grandes potências mundiais, marcadamente o Reino Unido, além de fomentar disputas com o Chile. No caso da Antártida, Argentina, Chile e Reino Unido reivindicam posse de parcelas territoriais que se sobrepõem, podendo representar possibilidades de conflitos futuros, muito embora o Tratado da Antártida tenha, ao menos temporariamente, suspendido as reclamações de soberania sobre o continente.

No Conflito de Beagle, o estreito que divide a Argentina e o Chile na Terra do Fogo foi alvo de tensão na América Sul em 1978 devido à disputa pelo domínio das Ilhas de Picton, Lennox e Nueva, considerando não apenas os aspectos estratégicos, mas também os recursos naturais ali existentes, dentre os quais se destacam urânio e petróleo. Tanto Chile como a Argentina reivindicavam a posse dessas ilhas, desde que o acordo de fronteiras de 1881 não havia estabelecido a definição de soberania. A posse das ilhas levaria a fronteira chilena até o Atlântico, algo inaceitável pelos argentinos, dispostos a fazer valer a regra "Argentina no Atlântico e Chile no Pacífico". Assim, o governo argentino desconsiderou o laudo arbitral de 1977 que dava a posse das ilhas ao Chile e preparou-se para conflito armado por meio da invasão das ilhas e do território chileno, na chamada "Operação Soberania" (PALACIOS, 2008).

Os chilenos preparavam-se para resistir e retaliar. O conflito prometia espalhar-se para toda a região, envolvendo a Bolívia e o Peru, aliados informais da Argentina. Entretanto, a invasão argentina foi abortada poucas horas antes, quando ambos países resolveram aceitar a mediação do Vaticano. O papa João Paulo II enviou o cardeal Antonio Samoré a Buenos Aires e Santiago para evitar a guerra. As ilhas ficaram para o Chile, mas a Argentina teve o controle da área marítima no Atlântico. Concretizando a mediação papal, Chile e Argentina assinaram em 1979 os acordos de Montevidéu, encerrando definitivamente o conflito.

Já na questão sobre as Ilhas Falklands/Malvinas, não foi possível resolvê-la por meio de recursos diplomáticos. A Argentina chegou a sugerir ao Reino Unido, ainda no século XIX, após a ocupação das ilhas pelos ingleses em 1833, a solução da disputa por meio de arbitragem, mas deixou de fazê-lo a partir de 1888. Não houve, contudo, contrapartida pelo Reino Unido à proposta de recurso judicial feita nas décadas de 1940 e 1950 em relação à Antártida, às Ilhas Falklands/Malvinas e aos territórios insulares de Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e Orcadas. Desde então, até o final da década de 1980, nunca se cogitou a aplicação de tais procedimentos em nível oficial. A complexidade dos antecedentes históricos e jurídicos da controvérsia anglo-argentina, muito maior do que a dos referentes ao problema do Beagle, talvez explique o motivo pelo qual não se tenha jamais recorrido a uma opção arbitral, resultando na Guerra das Malvinas em 1982 (SANTOS, 2016; p. 41-42).

A Guerra das Malvinas, também conhecida como Guerra do Atlântico Sul, teve início em dois de abril de 1982, quando as Forças Armadas da Argentina invadiram o arquipélago, em uma ação inesperada que surpreendeu a comunidade mundial porque colocou duas nações ocidentais e anticomunistas em oposição. Naquele momento, a principal preocupação militar era, propriamente, um possível enfretamento bélico entre os dois grandes blocos ideológicos no contexto da Guerra Fria, ou uma possível extensão das constantes crises no Oriente Médio (MOREIRA, 2008; p. 50). As motivações mais apontadas como responsáveis pela atitude argentina são: a necessidade de apoio interno para o governo do general Leopoldo Galtieri, em difícil situação econômica, e a possibilidade de existência de petróleo na plataforma continental das Malvinas (BANDEIRA, 2012; p. 157).

Além disso, Moniz Bandeira (2012) destaca que os Estados Unidos, sob o governo de Ronald Reagan, realizaram uma política de cooptação e aproximação com o governo militar argentino, com a finalidade de contrapor a Argentina ao Brasil, que haviam iniciado um acordo de cooperação na área de energia nuclear, facilitando o controle da área marítima do Atlântico Sul pelo Brasil:

> Ao governo de Washington não interessava, absolutamente, que o Brasil, cuja presença se consolidava na África Ocidental - Angola, Guiné-Bissau e Cabo Verde - e contribuía para sustentar regimes de esquerda, ao lado da União Soviética e de Cuba, passasse a dominar o Atlântico Sul, juntamente com a Argentina. Não lhe convinha que o Atlântico Sul, rota de fundamental importância para a segurança dos Estados Unidos, se tornasse, virtualmente, um "lago brasileiro", dado que o carregamento de petróleo do Golfo Pérsico, circundando o Cabo da Boa Esperança, transitava por suas linhas marítimas, com destino ao Caribe e à Europa Ocidental. E os militares americanos receavam que a União Soviética, com poderosa frota de submarinos e cruzadores antissubmarino, viesse a estabelecer bases no Atlântico Sul, em Luanda e Cabo Verde (BANDEIRA, 2012; p. 160).

O esforço para cooptar os militares argentinos e influenciá-los no sentido de modificar a política exterior do país intensificou-se entre 1981 e no início de 1982, resultando no envio de assessores em contra insurreição e agentes dos serviços de inteligência da Argentina com a missão de treinar as tropas de El Salvador no combate às guerrilhas da Frente de Liberación Nacional Faribundo Marti e participar de operações encobertas contra o regime sandinista da Nicarágua. Desta aproximação, o governo argentino entendeu que os Estados Unidos, por interesse próprio e como contrapartida pela colaboração da Argentina na América Central, evitariam uma reação armada do Reino Unido. Supunha-se que os Estados Unidos, diante da tomada do arquipélago, apresentariam um protesto meramente formal, mas, de fato, interviriam no sentido de dissuadir o Reino Unido de qualquer retaliação militar, limitando a situação ao tratamento diplomático, o que não ocorreu.

O conflito das Malvinas terminou em 14 de junho de 1982 com a derrota da Argentina. A invasão argentina ao arquipélago não garantiu a ocupação efetiva que permitisse uma base mínima de negociação com os ingleses para transferência de soberania, objetivo desejado pelos argentinos. Embora a ação tenha se efetivado de forma rápida, a Argentina lançou-se ao combate de forma precipitada e sem estar suficientemente preparada para enfrentar a reação inglesa. Além da forte e inesperada reação bélica, a Argentina enfrentou embargo econômico da Comunidade Econômica Europeia, interrompendo o fornecimento de suprimentos essenciais, dos quais a Argentina era dependente para a manutenção da ocupação (BASTOS, 2001; p. 74).

Junto a estes equívocos, somam-se a crescente necessidade da OTAN de preservar a estratégica passagem Magalhães-Drake, uma vez que as Falklands/Malvinas constituem um posto avançado para o controle ao redor do Cabo Horn, embora seu valor estratégico tenha diminuído após a abertura do Canal do Panamá. De qualquer forma, as bases norte-americanas instalados no arquipélago funcionam como sentinelas do Atlântico Sul, permitindo aos Estados Unidos fiscalizar o transporte do petróleo e vedando qualquer pretensão que o Brasil pudesse ter em relação à Antártida (BANDEIRA, 2012; p. 162; PENHA, 2011; p. 140).

A derrota argentina conduziu os países da América do Sul à tomada de consciência da insuficiência de suas capacidades de projeção no Atlântico Sul, como também dos organismos multilaterais de coordenação político-estratégica em âmbito regional, e teve como resultado três importantes consequências: a reforma na Organização dos Estados Americanos; a aceleração da cooperação e integração com a América do Sul; e a aprovação na Assembleia geral da ONU da proposta da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, numa tentativa da

diplomacia brasileira, em conjunto com os países da região, em deixar o Atlântico Sul livre de conflitos e motivar os países costeiros para ações em prol de seu desenvolvimento (CERVO; BUENO, 1992, p. 408).

O episódio da Guerra das Malvinas mereceu destaque na agenda de política externa, não apenas argentina, mas também da brasileira. Além de posição de neutralidade com franco apoio à Argentina durante conflito, atos de soberania praticados pelos ingleses no arquipélago após o encerramento das hostilidades exigiram, por outro lado, atitude de apoio mais categórico à Argentina. A inauguração do aeroporto nas Malvinas, denominado Mount Pleasant, levou o Brasil a manifestar preocupação, em conjunto com outros países latino-americanos, com os perigos de militarização do Atlântico Sul. Por isso, é possível concluir que as Malvinas incidiram na política do governo brasileiro consubstanciada na iniciativa da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (SANTOS, 2016; p. 235).

Para o governo argentino, o foro foi visto como uma nova oportunidade de capitalizar internacionalmente a preocupação com a situação de instabilidade derivada do conflito das Malvinas e denunciar a decisão do Reino Unido de reforçar suas posições militares e estratégicas no arquipélago. Por outro lado, José Maria Cohen, oficial da Armada Argentina e professor em importantes instituições militares daquele país, como a Escola de Guerra Naval, discorreu sobre as dificuldades que impossibilitavam a concretização da ZOPACAS. Após participar do Primeiro Simpósio de Estudos Estratégicos realizado em Buenos Aires em 1987, por iniciativa conjunta do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas da Argentina e do Estado-Maior das Forças Armadas do Brasil, Cohen fez uma detalhada análise da condição geopolítica do Atlântico Sul, debatendo sua importância como via de comunicação, fonte de recursos e como meio de projeção de poder.

Em sua argumentação, Cohen (*ibdem*, p. 413) apontou que o Atlântico Sul não poderia ser uma zona de paz porque, primeiramente, à época, isso implicaria na preservação da região à margem do conflito bipolar, excluindo as superpotências e seus aliados de operarem na zona, tanto em tempos de paz ou de crise. Entretanto, o confronto Leste-Oeste já havia se instalado no Atlântico Sul, devido à presença de Cuba em Angola e ao controle por parte do Reino Unido e aliados da OTAN das Ilhas Falklands/Malvinas, Ascensão, dentre outras. Em segundo lugar, a resolução previa a não introdução de armamentos nucleares na zona, seja por Estados da área ou extrarregionais, em plataformas fixas ou moveis, algo muito difícil de ser controlado. Naquele momento, havia a presunção de que unidades navais norte-americanas, soviéticas e britânicas transportavam armas nucleares na zona, e ainda que tais recursos bélicos já existiam nas Malvinas e em Ascensão (MOREIRA, 2008; p. 107).

Outros pontos críticos, na visão do oficial argentino, seriam a eliminação de focos de tensão no Atlântico Sul, pois o conflito em Angola, bem como a questão das ilhas Malvinas, poderiam desencadear confrontações de ampla escala na zona, e a livre utilização pacífica dos mares e oceanos da zona, uma vez que o Reino Unido matinha uma Zona de Exclusão Total imposta à Argentina em relação às Malvinas (*ibdem*, p. 108). Cohen ainda ressaltou que a ZOPACAS era fraca enquanto região, pois não se constituía uma área regional regida por um estatuto jurídico próprio, não estava estrategicamente delimitada e também era uma área geopoliticamente desintegrada (COHEN, 1988; p. 416). Por fim, Cohen enumerou os interesses argentinos no Atlântico Sul:

> 1) participar em todo acordo regional ou internacional, seja de ordem política, econômica, científica e militar, concernente ao Atlântico Sul; 2) proteger o tráfego marítimo de interesse argentino; 3) explorar e proteger os recursos de sua Zono Econômica Exclusiva; 4) potencializar sua projeção antártica; e 5) manter sua integridade territorial e recuperar as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul (*ibdem*, p. 401).

Os interesses da Argentina convergem para uma cooperação com o Brasil, pois ambos visam à paz e à estabilidade no Atlântico Sul, como zona livre de armas nucleares e da projeção das grandes potências, e ao mesmo tempo maior controle do espaço marítimo de sua zona econômica exclusiva e consolidação de sua soberania sobre suas plataformas continentais, além do interesse pela Antártica. Em um sentido mais amplo, o interesse argentino na preservação da soberania, segurança e desenvolvimento do Atlântico Sul proporciona a oportunidade de articulação com os países africanos e com o Brasil (CGEE, 2013; p. 144).

No Livro Branco de Defesa da Argentina, o Atlântico Sul é caracterizado como uma zona de paz e cooperação, congruente com a proposta formulada e implementada na década de 1980 em conjunto com o Brasil e outros países da mesma região geográfica, mas, por outro lado, identifica a competição em nível mundial por recursos naturais como fator de importância estratégica (VAZ, 2011, p. 55).

> Argentina concebe o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e de Cooperação, de acordo com a Resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU de 27 de outubro de 1986. Ela insta todos os países extrarregionais e especialmente "os Estados militarmente importantes" a respeitarem essa condição, "em particular através da redução e eventual eliminação de sua presença militar nessa região, a não introdução de armas nucleares ou de outras armas de destruição em massa e a não extensão para a região de rivalidades e conflitos que lhe forem alheios", e a que respeitem "a unidade nacional, a soberania, a independência política e a integridade territorial de todos os Estados da região, abstenham-se da ameaça ou da utilização da força e observem rigorosamente o princípio de que o território de um Estado não deve ser objeto de uma ocupação militar que resulte da utilização da força" (ARGENTINA, 2015; p. 34).

As passagens interoceânicas permanecem como um ponto de destaque na formulação da estratégia marítima argentina, visto que o canal de Beagle e o estreito de Drake representam a única opção para que embarcações de grande porte possam alcançar o Oceano Pacífico pelo sul do continente americano, além de permitir projeção para a Antártida. Desse modo, a força naval argentina almeja, tal como a do Brasil, consolidar-se como uma marinha de águas profundas, não apenas com capacidades antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos, mas também com capacidades ofensivas e dissuasórias (VAZ, 2011, p. 56). A estratégia marítima argentina, portanto, caracteriza-se pela busca do controle de área marítima, com ênfase sobre a defesa.

Apesar de nutrir uma ampla gama de interesses voltados ao Atlântico Sul, nos marcos da afirmação de soberania, reivindicação de territórios, navegação e exploração de recursos, e extensão da costa, a Argentina, diferentemente do Brasil, carece de um documento que sistematize uma política marítima pública e oriente o desenvolvimento de seu poder marítimo de forma integrada, respaldando assim, o poder naval. A abordagem das temáticas referentes ao mar se mantém atualmente na "Direção de Interesses Marítimos", que depende da Armada Argentina, e em comissões de interesses marítimo no âmbito do legislativo. A Direção de Interesses Marítimos desenvolve e mantém o vínculo entre a Armada e o conjunto de organizações civis, públicas e privadas, que integram a comunidade marítima argentina (BARGAS, *et all*; 2011; p. 25).

O conflito no Atlântico Sul envolvendo a Argentina e o Reino Unido pela posse das Ilhas Malvinas em 1982, ainda durante o regime autoritário argentino, tornou a questão marítima muito mais complexa, englobando elementos não apenas de defesa e aproveitamento de recursos, mas também de disputa internacional. A presença inglesa nas Ilhas Malvinas, Sandwich do Sul e Geórgias do Sul e, por conseguinte, em seus espaços marítimos, afeta o pleno exercício da soberania por parte da Argentina. Assim, a relevância do Atlântico Sul para a Argentina no contexto da "questão Malvinas" tem uma influência diferente sobre a presença do problema marítimo na agenda pública. Se por um lado, o tema Malvinas gera maior atenção pública, possibilitando desenvolver discussão em torno da relevância do mar a nível nacional, por outro, muitas vezes constitui-se em um obstáculo longe de solução aceitável, dificultando o diálogo e a busca de soluções alternativas para uma política marítima (*Ibdem*, loc. cit.).

Além disso, embora a questão Malvinas seja uma causa nacional e fonte de atenção constante, os demais temas marítimos não ocupam destaque na agenda pública, demonstrando

também, como no caso do Brasil, falta de consciência marítima (CALANDRA, 2005; p. 216). Por conseguinte, esta falta de consciência marítima devido, em grande medida, ao desconhecimento do assunto, contrasta com a relevância estratégica dos espaços marítimos e reflete na baixa presença de atores sociais privados na agenda pública, deixando espaço para proeminência dos atores públicos, entre os quais, políticos e partidos, muito mais comprometidos com a causa das Malvinas.

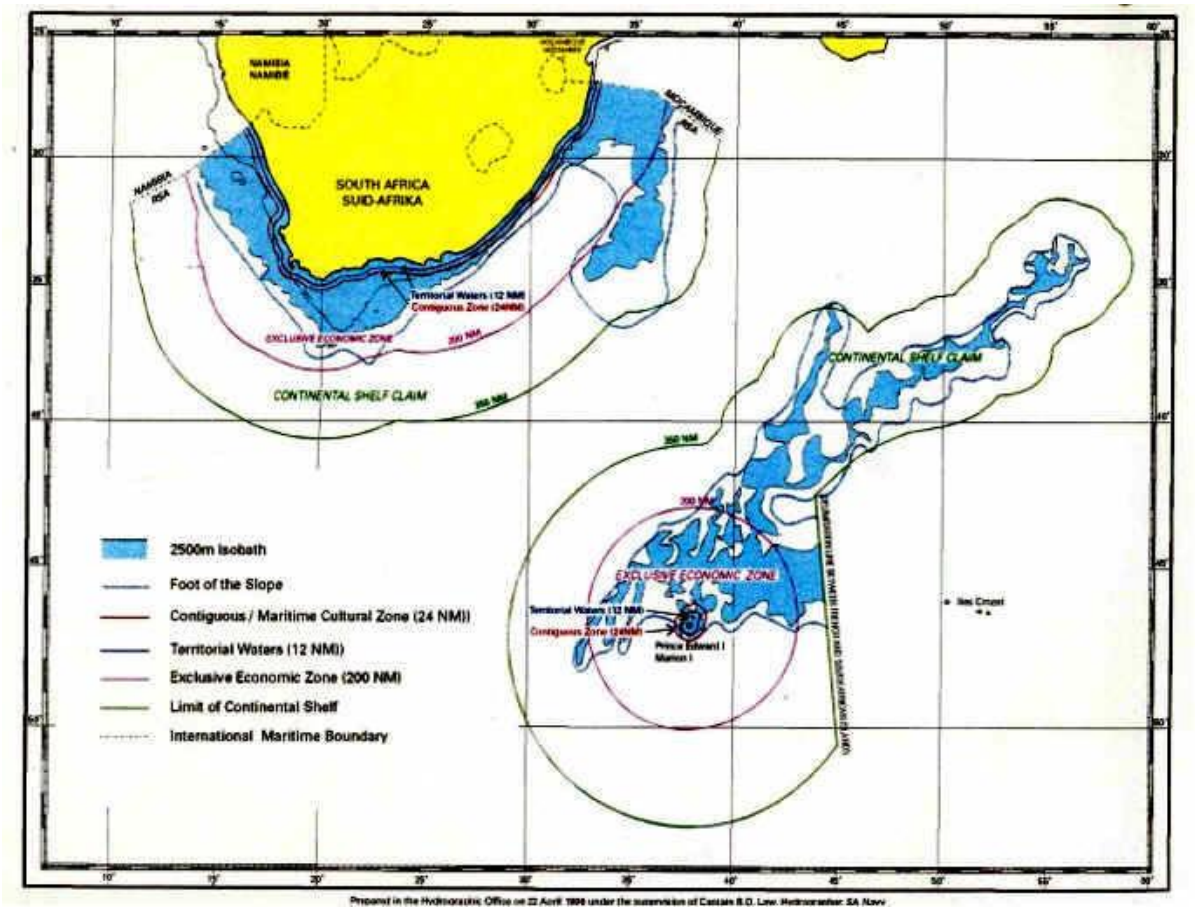
A África do Sul é um país marítimo que ostenta uma posição geográfica privilegiada, tendo suas costas litorâneas banhadas pelo Atlântico Sul, a oeste, e pelo Índico, a leste, conformando um total aproximadamente de 3 mil quilômetros de litoral e 1 milhão de quilômetros quadrados de águas jurisdicionais nos dois oceanos (PENHA, 2011, p. 129). A África do Sul tem, ainda, sob sua responsabilidade o apoio a operações de busca e salvamento marítimo em um amplo território, compreendendo as partes leste o sul do Atlântico que se projeta em relação ao continente Antártico (VAZ, 2011, p. 57). Devido à sua posição geográfica, a África do Sul é valorizada estrategicamente por estar localizada na Rota do Cabo, passagem oceânica importante por abastecer o ocidente, especialmente, de petróleo proveniente do Golfo Pérsico.

A África do Sul, além de ser uma rota importante do petróleo, é também um país de economia diversificada, com grande desenvolvimento industrial e ricas jazidas de minerais estratégicos, como urânio, níquel, cobre, manganês, etc., sendo, por isso, base de intenso comércio de matérias-primas para as economias industrializadas do ocidente. No que concerne à projeção geopolítica sul-africana no Atlântico Sul, a sua ação se desenvolveu de forma estreitamente vinculada à estratégia naval britânica, cuja marinha servia de suporte para as operações da Royal Navy, estabelecida na base de Simonstown, na península do Cabo. Esta dependência resultou em fraqueza institucional da Marinha sul-africana, que se constituía em apenas um subdepartamento do Exército após a autonomia obtida no pós-Segunda Guerra e ao longo dos anos 1950 (PENHA, 2011, p. 130-131).

Como já mencionado, durante o auge da Guerra Fria, a África do Sul foi o principal país articulador da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), realizando intercâmbios com as forças armadas argentinas e brasileiras com o objetivo de promover e concretizar o pacto. Os resultados destes contatos foram as manobras Cabrália I e II reunindo as marinhas de Brasil, Argentina, África do Sul e Portugal, em 1968 e 1969. Após o término da Guerra Fria, e também o fim sistema do *Apartheid*, os fatores de influência sobre a projeção marítima sul-africana estão vinculados à promoção da cooperação regional e manutenção da paz, e defesa das zonas de pesca.

O país sul-africano não chegou, no entanto, a desenvolver uma política e uma estratégia marítimas condizentes com sua projeção oceânica. A Marinha da África do Sul é tecnologicamente moderna e considerada a única marinha realmente eficaz da África subsaariana (CEPIK; SCHNEIDER, 2010; p. 190). Porém, tendo em vista as dimensões do mar territorial e águas jurisdicionais, conforme Ilustração 10, a participação em compromissos regionais e a importância do comércio marítimo para a economia sul-africana, a Marinha da África do Sul é ainda uma marinha de porte pequeno, apresentando dificuldade de atender à realização dos exercícios navais quando não ocorrem em suas águas, uma vez que não dispõe de navio-tanque e, por isso, possui restrições de atuação no Atlântico Sul em distâncias de seus portos (FARIA, 2011; p. 87-88).

Ilustração 10 - Dimensão marítima bioceânica da África do Sul



Fonte: AS Navy. Disponível em: <http://www.navy.mil.za/aboutus/role/>. Acesso em 13 de dez. de 2017.

Ademais, o Livro Branco de Defesa da África do Sul, de 1996, não singulariza o Atlântico Sul como um espaço específico de formulação de políticas, visto que a prioridade sul-africana enfoca a segurança regional no cone sul-africano, em uma perspectiva focalizada

em ameaças transnacionais, ou seja, conflitos internos e vulnerabilidades transfronteiriças com possibilidade de repercussão para estabilidade nacional na África do Sul ou intervenções externas (VAZ, 2011, p. 57).

> Uma vez que o subcontinente é politicamente volátil e suas instituições nacionais e regionais são relativamente fracas, os conflitos internos podem dar origem a tensões e hostilidades transfronteiriças. Essa volatilidade e fraqueza também tornam a região vulnerável a interferências e intervenções estrangeiras por terra, mar e ar (ÁFRICA DO SUL, 1996. Tradução nossa).

Nesse sentido, o documento e suas diversas especificações e revisões posteriores, orientou a construção de uma capacidade estatal dissuasória baseada em forças convencionais e no empenho diplomático para estabilizar conflitos na região, e ainda apoiar o esforço de capacitação das forças armadas de países vizinhos e monitoramento de áreas de interesse regionais. Países como Namíbia, Moçambique e Tanzânia, recorrem constantemente ao auxílio sul-africano na patrulha de suas zonas marítimas, em operações de resgate e salvamento, assim como em assistência humanitária e treinamento (CEPIK; SCHNEIDER, 2010; p. 192).

Após o fim do regime do *Apartheid* e com a eleição de Nelson Mandela para a presidência da África do Sul entre 1994 e 1999, o país deu início a um processo de redefinição de sua política exterior, com o objetivo de reintegrar-se à comunidade internacional, seja atuando como agente articulador de estabilidade e desenvolvimento regional, no cone sul da África, seja propondo-se a cumprir um papel de ponte entre a Ásia e a América Latina, na consecução de metas para inserção internacional. Em termos regionais, a África Sul mudou substancialmente sua postura, de um país que pregava a supremacia branca em um continente majoritariamente de população negra e que intervinha militarmente em seus vizinhos, como ocorreu na guerra civil angolana e no processo de autodeterminação da Namíbia[27], para um país disposto a organizar e liderar o espaço regional.

A participação da África do Sul na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), que atualmente conta com adesão de quinze membros, é importante para a

[27] A Namíbia havia sido colônia alemã desde 1890 denominada de África do Sudoeste, mas foi ocupada pela África do Sul, que ainda integrava o império britânico, em 1915 durante a I Grande Guerra. Em 1920, a Liga das Nações concedeu, aos sul-africanos, mandato para administrar o território. A luta pela reivindicação da independência namibiana em relação ao domínio sul-africano eclodiu em 1966, com a guerrilha da Organização dos Povos do Sudoeste da África (SWAPO), de orientação marxista, fortemente reprimida pelo governo local. Em 1968, o Conselho de Segurança das Nações Unidas exigiu que a África do Sul se retirasse da região, mas a deliberação não foi acatada. A partir do início do movimento de independência angolano, em 1975, a África do Sul passou a usar a Namíbia coma base para realizar incursões militares em Angola, acusando-a de abrigar a SWAPO (MEDEIROS, 2003).

integração regional, devido ao sua capacidade econômica e peso geopolítico no cone-sul africano. Contudo, o volume e o ritmo de crescimento econômico sul-africano, a dimensão de sua população, suas limitações militares e sua falta de coesão interna dificultam que a África do Sul possa almejar qualquer tipo de supremacia que não seja na sua região imediata, na África Austral, ou na condição de um Estado determinante – tal como Egito e Nigéria – para os assuntos relativos ao continente africano (FIORI, 2013).

Ainda assim, a África do Sul, no presente século, tem logrado participar de fóruns multilaterais de alcance global, como o BRICS, grupo que reúne as principais economias emergentes do mundo contemporâneo, quais sejam, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; e o IBAS, foro de articulação do chamado sul global, integrado por Índia, Brasil e África do Sul. O IBAS, enquanto grupo politicamente articulado, surgiu a partir do estabelecimento do Fórum entre os três países em junho de 2003, na cidade de Brasília. O primeiro documento da iniciativa, a "Declaração de Brasília", previa uma série de atividades a serem desenvolvidas conjuntamente pelo grupo. Entre as atividades, estava prevista a coordenação de visões sobre grandes temas da agenda internacional, a articulação dos acordos de liberalização comercial em negociação entre eles e a cooperação em diversos setores.

A Declaração de Brasília define, de forma ampla, uma extensa lista de temas específicos de cooperação, dentre os quais, destacam-se: a paz e segurança internacionais; reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança; novas ameaças à segurança (como terrorismo; crime transnacional; tráfico de armas; ameaça à saúde, em particular a epidemia de AIDS; desastres nacionais; e trânsito de substâncias tóxicas); defesa; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; volatilidade dos fluxos financeiros globais; eliminação da discriminação racial e promoção da igualdade de gênero; e articulação de suas respectivas iniciativas de integração regional (VISENTINI; PEREIRA, 2010; p. 88).

Em nível técnico-operacional, o grupo apoia o intercâmbio de informação e conhecimentos na área da indústria de defesa bem como de capacitação de pessoal. É destaque também o exercício naval IBSAMAR realizado bienalmente entre as marinhas dos três países na África do Sul devido a sua localização entre os oceanos Índico e Atlântico Sul. A iniciativa de cooperação naval confere o empenho dos membros do IBAS na reafirmação da soberania sobre as águas jurisdicionais, a manutenção da segurança dos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extrarregionais. No Atlântico Sul, a África do Sul compartilha interesses comuns com o Brasil. A possibilidade de participação nos assuntos referentes à Antártida, bem como a cooperação multilateral no âmbito da ZOPACAS, foro no qual o país sul-africano foi aceito a

partir de 1994, são de interesse mútuo. E, em um espectro mais amplo, as possibilidades de complementaridade na esfera econômico-industrial constituem uma prioridade para ambos os Estados no intuito de sustentar a condição de potência média e influência nos assuntos regionais (*ibdem*, p. 87).

A concepção e os valores de política exterior tanto de Brasil como da África do Sul, facilita o entendimento sobre a idealização estratégica do Atlântico Sul, como uma área marítima autônoma. Ambos os países mostram comprometimento em resistir a pressões de forças hegemônicas políticas e econômicas externas. No caso brasileiro, percebe-se uma tentativa de diversificar a tradicional dependência dos Estados Unidos e desenvolver uma rede de relacionamentos muito mais ampla, pautada na autonomia e liberdade de ação na esfera mundial, comportando-se como um ator global. Por sua vez, a África do Sul também tem procurado superar suas relações de dependência, para não mais ser considerado um posto avançado europeu na África austral (*ibdem*; p, 86).

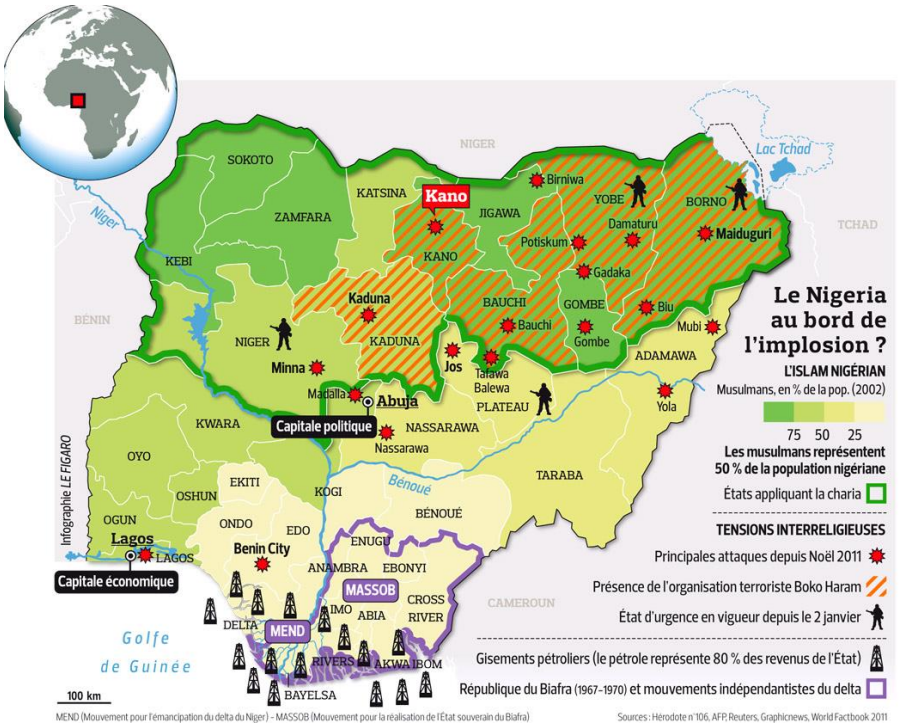
A respeito das potencialidades de projeção no Atlântico Sul em cooperação com o Brasil, conformando um projeto comum comunidade transatlântica por meio da ZOPACAS, Francis A. Kornegay (2010), sustenta certo otimismo:

> No Atlântico Sul, Pretória e Brasília têm uma oportunidade de tornar mais específica a "Zona de Paz, Segurança e Cooperação do Atlântico Sul", construindo o braço do hemisfério sul de uma comunidade transatlântica maior para contrabalançar a ressonância moribunda do "Atlanticismo" euro-estadunidense no hemisfério norte. Ademais, isso significaria uma expansão para além do IBAS, de modo a incluir a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), aproximando a Nigéria e outros membros-chave da ECOWAS, assim como Angola no âmbito da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (KORNEGAY, 2010; p. 157-158).

Kornegay ressalta, contudo, que há uma relação de ambivalência na posição sul-africana no Atlântico Sul. Apesar de a África do Sul haver demonstrado aversão a ter alguma relação com o Comando dos Estados Unidos para a África (USAFRICOM), as relações militares entre os dois países são próximas e possivelmente crescentes, podendo ter implicações geoestratégicas mais amplas para a cooperação em rotas marítimas. Há considerável intercâmbio em materiais estratégicos entre companhias sul-africanas e norte-americanas, sendo que em 2008, 44% das exportações militares da África do Sul foram compradas pelos Estados Unidos, além do fato de existir um Comitê Bilateral de Defesa, na qual os Estados Unidos, com o apoio da Alemanha, assistem a África do Sul no desenvolvimento de suas capacidades navais (KORNEGAY, 2010; p. 142).

A Nigéria é um país situado na África Ocidental, colonizada por ingleses, independente desde 1960, e faz fronteira com Benin, Chade, Níger e Camarões. Dotada de uma faixa costeira de aproximadamente 800 quilômetros, a economia nigeriana é fundamentada na exploração do petróleo que se desenvolve na região do Golfo da Guiné, conforme Ilustração 11. Em 2011, a Nigéria exportou mais de 2 milhões de barris de petróleo por dia, sendo 33% para os Estados Unidos, representando 9% das importações norte-americanas, 28% para a Europa, 12% para a Índia e 8% para o Brasil. Para a África do Sul, as exportações foram de 3% do total e, para o Sudeste da Ásia, incluindo a China, 5% do total exportado (CGEE, 2013; p. 134).

Ilustração 11 - Produção de Petróleo na Nigéria



Fonte: Disponível em: <https://temitayofabunmi.com/2015/02/03/our-president-their-president/>. Acesso em 15 de dez de 2017.

No Atlântico Sul, a Nigéria ocupa uma posição geográfica fundamental para as rotas oceânicas internacionais no que concerne ao fluxo de matérias-primas essenciais e de fácil acesso às economias industrializadas ocidentais. Apesar da importância geopolítica do mar para o país, houve insuficiente desenvolvimento de políticas marítimas ou estratégias marítimas, devido a uma gama de fatores relativos tanto ao processo de constituição e doutrinamento das Forças Armadas nigerianas no contexto do processo de formulação da Política de Defesa do país, como também à inserção da Nigéria em seu contexto regional.

Consequentemente, existe falta de clareza para o entendimento dos fatores políticos que deveriam direcionar a natureza da Política de Defesa do país.

Um dos maiores desafios para o desenvolvimento das Forças Armadas da Nigéria, como instrumento de defesa e segurança do país em suas relações exteriores, é o alto índice de intervenções militares na governança política da nação. Embora a intervenção militar seja vista como uma aberração que deveria ser utilizada somente em momentos emergenciais, já se transformou em uma norma recorrente na história política da Nigéria. De fato, entre 1960, ano da independência do país do domínio do Reino Unido, até o ano de 2010, os militares governaram o país por cerca de 20 anos. Na fase crítica de desenvolvimento e consolidação do Estado nigeriano, os militares estiveram no poder de 1966 a 1999, como um breve intervalo entre 1979 e 1983. Durante este período, houve significativo crescimento econômico, sustentado pela expansão da produção de petróleo e por investimentos estrangeiros em setores da produção agrícola e na manufatura, contribuindo para a estabilidade política do país, particularmente após o fim da guerra civil em 1970 (OMEDE, 2012; p. 296).

A participação das Forças Armadas no cenário político interno foi estimulada também pela composição étnica da Nigéria, diversificada e fragmentada em aproximadamente 250 nacionalidades. A tarefa de manter a população unificada em torno do Estado nigeriano desde a independência é um desafio constante, que culminou na guerra civil que o país atravessou ainda na década de 1960, razão pela qual é ainda atualmente um fator de segurança nacional. Por outro lado, o desenvolvimento institucional das Forças Armadas nigerianas ocorreu de forma desigual, uma vez que a marinha foi preterida em detrimento do exército, devido a questões de segurança interna decorrentes dos problemas originados no processo de independência (PENHA, 2011, p. 141).

Na descrição dos propósitos nigeriano em defesa e segurança, tal como ocorre com outras nações, identifica-se o objetivo de repelir ataques externos, bem como dissuadir a ação de possíveis inimigos. Entretanto, a consecução desse propósito perpassa primeiramente a preservação da integridade territorial, da população, da cultura e da segurança nacional da Nigéria, apontando para uma dimensão interna de segurança, conforme exposto na Constituição Federal da Nigéria de 1999:

> A proteção do país contra todas as formas internas ou externas de ameaça/perigo ou ataques é a responsabilidade primária do governo, realizada através das forças armadas em colaboração com a população civil. Subversão da política governamental de origem interna ou externa, intolerância religiosa e fanatismos, antagonismos étnicos e lutas de classes, desemprego, fome, persistência da desigualdade e injustiça social, etc. são as principais fontes de ameaça interna à

> segurança, enquanto formas graves de ameaças externas são agressão ou real ataque a nossa integridade territorial. Ambas as formas de ameaça colocam em risco nossa sobrevivência como nação (OMEDE, 2013; p. 293. Tradução nossa).

A partir de uma perspectiva dual, refletindo aspectos de segurança interna e externa, as ameaças que podem ser observadas nas prioridades em defesa na Nigéria mesclam questões clássicas de segurança estatal, como manutenção da integridade territorial de ataques externos, assim como as intituladas "novas ameaças", ou seja, tensões de diversas natureza, da ordem da segurança pública, da gestão econômica, da estrutura social e étnico-culturais, etc. que constantemente causam instabilidade nacional, repercutindo no ordenamento institucional e político interno. Nesse sentido, ataques incessantes e coleta de impostos por parte dos militares dos países vizinhos (por exemplo, Camarões, Chade, Níger) a nigerianos vivendo em aldeias ao longo da fronteira do país, contrabando ilegal, criminalidade nas águas territoriais da Nigéria, guerra civil, surgimento de grupos de milícias armadas, violência étnica e religiosa, terrorismo, tráfico de armas ilegais, são algumas das ameaças recorrentes (OMEDE, 2013; p. 295).

Além dos interesses descritos como "vitais" já abordados, a Nigéria evoca para si responsabilidade pela estabilidade da sub-região na qual se insere, isto é, a África ocidental, destacando-se como um país disposto a participar e liderar o espaço sub-regional. Realizando uma política de potência emergente e liderança da África Subsaariana, em contraposição à África do Sul, a Nigéria procura evitar que países da região, em sua maioria ex-colônias francesas, sejam subordinados, em termos militares e econômicos, às potências extracontinentais, sobretudo à França. Assim, a Nigéria patrocinou a criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, em inglês), fundada em 1975.

Com a criação da ECOWAS, formalizada por meio do Tratado de Lagos, a Nigéria liderou um amplo projeto de cooperação com o objetivo de promover a integração regional em diversos âmbitos, dentre os quais se destacam: indústria e agricultura, infraestrutura, recursos naturais e questões socioculturais. Além disso, a Comunidade fundamenta-se no ideal de promover a paz e a estabilidade política na região, utilizando-se, inclusive, de uma força militar de manutenção da paz, a *West African Monitoring Group* (ECOMOG), com poderes de intervenção.

A ECOMOG, criada no âmbito da ECOWAS, constitui-se em uma força militar supranacional, que já atuou em ações de distúrbios e golpes de Estado em países da região, como nas agitações políticas na Libéria e em Serra Leoa em 1996. A mediação é um instrumento importante da diplomacia da Nigéria e da política de segurança sub-regional. A

capacidade de mediação efetiva do país é amplamente reconhecida e cultivada e permaneceu um fator chave na arquitetura e política de segurança da ECOWAS.

A segurança regional, portanto, compõe os interesses estratégicos da Nigéria que, de acordo com o ministro da defesa Erelu Obada, em 2013, tem influência no processo de ascensão do país, tanto regional como mundialmente. Em suas palavras, "o ritmo e a inclusão da transformação econômica da Nigéria dependerão em grande parte da segurança [...] em todo o país e da estabilidade da sub-região da África Ocidental e do Golfo da Guiné" (OBADA, 2013). O enfoque nigeriano em termos de segurança regional recai sobre as questões fronteiriças, crime transnacional, e terrorismo, ou seja, ressalta um aspecto de segurança mais amplo do que disputas interestatais:

> A Nigéria também está envolvida na luta contra as atividades criminosas transfronteiriças. Os crimes transfronteiriços e o envolvimento de cidadãos de outros países em atividades criminosas na Nigéria são reflexões e repercussões de *spillover* dos anos de guerras civis, secas e declínio econômico na sub-região. A Nigéria desempenha um papel crítico na luta contra o flagelo do crime organizado transnacional e está entre aqueles que ratificaram a convenção sobre crime organizado transnacional. A Nigéria também ajudou os países do Sahel a combater o contrabando de armas pequenas e de armas ligeiras, contrabando de drogas e tráfico de seres humanos na região (OBADA, 2013; tradução nossa).

A análise das características e prioridades da política de defesa da Nigéria permite concluir que as ameaças identificadas pelos nigerianos possuem duas dimensões, ameaças internas e ameaças externas. O conceito de ameaça em si envolve a declaração ou a intenção de infligir danos. Além disso, envolve a percepção de um perigo iminente de ataque sobre a integridade territorial de uma nação. No caso nigeriano, o processo histórico pelo qual passou o país na sua formação nacional, aliado ao contexto regional marcado essencialmente por ameaças transfronteiriças devido às instabilidades internas dos países da região, resultou em maior ênfase em ameaças internas e, em segundo plano, em vulnerabilidades enfrentadas pelos países do entorno sub-regional.

A ação externa nigeriana também incluiu a região do Atlântico Sul, numa tentativa de aproximação com o Brasil, no desenrolar de sua política africana para impedir a concretização do projeto de uma aliança militar no Atlântico Sul, unindo Argentina, Brasil e África do Sul, e patrocinada pelos Estados Unidos e Reino Unido. Os nigerianos se opuseram veementemente a OTAS, pois aumentaria a influência de potências extrarregionais de maior capacidade militar sobre a região, trazendo implicações estratégicas sobre a autonomia de ação da política externa da Nigéria (PENHA, 2011).

No decorrer da Guerra Fria, portanto, a percepção política da Nigéria para o Atlântico Sul se assemelhava à percepção brasileira e argentina, no sentido de manter a paz e estabilidade regional, afastando das suas imediações oceânicas possíveis ações ou conflitos geopolíticos originários de outros contextos, embora seu poder naval fosse, e ainda seja muito limitado. Esta conformidade de percepção no que concerne à geopolítica do Atlântico Sul à época resultou em uma grande parceria entre Brasil e Nigéria enquanto países incentivadores da proposta da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, sendo que os nigerianos foram os principais responsáveis pela articulação do apoio dos países do continente africano à proposta. Assim, a Nigéria organizou e sediou a segunda reunião ministerial da ZOPACAS, realizada em Abuja em 1990, sendo que a primeira ocorreu no Rio de Janeiro em 1988.

Atualmente, contudo, a Nigéria está alterando sua ação estratégica na região, enfatizando aspectos de segurança marítima em decorrência do aumento de crimes e roubos, em alguns casos caracterizados como pirataria, nas águas do Golfo da Guiné. Nesse contexto, a capacidade de patrulha e vigilância das rotas marítimas do Golfo da Guiné tem ganhado destaque na formulação de políticas para o Atlântico Sul na estratégia marítima da Nigéria, visto que ações ilícitas no mar jurisdicional nigeriano tornaram-se um dos principais desafios nos últimos anos para a Nigéria e outros países da costa ocidental africana.

A Nigéria desempenhou um papel de liderança na segurança marítima sub-regional, realizando conferências e operações entre países do Golfo da Guiné e instituições internacionais para enfatizar a importância econômica e estratégica da região enquato rota global para o comércio de petróelo, e propor estratégias conjuntas para abordar a questão, entendida como um problema comum. As iniciativas de cooepração resultaram na Declaração de Yaoundé, de junho de 2013, nos termos da qual os Chefes de Governo da ECOWAS e da CEEAC acordaram estabelecer um Centro de Coordenação Inter-Regional Marítimo em Yaoundé, em Camarões. O objetivo almejado é desenvolver estratégias marítimas coletivas e colaborativas para a prevenção e repressão de atividades marítimas ilícitas no Golfo da Guiné (OBADA, 2013; OSINOWO, 2015).

A estratégia marítima da Nigéria, portanto, caracteriza-se pela busca da capacidade de presença em suas águas jurisdicionais, cuja importância é ampliada pela larga produção e comercialização do petróleo pelas rotas marítimas do Golfo da Guiné. Contudo, diferentemente das estratégias marítimas dos demais países analisados, particularmente aqueles da costa atlântica sul-americana, o objetivo da estratégia marítima desenvolvida pela Nigéria visa à segurança marítima sub-regional.

A análise das estratégias marítimas dos principais atores regionais, com interesse e alguma capacidade de atuar no Atlântico Sul, aponta certa incongruência quanto à percepção de ameaças na área marítima sul-atlântica, dificultando a adoção de uma agenda regional para segurança. No decorrer da Guerra Fria, apesar das discussões da possibilidade de militarização do Atlântico Sul com a participação de potências de fora da área, prevaleceu a percepção comum de manter o espaço sul-atlântico como zona de paz e à margem do conflito bipolar, devido tanto ao esforço da diplomacia brasileira em alcançar a cooperação dos demais atores regionais, como também ao espaço proporcionado pela ausência vigilante dos Estados Unidos e da OTAN na região. Porém, após a Guerra Fria, particularmente nos anos 2000, a segurança internacional passou ser marcada pela luta global contra o terrorismo e, nesse novo cenário, houve fragmentação entre as percepções e prioridades estratégicas entre os principais atores regionais no Atlântico Sul.

Na vertente sul-americana, as estratégias marítimas de Brasil e Argentina enfatizam a autonomia regional frente à incursão ou parcerias envolvendo atores estatais extrarregionais. Já na África, os dilemas de segurança marítima imperam nas estratégias de países africanos, especialmente daqueles localizados no Golfo da Guiné, onde a prioridade da ação estratégica recai sobre a segurança da navegação contra ameaças marcadamente infraestatais. Essa fragmentação de percepções estratégicas entre os atores regionais resulta na sobreposição de estratégias marítimas com objetivos diferenciados, contribuindo para implementação de iniciativas norte-sul, com ampla participação de potências extrarregionais.

3.4 O Atlântico Sul no contexto Global: a participação de Atores Extrarregionais

O Atlântico Sul foi considerado por alguns estrategistas como uma região de “vazio de poder” durante a Guerra Fria, ou seja, um local em potencial para projeção da presença soviética, devido à retirada das potências coloniais europeias da África. O “vazio de poder” foi o principal argumento apresentado para a possível articulação de uma aliança defensiva no Atlântico Sul com a participação dos Estados Unidos. Entretanto, a Guerra das Malvinas levantou alguns questionamentos a respeito da ideia de “vazio de poder” no Atlântico Sul. Apesar da inexistência de uma articulação estratégica para defesa desta região oceânica, a presença de grandes potências da OTAN é acentuada, marcadamente dos Estados Unidos, Reino Unido e França.

Esses dois últimos países, contudo, no concernente à geografia, não poderiam ser considerados “atores extrarregionais” no Atlântico Sul, pois estão presentes territorialmente

em suas imediações, tal como os demais Estados sul-atlânticos. Porém, a partir de uma perspectiva geopolítica, França e Reino Unido estão estrategicamente integrados ao Atlântico Norte, uma vez que são membros da OTAN. Suas estratégias marítimas, portanto, têm como objetivo a garantia de consecução de interesses políticos formulados no Atlântico Norte, independentemente da posição dos atores regionais. Suas posições centrais na OTAN, bem como o controle de ilhas meso-oceânicas sul-atlânticas por parte do Reino Unido, tornam-nos parceiros privilegiados dos Estados Unidos, maior potência marítima mundial, no controle da área oceânica do Atlântico Sul. Tal correlação de forças aponta para o domínio naval anglo-americano da área marítima do Atlântico Sul, ainda que atores regionais demonstrem interesse em estarem presentes na região.

Além dos Estados Unidos, e seus parceiros chave da OTAN, outros membros da Aliança Atlântica, tradicionalmente presentes na região, tem demonstrado interesse por maior participação na política regional. Dentre os quais se destacam a ação dos países ibéricos, Portugal e Espanha, antigas potências coloniais que já tiveram presença marcante em todo oceano Atlântico. Portugal escreveu sua história por meio da expansão marítima atlântica, desenvolveu colônias em ambas as margens do Atlântico Sul, e atualmente é impulsionador da CPLP, atuando também no auxílio da segurança marítima na costa da África em parceria com países lusófonos africanos. Por sua vez, a Espanha promoveu o Fórum do Atlântico Sul, em 2009, na qual foi lançada a "Declaração de Lanzarote", com objetivo de constituir uma estratégia para o Atlântico Sul, denominada de Inciativa do Atlântico Sul, de modo a diminuir a diferença estratégica entre o Norte e o Sul do Atlântico, formando uma única unidade geopolítica.

Para além das potências da OTAN, o Atlântico Sul, atualmente, tem despertado interesse não apenas das potências historicamente presentes nesta região do globo, mas também de outros países interessados na exploração de recursos minerais presentes nos oceanos ou em parcerias com países da região para suprir necessidade crescente de matérias-primas, sendo a China um dos principias novos atores a atuar no Atlântico Sul. Na última década, a China aumentou sua presença na África, tanto em projetos de cooperação econômica como em relação ao comércio exterior. Também é crescente a presença de Índia, Rússia e Alemanha nas imediações do Atlântico Sul, aumentando consideravelmente a gama de interesses e projetos em concorrência na região.

Considerando os interesses da OTAN no Atlântico Sul, é válido lembrar que no processo de reorientação estratégica, decorrente do fim da Guerra Fria e da emergência de uma nova ordem mundial, a OTAN passou atuar como eixo na política de segurança de toda a

Europa, intervindo em países não pertencentes à Aliança e que não haviam promovido ataques contra seus membros. Sob o mandato do Conselho de Segurança da ONU, a OTAN realizou intervenções no conflito da Bósnia entre 1992-1995, e posteriormente na Guerra de Kosovo em 1999.

Após os atentados de 11 de Setembro, quando pela primeira vez o mecanismo de segurança coletiva previsto no Tratado foi evocado, a OTAN novamente enfrentou um processo de redefinição de seu conceito estratégico. Durante o ano de 2009, várias conferências foram organizadas com objetivo de debater o novo conceito estratégico da OTAN, finalmente lançado na cúpula de Lisboa, em 2010. Este novo conceito amplia a participação e os objetivos da Organização, associando e igualando o objetivo original de "Defesa Coletiva" com os novos objetivos de "Gerenciamento de Crises" e de "Segurança Cooperativa". Tais objetivos permitem que as forças armadas da OTAN intervenham onde houver crises que possam ameaçar a segurança dos seus membros, ainda que a abrangência do Tratado estabeleça o Trópico de Câncer como limite de atuação no oceano Atlântico (MATHUIY, 2013; p. 48):

> O moderno ambiente de segurança contém um conjunto amplo e evolutivo de desafios para a segurança do território e das populações da OTAN. [...] A OTAN irá dissuadir e defender qualquer ameaça de agressão e desafios emergentes de segurança onde eles ameaçam a segurança fundamental de seus Aliados individuais ou da Aliança como um todo (NATO, 2010, tradução nossa).

O documento ainda ressalta que:

> A instabilidade ou o conflito além das fronteiras da OTAN podem ameaçar diretamente a segurança da Aliança, inclusive promovendo o extremismo, o terrorismo e as atividades ilegais transnacionais, como o tráfico de armas, narcóticos e pessoas (NATO, 2010, tradução nossa).

Apesar de não haver referências explícitas ao Atlântico Sul, nem como área de projeção geopolítica, tampouco como prioridade para realização de novas parcerias para além do espaço de atuação da OTAN no oceano Atlântico, houve vários debates entre acadêmicos e autoridades políticas, além de iniciativas diplomáticas durante a formulação do novo conceito estratégico que incentivavam a incorporação do Atlântico Sul nas preocupações estratégicas da OTAN.

Em 2009, o ministro das Relações Exteriores de Portugal, Luís Amado, defendeu uma reorientação da estratégia da OTAN no espaço geográfico do Atlântico, onde as relações privilegiadas de Portugal com o continente africano, o Mediterrâneo e, em particular, com o

Brasil poderiam ser mais bem aproveitadas. Por conseguinte, a posição de Portugal sobre este assunto era de que havia a necessidade de reforçar a cooperação com a África e a América do Sul, a fim de combater os riscos e ameaças comuns à segurança como a imigração ilegal, as drogas, as armas, o tráfico humano e o terrorismo. Uma conexão com as atividades da CPLP também poderia ser considerada, por meio da qual Portugal realizaria o papel de facilitador de aproximação do Brasil (SEABRA, 2010; p. 2).

É possível observar, portanto, um forte empenhamento da diplomacia portuguesa no sentido de englobar o Atlântico Sul nas preocupações de segurança da Aliança. Da mesma forma, autores militares portugueses defendem que o Atlântico é um espaço geopolítico único, não havendo diferenciação entre o Norte e o Sul do Atlântico em termos de segurança. O coronel português, Marco Serronha (2010; p. 61) rassalta ainda que a África Subsaariana é uma das áreas de interesse estratégico para OTAN, destacando-se a região do Golfo da Guiné, onde a predominância da instabilidade e das novas ameaças poderia necessitar da atuação da Aliança. Para tanto, o envolvimento do Brasil e dos Estados Unidos seria fundamentalmente importante.

Aos esforços portugueses no sentido de tratar o oceano Atlântico estrategicamente como um espaço unificado, somou-se a patrocínio da Espanha que, em 2009, juntamente com Portugal, promoveu o Fórum Ministerial do Atlântico Sul[28], realizado na cidade espanhola de Teguise, nas Ilhas de Lanzarote. Na ocasião, o ministro de Assuntos Exteriores da Espanha, Miguel Ángel Moratinos, afirmou que o encontro visava a "eliminar um déficit que existia na arquitetura internacional do Atlântico Sul" e ainda enfatizou que:

> O século XX foi o século do Atlântico Norte e, neste momento de mudanças importantes, de novas propostas de organização econômica, financeira, política, e de segurança, chegou a hora do Atlântico Sul e de um Atlântico Global que possa estar à altura das mudanças que ocorrem em outras zonas como no Pacífico (LA INICIATIVA... 2009, tradução nossa).

A ênfase em um "Atlântico Global" tem como premissa enfrentar ameaças e desafios que recaem tanto sobre o Atlântico Norte como ao Atlântico Sul, de modo a ampliar a cooperação em temas como imigração ilegal, tráfico de narcóticos, crimes transnacionais, a luta contra a pobreza e a defesa do meio ambiente. Tais compromissos foram firmados no documento final do encontro, denominado "Declaração de Lanzarote". Silva (2014; p. 204) explica que o interesse de Portugal e Espanha em relação à união geoestratégica do oceano Atlântico pode

[28] A reunião contou com ministros e representantes de Espanha, Portugal, França, Argentina, Uruguai, Brasil, Marrocos, Angola, Cabo Verde, Camarões, Nigéria e Senegal. Apesar de ter sido previsto, não participaram representantes da Venezuela, África do Sul e Costa do Marfim (LA INICIATIVA..., 2009).

ser explicado pela busca de maior protagonismo na OTAN, na qual estes países são coadjuvantes quando comparados às maiores potências europeias.

Esse interesse em inserir o Atlântico Sul na reconfiguração estratégica da OTAN também foi expresso no relatório divulgado pelos professores Daniel S. Hamilton e Frances G. Burwell, acadêmicos da Universidade Johns Hopkins, nos Estados Unidos. Em consonância com a "Declaração de Lanzarote", Hamilton e Burwell compreendem o oceano Atlântico como uma arena central da globalização e propõem a chamada "Iniciativa da Bacia do Atlântico", isto é, o estudo e implementação de formas trabalho conjunto entre líderes dos Estados situados no Atlântico com as nações do Atlântico Sul (HAMILTON; BURWELL, 2009; p. 66). Para os professores, a importância da Iniciativa do Atlântico reside no fato de:

> [...] O bem-estar das pessoas desta vasta região é cada vez mais influenciado por fluxos interdependentes de pessoas, dinheiro e armas, bens e serviços, energia e tecnologia, toxinas e terror, drogas e doenças. Questões específicas para as nações da bacia do Atlântico merece atenção concertada. Essa nova dinâmica deve levar os líderes a apagar a linha entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, considerando formas de trabalho mais eficaz em conjunto (*Ibdem*, p. vii, tradução nossa).

Hamilton e Burwell sugerem explicitamente integrar as regiões Norte e Sul do Atlântico em uma única área marítima, com a mesma configuração geopolítica e geoeconômica, ainda que exista ampla discrepância entre o grau de desenvolvimento econômico entre as regiões, bem como quanto à percepção de ameaças para formulação de iniciativas estratégicas conjuntas.

Em termos econômicos, os professores citam a potencial interdependência entre energia e matérias-primas provenientes do sul em direção ao amplo mercado do norte. A região "inclui os maiores consumidores e produtores de energia do mundo", sendo que os "Estados Unidos dependem consideravelmente mais do Atlântico para importação de energia do que do Oriente Médio. A Europa e América do Norte necessitam de acesso livre e seguro aos recursos disponíveis na América Latina e África, assim como aqueles dois continentes requerem acesso aos mercados europeus e norte-americanos".

Quanto às possíveis ameaças atinentes à Bacia do Atlântico, o relatório de Hamilton e Burwell salienta sobremaneira as "novas ameaças" destacando que a África "ainda permanece vulnerável e à AIDS, à ruptura econômica, às tensões populacionais, aos conflitos civis, à corrupção e à não governança". Além disso, é crescente o terrorismo no continente e muitos Estados não possuem capacidade para enfrentar as células terroristas, impedir o tráfico de armas, drogas ou pessoas, ou fornecer segurança interna. Nesse contexto, "europeus e

norte-americanos são chamados a prestar assistência emergencial e promoção de desenvolvimento, empregar e treinar forças de paz, e mediar conflitos" (*Ibdem*, p. 67).

Nesse sentido, observa-se nitidamente que o foco dos interesses circunscritos aos debates promovidos por europeus e norte-americanos para a promoção uma possível associação entre o Norte e o Sul do Atlântico está estreitamente relacionado ao acesso aos recursos essenciais às economias desenvolvidas da Europa e da América do Norte. Esse fluxo, contudo, poderá ser interrompido por instabilidades e conflitos, em geral, relacionados ao nível infraestatal, mas que podem comprometer o fornecimento de tais recursos. Por isso, europeus e norte-americanos colocam-se à disposição para prestar assessoria militar, que pode resultar em possíveis intervenções da OTAN ou de um de seus membros no Atlântico Sul (LIMA, 2011; p. 35).

A preocupação com ameaças não convencionais também foi destacada pelo relatório "NATO 2020", um documento analítico elaborado por um grupo de peritos com objetivo de propor recomendações para elaboração do novo conceito estratégico da OTAN. Nesse relatório, a partir da análise do contexto global, foi realizado um levantamento das possíveis ameaças aos membros da Aliança:

> As ameaças mais prováveis para os Aliados na próxima década não são convencionais. Três em particular se destacam: 1) um ataque por míssil balístico (nuclearmente armado ou não); 2) ataques de grupos terroristas internacionais; e 3) ataques cibernéticos de diferentes graus de gravidade. Uma série de outras ameaças também representam riscos, incluindo interrupções no fornecimento de energia e nas linhas marítimas de abastecimento, as consequências prejudiciais das mudanças climáticas globais e a crise financeira (NATO, 2010; p. 11, tradução nossa).

Entre as prováveis ameaças levantadas, é importante destacar a apreensão quanto à segurança das linhas de comunicação marítimas, essenciais para o abastecimento de recursos e para a realização do comércio internacional no Atlântico, frente à possíveis instabilidades causadas por ameaças não convencionais. A associação entre tais ameaças e a dependência dos países do Atlântico Norte em relação ao fornecimento de energia e matérias-primas provenientes do Atlântico Sul, justifica a crescente preocupação em círculos políticos, acadêmicos e militares quanto à segurança marítima em ambas as regiões do oceano Atlântico, resultando em iniciativas de aproximação e colaboração promovidas pelos países da OTAN em direção aos países sul-atlânticos.

Tais iniciativas de associação entre o Norte e o Sul do Atlântico, contudo, não foi bem recebida por alguns atores regionais, nomeadamente o Brasil, devido a repercussão da necessidade de envolvimento brasileiro nesses novos arranjos de concertação diplomático-

militares no processo de reconfiguração estratégica do oceano Atlântico. Durante os debates promovidos no contexto de reformulação do conceito estratégico da OTAN, o então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em diversas oportunidades manifestou contrariedade em relação a tais esquemas que, em sua opinião, correspondem a uma "tentativa de reduzir a margem de autonomia do Brasil" (ANTUNES, 2010).

Em palestra proferida em Lisboa, no encerramento da Conferência Internacional: "O Futuro da Comunidade Transatlântica", realizada no mês de outubro de 2010, após uma análise detalhada da subordinação estratégica da Europa aos interesses dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria, Jobim enfocou o mandato da organização para operar em todo o mundo e os riscos para a segurança internacional, argumentando que a OTAN não substitui a ONU. O ministro brasileiro ainda ressaltou que seria inadequado associar o Atlântico Norte ao Atlântico Sul, uma vez que, para o Brasil, as questões de segurança de ambos os oceanos eram notoriamente distintas (SEABRA, 2010; p. 3).

> 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. [...]. Tais questões devem merecer respostas diferenciadas – tão mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região (JOBIM, 2010).

Posteriormente, em novembro do mesmo ano, durante a VII Conferência de Forte de Copacabana promovida pela Fundação Konrad Adenauer, Jobim voltou a criticar iniciativas de "compartilhamento de soberanias" no oceano Atlântico (ANTUNES, 2010). Um ponto crucial apontado por Jobim que justifica a preocupação brasileira sobre eventuais parcerias envolvendo a OTAN no Atlântico Sul, diz respeito ao fato dos Estados Unidos ainda não serem signatários da Convenção das Nações Unida sobre o Direito do Mar:

> Com relação a iniciarmos esta discussão sobre o conceito novo que vem sendo denominado de Bacia do Atlântico e apagar a linha divisória entre o Atlântico Sul e o Atlântico Norte a minha opinião é a de que o Brasil só pode sentar à mesa com os EUA para tratar do tema depois que eles referendarem a Convenção do Mar da ONU, antes disso não. O arcabouço jurídico para o mar está definido nessa convenção, e o Brasil é signatário dessa convenção. Os direitos do Brasil aos fundos marinhos até 350 milhas do litoral [onde inclusive está situado o pré-sal] decorre da Convenção do Mar. Ou seja, só é possível conversar com um país sobre temas como o da Bacia do Atlântico se ele respeitar esta regra (JOBIM, *apud* OLIVEIRA, 2010).

Para o Brasil, o reconhecimento formal deste mecanismo internacional é crucial, devido às descobertas de vastas reservas de petróleo em águas profundas na chamada "Amazônia Azul"

em 2007. Portanto, diferentemente do peso dado às ameaças não convencionais pelos países da OTAN, o Brasil não corresponde da mesma forma, pois tais ameaças não tem a mesma influência sobre a agenda de defesa do país (SEABRA, 2010; p. 3-4).

Por outro lado, a presença de grandes potências no espaço marítimo de interesse brasileiro sinaliza uma possibilidade de intervenção futura, repercutindo negativamente na construção da autonomia almejada no espaço regional do Brasil. No debate suscitado durante a revisão do conceito estratégico da OTAN, permitindo formalmente uma possibilidade maior de intervenções aliadas fora da zona central tradicional da Aliança, combinada com chamadas públicas de maior atenção a ser dada ao Atlântico Sul, mostrou-se simplesmente mais ameaçadora e preocupante para a política externa brasileira do que seria a segurança marítima frente às ameaças não convencionais.

Quanto aos países africanos, aparentemente não houve manifestações, seja contrária ou favorável à Iniciativa da Bacia do Atlântico. As principais potências do continente, Nigéria, África do Sul, e também Angola, estão conscientes quanto à necessidade de investir em esforços, individuais e conjuntos, para superar os problemas relativos à segurança marítima. Por isso, acompanham atentamente as discussões sobre os dilemas no Atlântico Sul, sendo que a maioria pode simpatizar com os argumentos do Brasil. Ainda assim, as percepções de ameaças e as prioridades africanas em segurança são diferentes em relação à visão estratégica do Brasil para o Atlântico Sul, resultando em fragmentação da cooperação sul-sul e facilitando a colaboração norte-sul, particularmente na África para segurança marítima no Golfo da Guiné.

De qualquer forma, a análise do documento oficial da OTAN em que foi anunciado o novo conceito estratégico em 2010, não menciona a intenção de associar o Atlântico Sul ao Atlântico Norte, nem mesmo aponta qualquer preocupação direta com o Atlântico Sul. O documento reforça que a OTAN é uma organização regional, cujos limites abrangem a Europa e a América do Norte, muito embora exista a possibilidade de ampliar a atuação das marinhas extrarregionais por meio de acordos bilaterais com vistas a respaldar a segurança marítima em localidades de interesse das potências do Atlântico do Norte.

O fato de o Atlântico Sul não ter sido mencionado no novo documento da OTAN, apesar das amplas discussões ocorridas nos mais diversos meios no decorrer da proposta de reformulação dos objetivos estratégicos da organização, aponta para a conclusão de que as principais potências da OTAN presentes no Atlântico Sul, isto é, Estados Unidos, Reino Unidos, e França, não têm interesse em incentivar esquemas de cooperação diplomático-militar entre a OTAN e os países sul-atlânticos, individualmente ou em conjunto.

Particularmente, tais potências já têm presença acentuada na região, e não necessitam da organização para se projetarem no Atlântico Sul. Ademais, os custos do desgaste político no embate com potências regionais impõem riscos de militarização ou conflitos desnecessários. Conforme ressalta Silva (2014, p. 205):

> Interessa aos Estados Unidos a manutenção da estabilidade e da segurança no Atlântico Sul, a serem primariamente mantidas pelos Estados da região, desde que assegurada a liberdade de navegação que permita a atuação do poder naval daquele país quando necessário. A criação da Quarta Frota, subordinada ao Comando Sul, cuja área de atuação engloba o Caribe e as Américas Central e do Sul, se insere neste contexto.

Os Estados Unidos, potência marítima respaldada por um formidável poder naval de alcance mundial, defendem incontestavelmente a liberdade dos mares, de forma a possibilitar a atuação de sua marinha de guerra em todos os mares do globo. Apoiados em tal argumento, os norte-americanos não subscreveram a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e, no que concerne especificamente ao Atlântico Sul, foram os únicos a votar contra a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul de 1986. Para os Estados Unidos, estas iniciativas incorreriam em potencial diminuição de movimentação de seu poder naval, comprometendo, desse modo, a liberdade de navegação.

Em âmbito hemisférico, os Estados Unidos, por meio do TIAR, aprovaram um Plano para Defesa do Tráfico Marítimo Interamericano em 1959, dividindo a zona de segurança do TIAR em quatro áreas: Área Marítima do Atlântico Norte, Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS), Área Marítima do Pacífico Norte, e Área Marítima do Pacífico Sul. Em 1966, na cidade do Rio de Janeiro, durante primeira reunião de Comandantes-em-Chefe das Marinhas da AMAS foi instituído uma Coordenação regional para a Área Marítima do Atlântico Sul, dividido em quatro comandos operacionais na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que revezam entre si na função de Coordenador da AMAS.

No Atlântico Sul, os Estados Unidos realizam exercícios navais periódicos, sob a alegação de garantir a segurança marítima da região, e combater o narcotráfico e outras ações ilícitas no mar. Da mesma forma, utilizando o argumento de liberdade dos mares, os norte-americanos realizam operações navais do tipo *Freedom of Navigation* (Liberdade de Navegação, tradução nossa) desde 1979, em qualquer região do globo, com objetivo de desencorajar pretensões territoriais consideradas por eles excessivas e para impor sua liberdade de operação. Em 2014, os Estados Unidos realizaram operações do tipo *Freedom of Navigation* em 19 países, incluindo Argentina e Brasil. No caso do Brasil, foi desafiada a

exigência brasileira de que marinhas estrangeiras solicitem permissão antes de realizarem exercícios militares na ZEE. Em contrapartida, o governo norte-americano informou que a lei internacional não requer nenhum tipo de notificação ao Estado costeiro, e a Marinha do Brasil não dispõe de recursos para inibir ou acompanhar este tipo de incursão em águas jurisdicionais brasileiras (CAVALCANTI, 2015).

Além disso, os Estados Unidos têm instalações militares em Ascensão, em parceria com o Reino Unido, e dispõem de dois comandos militares com responsabilidades geográficas no Atlântico Sul: o *United States Southern Command* (USSOUTHCOM), ou Comando Sul, estabelecido em 1963 e sediado na Flórida, com responsabilidade sobre América Latina e Caribe, e a defesa do Canal do Panamá; e o *United States Africa Command* (USAFRICOM), ou Comando da África, o mais recente, estabelecido entre 2007 e 2008, com sede em Stuttgart, na Alemanha, e abrange o continente africano a exceção do Egito.

As Forças Navais do Comando Sul são representadas pela IV Esquadra da Marinha dos Estados Unidos, criada em 1943 com a denominação de Comando Naval do Atlântico Sul, no contexto dos esforços da II Guerra Mundial em conjunto com a Marinha do Brasil até o término do conflito, quando foi desativada em 1950. Em 2008, os Estados Unidos anunciaram a reativação da IV Esquadra, sob o argumento de ajudar nos esforços de interdição de drogas, ações humanitárias, realizar operação de manutenção da paz, interagir com as Marinhas amigas e prestar auxílio aos parceiros que necessitem de ajuda nas questões de segurança regional. A IV Esquadra, subordinada operativamente ao Comando Sul, tem seu Estado-Maior composto por cerca de cem militares sob o comando de um contra-almirante. Diferentemente de outras Esquadras, esta não possui meios próprios, sendo que seus meios são cedidos conforme suas necessidades (FRIAELLI, 2010; p. 500).

A notícia de reativação da IV Esquadra após quase 60 anos de sua desativação alarmou os governos da América Latina, gerando desconfianças quanto aos reais objetivos norte-americanos na região. Várias foram as motivações cogitadas entre acadêmicos, políticos e a mídia latino-americana para explicar a atitude unilateral dos Estados Unidos, porém o argumento mais empregado foi a associação entre a IV Esquadra e a necessidade de garantir o abastecimento energético. Por um lado, os norte-americanos não poderiam ter o fornecimento de petróleo da Venezuela, à época sob a liderança de Hugo Chávez, ferrenho opositor dos Estados Unidos, interrompido. Por outro, a descoberta de vários campos petrolíferos no Brasil, no limite da ZEE e na Plataforma Continental, poderia levar a IV Esquadra a ser empregada para garantir o maior controle da região (*Ibdem*, p. 501).

De qualquer modo, a reativação da IV Esquadra configura a reorganização estrutural do Comando Sul, apontando que os Estados Unidos estão atentos às ameaças convencionais como também não convencionais na América Latina e no Atlântico Sul, por extensão, devido ao crescente interesse mundial demonstrado pelos recursos presentes na região sul-atlântica. Neste mesmo contexto insere-se a criação da USAFRICOM, concomitantemente a reativação da IV Esquadra do Comando Sul e direcionado ao continente africano, sugerindo maior importância do Atlântico Sul para a segurança e os interesses dos Estados Unidos.

Os Estados Unidos mantêm comandos militares em todo o globo desde o término da II Guerra Mundial, porém a África não fez parte da estrutura militar norte-americana até 1952 quando vários países da África Setentrional foram agregados às responsabilidades do Comando Europeu, devido a vínculos históricos. A partir de 1960, preocupados com a influência soviética cada vez mais crescente no continente africano, os Estados Unidos incluíram a África Subsaariana ao antigo Comando do Atlântico. Em 1983, as prioridades da Guerra Fria levaram a administração Reagan a dividir a responsabilidade pela África entre três comandos geográficos: o Comando Europeu, o Comando Central e o Comando do Pacífico (ESTERHUYSE, 2010; p. 74).

O USAFRICOM, portanto, reúne três comandos militares separados dos Estados Unidos. Foi estabelecido pelo Presidente George Bush, no contexto da guerra contra o terror, com sede na Alemanha, visto que os países africanos se recusaram a aceitar o novo comando. Sua Força Naval é constituída por meios da VI Esquadra, que atua como força naval da Europa e da África. Essa nova estrutura militar, permite vincular presença militar dos norte-americanos de forma integrada em todo o continente africano, de forma a corresponder à maior importância econômica que o continente representa para os Estados Unidos. Atualmente, do total de petróleo importado pelo EUA, cerca de 15% provêm da África, participação que pode alcançar 25% em dez anos. Os Estados Unidos entendem que as reservas petrolíferas do continente africano consistem em uma fonte alternativa para diminuir sua dependência no Oriente Médio (CGEE, 2013; p. 141).

Além dos recursos petrolíferos, da segurança marítima e do combate ao terrorismo, na criação do USAFRICOM está implícito a preocupação acerca do envolvimento cada vez maior da China no continente. Steven Morrison, diretor do programa africano do Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos, afirmou que, com a criação do novo comando militar, os Estados Unidos tentam ganhar uma posição no continente para “intensificar a competição com a China, Índia e outros países, a fim de obter influência e acesso”, devido ao “crescente compromisso com respeito à vitalidade global na África.” Nesse sentido, as atividades

relativas ao USAFRICOM são projetadas para fornecer programas de treinamento militar, bem como armamentos e, desse modo, fortalecer as capacidades dos principais regimes africanos (ESTERHUYSE, 2010; p. 77; VOLMAN, KEENAN, 2010; p. 86).

O Reino Unido, tal como os Estados Unidos, é uma das potências mais presentes no Atlântico Sul, pois detém a soberania de um conjunto de ilhas e arquipélagos ao longo de toda a extensão geográfica neste oceano. Relembrando, são elas: ilha de Ascensão, ilha de Santa Helena, o arquipélago de Tristão da Cunha, ilhas Falklands/Malvinas, ilhas Geórgias do Sul e Sandwich do Sul. Algumas dessas ilhas são habitáveis, sendo importantes bases de apoio no contexto mundial, como Ascensão que prestou serviços ao Ocidente no período da Guerra Fria. Nas Falklands/Malvinas, existe uma base militar, o aeroporto Mount Pleasant.

Conforme descrito em documento de defesa do Reino Unido, a presença militar no Atlântico Sul é permanente em todas as possessões inglesas, e se realiza por meio de bases estratégicas que servem aos objetivos de projeção de poder em todo o mundo:

> Vamos manter nossa rede de bases operacionais conjuntas permanentes, incluindo: em Gibraltar; nas áreas de soberania em Chipre; Forças Britânicas nas Ilhas do Atlântico Sul, baseadas nas Ilhas Falkland e na Ilha da Ascensão e mantendo uma presença regular na Geórgia do Sul e nas Ilhas Sandwich do Sul; e em Diego Garcia, Território Britânico no Oceano Índico. Essas bases nos fornecem e, em alguns casos, aos nossos aliados, ampla extensão geográfica e centros de suporte logístico para as forças implantadas. Tais bases continuarão a ser fundamentais para a nossa capacidade de implantar a força militar em todo o mundo e responder às mudanças nas circunstâncias estratégicas (REINO UNIDO, 2010, tradução nossa).

O Reino Unido, assim como os Estados Unidos, e, em determinadas circunstâncias em associação com os norte-americanos, projetam sua política de afirmação e manutenção de sua condição de potência global por meio de uma estratégia marítima de efetivação de controle de áreas marítimas de interesses com capacidade de projeção de poder. O Atlântico Sul constitui claramente uma área marítima de grande valor para o Reino Unido, não apenas pela disputa em relação às ilhas pleiteadas pela Argentina, mas também pelo fato de tais possessões territoriais permitirem ampla movimentação em toda região.

Um exemplo dessa realidade, narrada pelo Capitão de Mar e Guerra brasileiro Carlos Roberto Leite (2011) ocorreu em 2010, no período de construção de uma estação científica brasileira na Ilha da Trindade. Como houve um intenso movimento de aeronaves para transportar o material para a ilha, essa movimentação anormal foi observada por uma fragata do Reino Unido que estava próxima àquela área. Transcorrido algum tempo, chegou ao conhecimento de autoridades navais brasileiras que autoridades navais inglesas estavam curiosas para saber qual o motivo que gerara um movimento intenso de aeronaves na Ilha da

Trindade, se era uma pista de pouso. Este fato demonstra como os ingleses estão não só presentes, mas também vigilantes em toda região do Atlântico Sul.

A França também é uma grande potência marítima, com um poder naval capacitado a atuar em diversas regiões do globo, além de ainda possuir territórios ultramarinos espalhados pela América, Oceania e África que justificam a necessidade de um poder naval capaz de manter os interesses franceses nessas regiões. A Marinha Nacional Francesa está presente no Departamento Ultramarino da Guiana e junto a alguns países da costa ocidental africana, em especial, com países da África francófona (LIMA, 2011; p. 36).

No Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional da França é ressaltado seu interesse na África, particularmente, nos países originados a partir da colonização francesa, onde ainda residem nacionais franceses. O documento ainda menciona a África atlântica como região de especial atenção, em virtude da projeção em relação à América Latina:

> O Sahel, da Mauritânia ao Chifre da África, juntamente com parte da África Subsaariana, são regiões de interesse prioritário para a França, devido ao compartilhamento de uma história comum, à presença de nacionais franceses, às questões em jogo e às ameaças que enfrentam. Além disso, a faixa atlântica da África é de especial interesse para a Europa, tendo em vista o desenvolvimento das relações com a América Latina (FRANÇA, 2013; p. 54)

Além do destacado interesse francês na África, de acordo com o Adido de Defesa da França, existem diversas áreas passíveis de intervenção ou que preocupam o governo francês e que, em caso de potencial conflito, a Marinha da França tem capacidade de intervir no prazo de três dias. Quatro delas encontram-se no Atlântico Sul, são elas: foz do rio Amazonas, litoral do sudeste brasileiro, e outras duas áreas próximas ao Golfo da Guiné (FARIA, 2011). Assim, é possível concluir que a França, tal como Estados Unidos e Reino Unido, preza por uma estratégia marítima pautada não apenas em capacidade de presença, mas também em projeção de poder para influenciar eventos em terra.

Outra força externa ao Atlântico Sul que vem apresentando crescente presença na região é a China. A China reemerge como entidade econômica, diplomática e militar no cenário mundial, com interesse geoestratégico particular em recursos e mercado africanos. Esse interesse, contudo, não é recente, tampouco se resume exclusivamente à África, visto que em período mais contemporâneo, a China reorientou suas políticas concernentes não somente à África, mas também à América Latina e à Antártida. É também considerável a rápida proliferação de atuações políticas estatais e não estatais no Atlântico Sul, sendo o

continente africano apenas um elemento de projeção do país asiático em direção aos espaços marítimos mais amplos.

Nos últimos anos, a China emergiu como uma das mais importantes parcerias comerciais da África. A expressiva taxa de crescimento dos países africanos, a uma taxa de 5% nas últimas décadas, após as reformas liberais que causou depressão econômica nos anos de 1990, em grande medida, foi atribuída como consequência direta dos investimentos chineses com a quase totalidade dos países do continente (GONÇALVES, 2010; p 523). No início dos anos 2000, a China representava 1% do total das exportações africanas, e em 2012 já representava 6,6% (BROZOSKI, 2013). Por conseguinte, a presença da China aumentou consideravelmente no Atlântico Sul nos últimos anos, refletindo na rápida expansão do comércio, na proliferação de empresas e investimentos, assim como no crescimento de comunidades da diáspora chinesa em países da África e das costas da América Latina (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013; p. 171).

Muito além do aumento substancial na área do comércio e investimentos econômicos, a China possui uma gama variada de interesses, que sustentam sua política de projeção e consolidação de parcerias no Atlântico Sul. A China, devido às políticas de desenvolvimento acelerado, tem uma grande demanda e cada vez mais crescente por recursos energéticos, especialmente o petróleo, cujos principais fornecedores encontram-se nas imediações do Atlântico Sul: Nigéria, Guiné Equatorial, Angola e República do Congo. Os chineses têm realizado ainda investimentos no setor petrolífero no Brasil e na Argentina. Nesse ritmo, estimativas apontam que em 2020, a China deverá ser o maior consumidor de petróleo do mundo, superando os Estados Unidos.

Outros recursos primários, como algodão, madeira, peixes, e outros insumos agrícolas, também são procurados pelos chineses em ambas as margens do Atlântico Sul e, no intuito de garantir o fornecimento dessas matérias-primas, a China realiza investimentos nos setores de logística e infraestrutura, facilitando e agilizando o escoamento da produção em direção ao mercado chinês. Devido aos graves déficits em infraestrutura e logística no Atlântico Sul, estes investimentos chineses são especialmente atrativos aos países da região, não somente pelo acesso facilitado como também pelo baixo custo que representam. Além disso, a preferência demonstrada por parcerias com a China decorre do fato de que, diferentemente das potências ocidentais e das agências internacionais, os chineses não exigem nenhuma contrapartida democrática aos governantes africanos com os quais fazem negócios. Tal atitude constitui-se em uma das principais críticas direcionada à política externa chinesa particularmente para a África (GONÇALVES, 2010; p. 524).

Em termos políticos, a China dedicou-se em estabelecer laços políticos e alianças estratégicas com importantes atores regionais, como Nigéria, Argentina, África do Sul e Brasil. Os dois últimos integram o Grupo BRICS em parceria com a China, além de Índia e Rússia. Outro aspecto importante a ser destacado quanto à presença crescente da China em direção aos mares diz respeito ao futuro da Antártida, pois desde que foi aceito como membro consultivo do Tratado da Antártida na década de 1980, construiu três estações científicas, aspirando papel de liderança nos assuntos antárticos (ABEDNUR, SOUZA NETO, 2013; p. 189).

Todo este esforço realizado pela China para promover sua presença no Atlântico Sul e em seus arredores aponta que o país asiático tornou-se uma força importante na configuração geoestratégica da região. Para muitos países sul-atlânticos, a China já representa uma promissora alternativa às potências do Atlântico Norte, especialmente Estados Unidos e Reino Unido, Estados militarmente ativos na área. Entretanto, diferente das potências ocidentais, a China não possui base militar constante no Atlântico Sul, porque, embora tenha modernizado suas forças amadas, ainda não conta com capacidade para projetar seu poder militar longe de sua vizinhança imediata.

Embora o Estado chinês ainda não tenha uma política para o Atlântico Sul, a crescente presença da China está desafiando progressivamente a antiga influência dos Estados Unidos e das potências ocidentais na área. Mesmo que a China não pretenda disputar o domínio do Atlântico Sul, seu discurso diplomático destaca uma identidade comum, como parte do Terceiro Mundo e como um país parceiro em desenvolvimento, colaborando para o aprofundamento de parcerias na região (*Ibdem*, p. 182).

A análise da presença de grandes potências no Atlântico Sul mostra que dificilmente esta área marítima pode ser considerada um vazio de poder estratégico, uma vez que nesta área marítima predomina o domínio naval norte-americano, sendo que o controle das linhas de comunicação marítimas é compartilhado entre as potências do Atlântico Norte – Estados Unidos, Reino Unido e França – sem, contudo, incorrer em militarização por meio de alianças ou projeção institucional da OTAN sobre o Atlântico Sul, garantido sua relativa estabilidade sob vigilância constante.

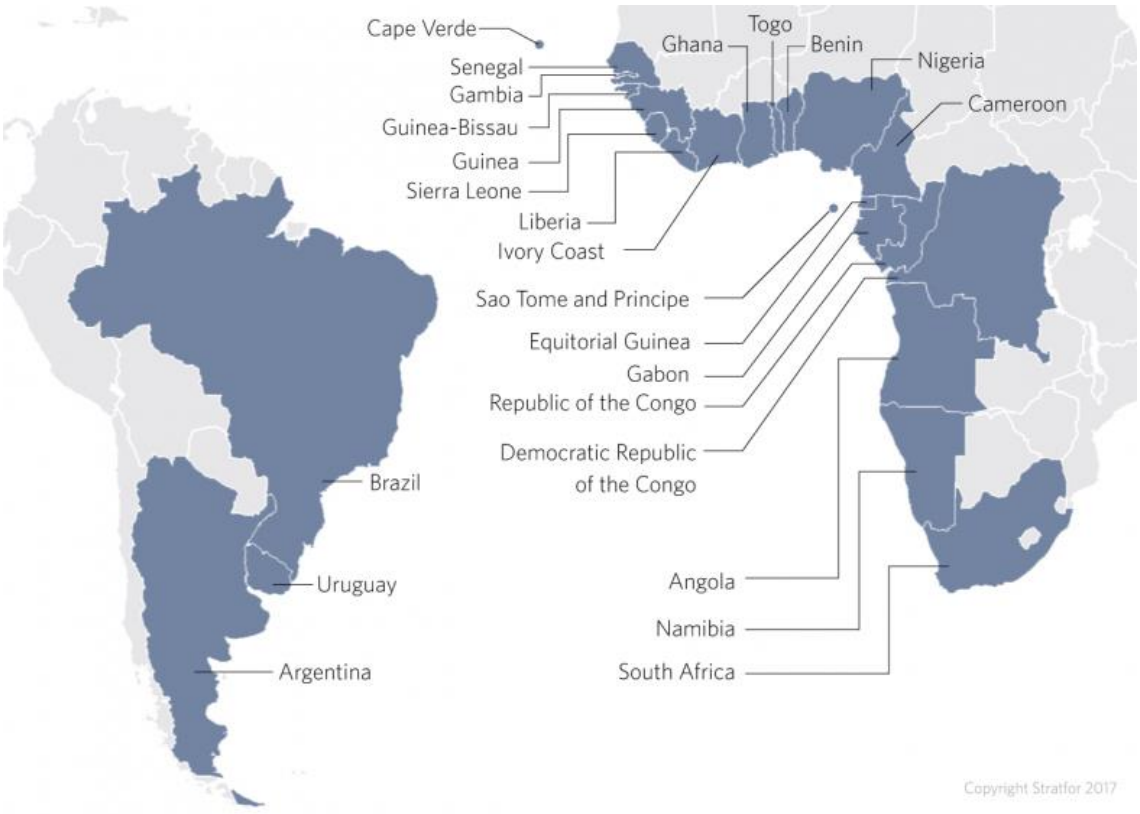
Além das potências ocidentais, o Atlântico Sul não condiz com a análise de um vazio de poder, pois, na avaliação das possibilidades regionais, Brasil, Argentina, Nigéria e África do Sul têm desenvolvido projetos de cooperação e acordos estratégico-diplomáticos, bem como estratégias marítimas que visam maior afirmação regional no Atlântico Sul, disputando, seja por meio de cooperação ou defesa da autonomia estratégica, maior participação no

controle da área marítima às potências já presentes. Por outro lado, da análise dos interesses e capacidades das principais potências regionais é possível concluir que há ainda dificuldades de natureza política, dado que somente o Brasil conta com uma Política Marítima Nacional (PMN), e de natureza estratégica, pois não conseguiram dotar suas forças navais de forma adequada para garantir ações estratégicas autônomas no Atlântico Sul.

4 A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL: CONSTRUINDO UMA COMUNIDADE DE ESTADOS DO ATLÂNTICO SUL

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi uma proposta apresentada pelo Brasil à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986 com o apoio das nações africanas e sul-americanas, dentre as quais se destacam Argentina e Nigéria, com o objetivo de afastar o Atlântico Sul da escalada de tensões atinentes à Guerra Fria. A iniciativa foi aprovada pela Resolução 41/11, em 27 de outubro daquele ano, e contou com a adesão de: Argentina, Angola, Benim, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. A Ilustração a seguir representa os países pertencentes à ZOPACAS.

Ilustração 12 - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



Fonte: Stratfor. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/brazil-and-africa-bridge-south-atlantic>. Acesso em 25 de dez. de 2017.

A África do Sul inicialmente foi excluída em virtude da política de segregação até então praticada pelo governo sul-africano que causava protestos por parte dos demais países

da África. Posteriormente, após o fim do *Apartheid*, a África do Sul aderiu à proposta da ZOPACAS, na reunião realizada de Brasília, em 1994.

A iniciativa brasileira obteve ainda o voto favorável de 120 países, e apenas o voto contrário dos Estados Unidos que, alegando o princípio de liberdade dos mares, tinha como propósito não endossar quaisquer propostas que viessem a limitar a atuação de seu poder naval em todos os mares do globo. Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo, Japão, Itália e Portugal, optaram por absterem-se da votação, de modo a não acompanharem os Estados Unidos, tampouco incorrer em desavenças diplomáticas com a superpotência ou com os países sul-atlânticos. Interessante observar que o Reino Unido se mostrou favorável à iniciativa dando seu voto de apoio para a aprovação da ZOPACAS

Embora a ZOPACAS tenha sido elaborada no contexto da bipolaridade, seus objetivos são mais amplos que a não militarização do Atlântico Sul por meio da não introdução da corrida armamentista e armas de destruição em massa, bem como respeito a independência, soberania e integridade territorial dos Estados da região. A independência da Namíbia e o fim do *Apartheid* na África do Sul, a proteção do meio ambiente e a conservação dos recursos da área oceânica, a cooperação para o desenvolvimento econômico e social e a defesa da paz e da segurança em toda a região foram temas inclusos entre os objetivos da ZOPACAS na Resolução 41/11.

A ZOPACAS foi proposta à ONU na época do governo de José Sarney no Brasil, no auge da orientação da política externa brasileira pela busca de autonomia a partir da projeção no espaço regional (SOUZA, 2007), cujas relações com a África ocupavam um lugar de destaque. Assim, a iniciativa concretizou-se em um dos principais eixos de referência diplomática no marco da cooperação sul-sul, que definia a inserção internacional do Brasil na década de 1980. Ao mesmo tempo, foi a materialização do esforço investido no eixo atlântico-africano como tentativa de respaldar, por meio de laços diplomáticos evocado no contexto da singularidade histórica e cultural, a estratégia marítima brasileira no Atlântico Sul (PENHA, 2011).

No processo de formulação da ZOPACAS, agregou-se a necessidade de manter a região do Atlântico Sul afastada da escalada nuclear típica do contexto da Guerra Fria à concepção de paz e cooperação para estabilidade e desenvolvimento regional, tornando o foro um local propício para ampliar o espaço de interação e colaboração entre os países sul-atlânticos. A ZOPACAS, portanto, visa não apenas evitar a introdução ou produção de armas nucleares no âmbito da zona, mas também procura eliminar focos de conflito e tensão intrazona, enfatizando a promoção da paz e da segurança internacionais (SOUZA, 2007).

A Declaração 41/11, que estabeleceu a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, definiu a região como uma Zona Livre de Armas Nucleares, mas também incluiu o conceito de paz e cooperação no título da iniciativa, proporcionando-lhe uma característica mais ativa e positiva. A ideia de cooperação poderia se desdobrar de diferentes formas, visando ao desenvolvimento econômico, ao diálogo político, à proteção do meio ambiente e à resolução pacífica de conflitos como condições imprescindíveis para a manutenção da paz na região. Além disso, a estabilidade na imediação marítima contribuiria para o bom encaminhamento dos processos de integração regional em andamento na América do Sul e na África.

A ZOPACAS foi associada ao conceito de Zona Livre de Armas Nucleares, uma vez que se referia a uma área na qual os Estados renunciavam à introdução de armas nucleares, embora o texto da resolução refira-se somente aos artefatos introduzidos por intermédio de terceiros. À época, o Brasil passava pelo processo de (re)democratização e a questão do domínio da energia nuclear para fins bélicos ainda estava em negociação com as Forças Armadas. Nesse sentido, a proposta da ZOPACAS, formulada pelo Itamaraty e apoiada pelo presidente José Sarney, representou um pequeno passo em direção ao controle civil das Forças Armadas, que culminaria na renúncia às armas de destruição em massa na Constituição de 1988 e na adesão ao TNP, em 1998.

A primeira tentativa de implementação de Zona Livre de Armas Nucleares foi organizada a partir de 1956, quando a Polônia, temendo a nuclearização da Alemanha Ocidental e tentando prevenir o emprego de armas nucleares soviéticas em território polonês, impulsionou o intitulado Plano Rapacki para estabelecer uma Zona Livre de Armas Nucleares na Europa Central, integrada por Polônia, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental. Nesta região, a manufatura, instalação, estoque ou transporte de armas nucleares foram proscritas, e os Estados que já possuíam armas nucleares teriam que respeitar o *status* da Europa Central (GOLDBLAT, 1997, p. 18).

Diferentemente do TNP, que previne que os signatários controlem armas nucleares, mas não proíbe que um determinado Estado obtenha a instalação de tais armamentos em seu território por meio de terceiros, as Zonas Livres de Armas Nucleares presumem total ausência de todo tipo de armas nucleares no território definido pelo acordo. Os tratados de Zonas Livres de Armas Nucleares são estabelecidos a partir de um contexto geográfico específico: uma determinada extensão territorial contínua ou interligada pelo mar, com características físicas e sócio-políticas mais ou menos homogêneas (PRAWITZ; LEONARD, 1996, p. 2).

Seja um continente, um subcontinente, ou uma área marítima, as Zonas Livres de Armas Nucleares são formadas em regiões cujos Estados compartilham interesses comuns em

manter a região livre de armas nucleares ou quaisquer outras tensões. Já a funcionalidade das Zonas Livres de Armas Nucleares reside no fato de ter como propósito prevenir a disseminação de armas nucleares em uma determinada região, bem como evitar a introdução de conflitos com possibilidade de emprego de quaisquer tipos de armamentos nucleares (*Ibdem*, p. 19)

Em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas observou que os Estados que estabelecem a Zona Livre de Armas Nucleares devem guiar-se pelos seguintes princípios:

> (a) as obrigações relativas ao estabelecimento de tais zonas podem ser assumidas não apenas por grupos de Estados, incluindo continentes inteiros ou grandes regiões geográficas, mas também por grupos menores de Estados e até países individuais; (b) os acordos da Zonas Livre de Armas Nucleares devem garantir que a zona seja, e permaneça, efetivamente livre de todas as armas nucleares; (c) a iniciativa para a criação de uma Zonas Livre de Armas Nucleares deve vir de Estados da região e a participação deve ser voluntária; (d) sempre que uma zona destina-se a abranger uma região, a participação de todos os Estados militarmente significativos e, de preferência, de todos os Estados na região aumentaria a eficácia da zona; (e) os arranjos das zonas devem conter um sistema efetivo de verificação para garantir o pleno cumprimento das obrigações acordadas; (f) os acordos devem promover o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico dos membros da zona através da cooperação internacional em todos os usos pacíficos da energia nuclear; e (g) o tratado que estabelece a zona deve ter duração ilimitada (GOLDBLAT, 1997; p. 19, tradução nossa).

A ZOPACAS, como uma Zona Livre de Armas Nucleares, tem como propósito a observância de todos os quesitos enumerados acima, na medida em que abrange a totalidade dos países sul-atlânticos desde que a África do Sul renunciou ao controle de artefatos nucleares e ingressou ao foro em 1994. Além disso, o Atlântico Sul, em suas três margens continentais, América Latina, África e Antártida, é circunscrito por tratados de Zona Livre de Armas Nucleares, contribuindo para o fortalecimento da iniciativa. Na América Latina, o Tratado de Tlatelolco de 1967 estabeleceu a região como uma Zona Livre de Armas Nucleares sob a liderança da diplomacia brasileira e mexicana (WROBEL, 1993). Na África, desde 1961 estava em andamento negociações para criar um acordo semelhante, resultando no Tratado de Pelindaba, de 1996. Por sua vez, o Tratado da Antártida impossibilita quaisquer atividades militares no continente, incluindo a escalada nuclear.

Goldblat (1997, p. 31) observa, contudo, que apesar de as Zonas Livre de Armas Nucleares, e a ZOPACAS inclusive, estabelecer que demais Estados, em particular os Estados militarmente significativos, respeitem o *status* da zona, tal compromisso por parte grandes potências nucleares é praticamente impossível de ser verificado. No caso da ZOPACAS, a declaração 41/11 (Ver Anexo III), em seu artigo 3, apenas conclama os Estados das demais

regiões a “respeitarem escrupulosamente o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação”, sem com isso prever mecanismos de verificação multilateral para assegurar a eficácia do artigo, deixando-o por conta de escrúpulos, isto é, do entendimento moral das potências nucleares. Deste modo, em âmbito sistêmico, as Zonas Livres de Armas Nucleares são fragilizadas pelo fato de apoiarem-se unicamente no aspecto normativo. Torna-se, portanto, imperativo investimentos em capacidade e colaboração entre os países da zona para desencorajar possíveis incursões de potências nuclearmente armadas.

A ZOPACAS, criada no contexto da cooperação sul-sul, além de definir-se como uma Zona Livre de Armas Nucleares, configurou-se também como um foro de dimensões múltiplas, não enfocando exclusivamente o aspecto militar, mas associando a iniciativa à ideia de “paz e cooperação” destacada no título da proposta. Isto sugere a disposição para buscar maior interação entre os integrantes da ZOPACAS de forma a resolver os problemas e instabilidades regionais por meios próprios, independente de alianças ou intervenções extrarregionais. Zonas de Paz, portanto, ampliam a dimensão proposta no escopo limitado das Zonas Livres de Armas Nucleares, perpassando cooperação econômica e cultural no sentido de fomentar a autonomia e a identidade do Atlântico Sul como uma região diferenciada em relação ao Atlântico Norte.

Arie Kacowicz (1997) define região como um grupo de Estados circunscrito por “uma relação geográfica e por um grau de interdependência mútua” de forma que “para cada Estado da região, as atividades de outros membros (cooperativas ou antagônicas) podem influenciar significativamente sua política externa”. No caso da ZOPACAS, o impulso para sua criação teve origem nos impactos causados pela atitude argentina de retomar as Ilhas Falklands/Malvinas por meio da força, na presença estrangeira no conflito civil angolano e nas discussões sobre a possibilidade de formação da OTAS defendida pela África do Sul, apontando a interdependência imposta pelo mar nas relações regionais. Porém, para além desta interdependência, a definição de Zona de Paz descreve uma condição específica de relações estáveis entre os integrantes de determinada região:

> Uma “zona de paz” pode ser definida como uma determinada região geográfica, na qual a grande maioria de um grupo de Estados mantém relações pacíficas entre eles por pelo menos trinta anos (uma geração), mesmo que guerras civis e violência doméstica ainda possam ocorrer dentro de suas fronteiras, bem como conflitos internacionais e crises entre eles (KACOWICZ, 1995; p. 266).

No entanto, a região do Atlântico Sul no momento da aprovação da declaração 41/11 passava por uma séria de crises e instabilidades, muitas das quais atribuídas à presença de elementos

do conflito global nas relações regionais. Disto decorreu a ênfase na necessidade de manter a região a salvo das tensões da Guerra Fria, o tornando a ZOPACAS um instrumento para a paz e cooperação regional.

Na ocasião de sua formulação, portanto, a ZOPACAS não concretizava a existência de uma Zona de Paz no Atlântico Sul, mas apontava em uma intenção futura de tornar o Atlântico Sul em uma Zona de Paz, que somente seria atingida por meio da cooperação mútua. Esta condição seria facilitada pela manutenção de paz e pelos processos de integração já em andamento tanto na América do Sul como na África.

Kacowicz (1997) identifica três diferentes gradações de zona de paz: primeiro, existem zonas de paz negativa ou mera ausência de guerra, em que a paz é mantida apenas pela dissuasão, ou falta de capacidade de envolvimento em conflitos. Neste subsistema, guerras civis, conflitos domésticos e internacionais, e até mesmo intervenções militares limitadas ainda são possíveis. Segundo, existem zonas de paz estável, nas quais a paz ocorre de forma recíproca e consensual. A probabilidade de guerra é tão pequena que não entra realmente nos cálculos dos líderes envolvidos. Terceiro, existem zonas constituídas por uma comunidade pluralista de segurança, com expectativas estáveis de mudanças pacíficas, nas quais os Estados membros compartilham normas, valores e instituições políticas comuns, sustentam uma identidade comum e são profundamente interdependentes.

Na análise sobre os processos de aproximação e cooperação na América do Sul e no Oeste Africano, representados respectivamente pelo MERCOSUL e a ECOWAS, o autor conclui que ambas as regiões são zonas de paz negativas[29], sendo que a presença de potências regionais, quais sejam Brasil e Nigéria, cumprem a função de agentes estabilizadores para manutenção de seu *status quo*, resultando na liderança para projeção desta mesma condição no espaço marítimo regional contíguo. Penha (2011, p. 185) lembra ainda que o Itamaraty foi hábil, interna e externamente, em desviar as preocupações estritamente militares para o tema da cooperação econômica e política, de forma a não prejudicar o esforço já realizado para

[29] A zona de paz negativa sul-americana foi mantida porque a maioria dos estados - exceto a Bolívia e o Equador - ficaram relativamente satisfeitos com o *status quo* do seu território. A paz negativa também foi promovida por um quadro cultural comum que preferia a solução pacífica das disputas ao invés da guerra. O Brasil, aspirante a hegemonia regional, no entanto, forneceu uma presença pacificadora, preferindo a manutenção do *status quo* desde o início do século. Paradoxalmente, suas relações internacionais pacíficas foram um reflexo de suas fraquezas institucionais e de suas posições subordinadas em relação a potências externas como os Estados Unidos no século XX. Na África, com exceção da breve guerra de Mali-Burkina Faso de dezembro de 1985 e das escaramuças de fronteira entre Benim e Níger em 1963-1964 e entre o Senegal e a Mauritânia em 1989-1990, não ocorreram guerras internacionais entre os 16 estados-membros da ECOWAS. No entanto, a África Ocidental continua a ser apenas uma zona precária de paz negativa, pautada na distribuição de poder aproximadamente igual entre estados fracos (KACOWICZ, 1997).

aproximação da maioria dos países africanos que um acordo militar com a África do Sul poderia acarretar.

A manobra do Itamaraty ao liderar a declaração da ZOPACAS tinha por objetivo assegurar a presença do Brasil no Atlântico Sul, sem com isso incorrer em pactos ou acordos de militarização da região. A ZOPACAS, do ponto de vista da diplomacia brasileira, portanto, constitui um arranjo político com o intuito de respaldar a projeção da estratégia marítima no Atlântico Sul ainda em processo de afirmação. Tal decisão, contudo, incorreu em conflitos com a Marinha do Brasil, instituição militar que estava à frente da formulação da Política Marítima Nacional e, por conseguinte, da estratégia marítima brasileira que recebeu a resolução com ceticismo e ressalvas. Apesar do respeito e subordinação à resolução patrocinada pelo Brasil, a Marinha concluiu que a ZOPACAS era apenas uma "declaração de intenções de caráter bastante genérico" (BRASIL, 1988).

A análise desenvolvida neste capítulo, portanto, tem como propósito discorrer sobre o processo de formulação e implementação da ZOPACAS, bem como levantar seus desdobramentos e impactos tanto para o Brasil, como para a região. O texto parte da premissa de que o esforço político realizado pelo Itamaraty em âmbito atlântico, concretizado na ZOPACAS e sustentado por um discursos de singularidade e identidade sul-atlântica, visa proporcionar respaldo para sustentar a presença do país no Atlântico Sul, por meio de uma estratégia marítima pautada na negação do mar nas águas jurisdicionais brasileiras, e controle de área marítima e projeção de poder onde o Brasil tem interesses imediatos, isto é, na circunscrição do Atlântico Sul.

Observa-se que em períodos nos quais as discussões a respeito dos interesses e atividades brasileiras relativas ao mar estão em evidência, o esforço diplomático em direção à África é intensificado, sobrepondo-se a atuação mais constante do poder naval. A ZOPACAS representou o auge desse esforço, no período em que se encerravam as conferências das Nações Unidas sobre o Direito Mar.

Nos anos de 1990, a ZOPACAS tal como a África de forma geral perdeu proeminência da agenda externa brasileira, mas houve tentativas de revitalização a partir do governo do presidente Lula da Silva e Dilma Rousseff, quando novamente intensificaram-se os interesses brasileiros no mar devido aos recursos descobertos na Plataforma Continental e aos discursos relativos à defesa da "Amazônia Azul". Assim, a diplomacia torna-se um instrumento imperativo na sustentação da estratégia marítima brasileira para manutenção da condição geopolítica do Atlântico Sul até que o Brasil tenha capacidade naval de operar mais efetivamente no oceano.

4.1 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: Do processo decisório à Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1986

A Resolução 41/11 que estabeleceu a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul por iniciativa brasileira na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, constitui-se em um marco emblemático na afirmação do protagonismo do Brasil nas diretivas políticas do Atlântico Sul. Várias foram as motivações que resultaram no esforço realizado pela diplomacia brasileira para assegurar uma condição diferenciada à região do Atlântico Sul em relação à outras áreas marítimas no momento de recrudescimento da Guerra Fria, com possíveis reflexos na região.

Dentre tais motivações, destacam-se as circunstâncias políticas sistêmicas do cenário internacional que refletiram na emergência de instabilidades, bem como interesses de atores globais nas imediações da área marítima sul-atlântica, afetando os interesses do Brasil no mar. A partir dos anos de 1960, intensificam-se as discussões relativas ao direito do mar promovidas pelas conferências das Nações Unidas encerradas em 1982, ampliou-se o complexo processo de descolonização africana, além de crescer o interesse mundial pelos recursos petrolíferos, entre outras commodities, que tinham como rota comercial as linhas de comunicação marítimas no Atlântico Sul.

Por outro lado, a política de industrialização e desenvolvimento perseguida pelos governos brasileiros, civis e militares, durante boa parte do século XX impuseram a necessidade de buscar novos mercados, expandir o comércio exterior e investir em novas parcerias políticas em âmbito global, para pressionar países desenvolvidos por uma relação de mais igualdade em relação ao intercâmbio econômico com países em desenvolvimento. Nesse aspecto, a cooperação sul-sul tornou-se prioridade para o governo brasileiro, na qual as nações do continente africano ocupavam um papel de destaque. A política exterior brasileira, nesse contexto, prezava pela autonomia no processo de inserção internacional do Brasil, realizando um esforço no sentido de afastar-se da dependência norte-americana, assim como da dualidade do conflito bipolar que pesava sobre as relações hemisféricas.

Tal orientação em política exterior expressou-se em todas as vertentes das relações internacionais do Brasil, incluindo a dimensão atlântica. Desse modo, durante os debates suscitados pela possível formulação da OTAS, o Brasil desenvolveu amplos esforços para desmentir seu apoio, de modo a consolidar o reconhecimento de tal posição perante a comunidade africana. Viegas Filho (2016) em tese elaborada em 1982 lembra que, apesar de

não ter se concretizado, a concepção da OTAS alcançou grande repercussão internacional, com destaque amplo na imprensa mundial.

Na opinião de Viegas Filho, diplomata de carreira, e do oficial da Marinha do Brasil, Ascânio José Leão (1988), tais alianças não atendiam aos interesses dos países ribeirinhos, devido ao fato de visarem somente a defesa das rotas marítimas de interesse dos países do hemisfério norte, e ainda contariam com a participação da África do Sul, resultando em dificuldades e afastamento dos demais países africanos, ou mesmo na adesão destes últimos ao bloco socialista. Este cenário mostrava-se, portanto, incompatível com a estabilidade regional necessária para o desenvolvimento econômico brasileiro, prometendo, ao contrário de cooperação, dividir a região em campos rivais.

Nesse aspecto, parecia convergir a percepção do Itamaraty e da Marinha quanto às decisões a serem tomadas pelo Brasil no Atlântico Sul, pois desde a década de 1970 a Marinha elaborou um Plano Estratégico, no qual procurou desenvolver uma estratégia naval própria, mais autônoma e voltada para objetivos nacionais, desvinculada dos interesses da comunidade global na luta contra o socialismo, acompanhando a reorientação da política externa. Nas palavras de Leão:

> Refletindo a atual postura brasileira de abandono do alinhamento automático e de, independente da formação dos blocos que disputam o poder mundial, buscar nossos interesses onde eles estiverem, a Marinha vem procurando o seu próprio caminho, isto é, adotar uma estratégia de emprego do Poder Naval que contribua, prioritariamente, para a consecução dos Objetivos Nacionais (LEÃO, 1988; p. 34).

Como elucida Viegas (2016, p. 100), os principais interesses do Brasil na região à época estavam estritamente relacionados ao desenvolvimento e, por isso, eram essencialmente coincidentes com os dos demais países ribeirinhos. Compreendendo o potencial de tal coincidência, a diplomacia brasileira buscou fomentar, por meio de um discurso de autonomia estratégica do Atlântico Sul frente ao Atlântico Norte, a consciência dessa afinidade de percepções, propondo princípios e objetivos para ações conjuntas de aproximação desvinculados de alianças militares. O Brasil exerceu a liderança nesse processo, inviabilizando a ideia da OTAS e impulsionado uma estratégia diferente para o Atlântico Sul:

> O papel que cabe ao Brasil nesse contexto é significativo. Dentre todos os países do Atlântico Sul, o Brasil é, sem dúvida, o que tem articulado com maior profundidade uma política para a área. Nossa posição firme e reiterada contra a ideia da formação de uma organização de defesa para este mar tem sido, sem dúvida, o fator crucial para que ela não prospere e para que a área não se divida em facções caracterizadas pela desconfiança mútua. [...]. A criação de uma organização de defesa para o Atlântico Sul frustraria esse objetivo, trazendo para a área o cerne das controvérsias

> entre o Leste e o Oeste e impedindo o desenvolvimento de sua identidade própria, baseada na cooperação e no progresso dos países em desenvolvimento que nela se situam (VIEGAS FILHO, 2016; p. 104).

Penha (2011, p. 186) observa que a estratégia do Itamaraty era aproveitar a efervescência provocada pela proposição da OTAS para insistir no Atlântico Sul como área não militarizada e a salvo das tensões globais, considerando os interesses dos países da região e não os das superpotências. Uma zona de paz e cooperação era a melhor forma de manter a condição já conquistada pelo Brasil, que tratou de convencer os países da região para o apoio à estratégia brasileira. Para tanto, em 1985 no discurso de abertura da quadragésima sessão das Nações Unidas, o então presidente do Brasil, José Sarney, apresentou a intensão de preservar o Atlântico Sul como uma zona de paz:

> O Brasil empregará todos os esforços possíveis para preservar o Atlântico Sul como uma área de paz, protegida de armamentos, da presença de armas nucleares e de qualquer outra forma de enfrentamento originado em outras regiões (ONU, 1985, p. 15, tradução nossa).

A iniciativa da ZOPACAS proposta naquela ocasião pelo presidente brasileiro, contudo, teve sua formulação em oportunidades anteriores, desde que intelectuais e políticos nigerianos realizaram um seminário em Lagos, em 1976, no Instituto Nigeriano de Relações Internacionais, e sugeriram a cooperação política entre Nigéria, Angola e Brasil no entorno do Atlântico Sul. Diferentemente da ideia da OTAS sustentada pela África do Sul, a proposta nigeriana tinha a intenção de manter o Atlântico Sul livre das tensões da bipolaridade (COUTINHO, 2014; p. 20).

A questão foi novamente mencionada em 1979 em uma declaração conjunta por ocasião da visita do presidente nigeriano ao Brasil. Posteriormente veio a constar também em outras declarações conjuntas entre o Brasil com a Guiné e Cabo Verde. Em 1985, os presidentes de Brasil e Uruguai "manifestaram igualmente a firme oposição de seus países diante de qualquer iniciativa de militarização do Atlântico Sul, que deve ser preservado como uma zona de paz" (CARASALES, 1987; p. 127). Após a guerra das Malvinas, a Argentina passou a apoiar a posição brasileira, expressando, em comunicado conjunto de 1985, a conveniência de "manter o Atlântico Sul a salvo de tensões e confrontações internacionais, de modo a preservar seu caráter de instrumento pacífico de intercâmbio e de desenvolvimento das nações de suas margens" (FLORES, 1987).

Posteriormente, em 29 de maio de 1986, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Roberto de Abreu Sodré, em carta dirigida ao secretário-geral das Nações Unidas

solicitou a inclusão de um tema provisório à XLI Assembleia Geral que declarava o Atlântico Sul zona de paz e cooperação. Imediatamente, a delegação brasileira na sede das Nações Unidas em Nova York deu início à tarefa de buscar apoio junto aos países africanos e sul-americanos para a concretização da proposta. Nesse processo, o ministro Abreu Sodré, em relatório encaminhado à presidência, destacou a expectativa favorável que a proposta brasileira recebeu dos demais interlocutores:

> Conforme indiquei em informação ao senhor presidente da república, aproveitei os contatos bilaterais que mantive à margem da assembleia especial sobre a África para iniciar um diálogo com os países interessados sobre o tema do Atlântico Sul. Tratei da questão com o ministro das Relações Exteriores de Angola, Nigéria e São Tomé e Príncipe, e com os chefes das delegações de Cabo Verde, Guiné Bissau e Argentina, além do Uruguai, com cujo ministro das Relações Exteriores já havia conversado em Brasília. [...]. É com grande satisfação que assinalo que não poderia ter sido mais favorável a acolhida que a posição brasileira recebeu de todos os meus interlocutores, alguns dos quais já anteciparam, inclusive seu endosso à iniciativa (SODRÉ, 1986).

No mês seguinte, em circular destinada às delegações diplomáticas brasileiras, Abreu Sodré informou a inclusão do item "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul" na agenda da XLI sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, bem como explicitou os motivos das preocupações brasileiras na região, ressaltando a importância do oceano "como meio de comunicação e fonte de recursos vivos e não-vivos", além de "questões políticas como a soberania de Angola e o processo de independência da Namíbia", que justificavam a especial atenção ao Atlântico Sul (BRASIL, 1986h). Mencionou-se também a realidade do *Apartheid* na África do Sul como um empecilho social para as metas de paz na África.

Interessante observar que o ministro brasileiro, em suas instruções às delegações, procura ressaltar a existência de uma comunidade de interesses em torno do Atlântico Sul, apontando para uma identidade regional pautada em "uma responsabilidade especial desses países em promover a cooperação regional, o desenvolvimento e a paz". Sodré apontou algumas declarações conjuntas nas quais se destacavam o interesse comum em sustentar uma condição diferenciada da região marítima do Atlântico Sul diante de outras áreas marítimas do globo no contexto da Guerra Fria. Em 1977, em visita do ministro da Educação de Cabo Verde ao Brasil, no comunicado à imprensa foi mencionado a:

> Identidade de ponto de vista entre o governo brasileiro e o governo cabo-verdiano sobre os interesses dos países ribeirinhos de oceanos comuns em promoverem, na zona oceânica que partilham, esforços no sentido do desenvolvimento autônomo em campos como ecologia, os transportes e o aproveitamento econômico dos recursos

> oceânicos, em bases do mais estrito respeito mútuo e livre de ingerências externas (*ibdem*).

Posteriormente, em 1979, ao término da visita ao Brasil do Chefe do Estado Maior do Comando Militar Supremo da Nigéria, um comunicado conjunto destacava:

> A importância do Atlântico para os dois países e os dois continentes assinalam que hoje são numerosos os fatores que fundamentam a identidade da região e que aconselham formas de ação comum dos países da área (*ibdem*)

A afirmação de uma identidade regional justificava-se em virtude da necessidade da defesa retórica de constituição, de um marco jurídico internacional para a proteção dos interesses comuns dos países ribeirinhos do Atlântico Sul. Nesse período, as instabilidades decorrentes da crise política em Angola, o conflito latente no processo de independência da Namíbia e situação social da África do Sul, que repercutia no esforço sul-africano na postulação da OTAS como forma de romper o isolamento imposto pela comunidade mundial, incorria na crescente militarização da região com risco para introdução de armas nucleares e de destruição em massa pelas superpotências, direta ou indiretamente.

Tal situação, no quadro da bipolaridade, como apontam os diversos comunicados conjuntos entre Brasil e demais países da região era uma ameaça percebida coletivamente pelas nações em desenvolvimento no entorno do Atlântico Sul. Em vista de um possível acirramento das tensões em curso, o embaixador brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre o Desarmamento, Antônio Celso Souza e Silva, apontou que a proposta para a criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul seria concretizada mediante o preenchimento de três condições que preservaria aquela área de: carreira armamentista; presença de armas nucleares; e confrontos oriundos de outras regiões que, naquele momento resumiam-se à Angola e às Malvinas. Souza e Silva ressaltou, contudo, que estas duas últimas questões seriam de trato complicado, requerendo um empenho maior da chancelaria brasileira do que o encaminhamento nas Nações Unidas (SOUZA SILVA, 1986).

Assim, o discurso em torno da ameaça comum da corrida armamentista e da confrontação entre as superpotências no entorno do Atlântico Sul, afetando os interesses de todos os países da região, foi essencial para o fortalecimento da ideia de declarar o Atlântico Sul uma zona de paz e cooperação, possibilitando o apoio necessário para concretização da proposta brasileira e evitando os pontos que gerariam maiores fricções diplomáticas. Nota-se que, nesse momento, a aproximação de Brasil e Nigéria foi a “ponte” entre a África e a América do Sul para sustentação de um projeto comum de paz e cooperação sob o eixo

Nigéria-Angola-Brasil, tendo como base a mesma percepção e entendimento quanto às ameaças que pairavam sobre Atlântico Sul.

No despacho telegráfico da delegação brasileira em Nova York para o Ministério das Relações Exteriores em Brasília, em julho de 1986, foi informado que, logo após receber instruções de Brasília contendo um anteprojeto de resolução para declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação, o embaixador da Nigéria foi o primeiro representante dos interlocutores do Brasil a ser procurado e consultado a respeito da iniciativa. O embaixador nigeriano, conforme informações do despacho, "confirmou a preocupação de seu país em manter o Atlântico Sul como uma zona afastada da corrida armamentista e manifestou o grande interesse pelo enfoque da cooperação que dá um tom muito construtivo à iniciativa", reforçando, por conseguinte, a posição brasileira em torno do Atlântico Sul (SETHOMPSON, 1986).

Observa-se, portanto, a apreensão brasileira gerada pelos desafios do recrudescimento da Guerra Fria na década de 1980 e seus possíveis impactos quanto à questão da segurança na região sul-atlântica. Por outro lado, o tema da disputa entre Argentina e Reino Unido pela soberania sobre as Ilhas Falklands/Malvinas não é mencionado nas instruções passadas pelo Ministério das Relações Exteriores às delegações brasileiras, pois não envolvia confrontação entre os blocos antagônicos da ordem bipolar, mas se restringia ao embate entre dois países do campo ocidental. Uma vez cessada as hostilidades entre Reino Unido e Argentina em 1982 e encaminhada a questão pela via diplomática com intermediação da representação brasileira em Londres, e ainda a Argentina ter passado pelo processo de redemocratização, o Brasil não via a questão Malvinas como uma ameaça iminente à estabilidade do Atlântico Sul, muito embora a disputa permanecesse como um problema latente.

Para a Argentina, contudo, a problema envolvendo o controle das Ilhas Falklands/ Malvinas era um tópico essencial para a paz no Atlântico Sul, visto que a presença militar britânica no arquipélago afetava particularmente a Argentina, sendo denunciada na Assembleia Geral em 1985 pelo representante argentino que afirmou que "a demasiada presença militar britânica no Atlântico Sul [...] constitui um risco para o território argentino, como também afeta toda a região" (CARASALES, 1987; p. 133).

No entanto, o anteprojeto apresentado pela delegação brasileira para ser debatido e votado na XLI sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (ver Anexo IV), em 1986, dentre as questões que implicavam em ameaças à paz e a estabilidade no Atlântico Sul, mencionava-se em seu quinto parágrafo o *Apartheid* na África do Sul e a independência da

Namíbia, bem como "a necessidade de preservar a região de medidas de militarização, da corrida armamentista, de base militares estrangeiras e, sobretudo, da presença de armas nucleares". O anteprojeto ainda destacou a necessidade de não se transferir para a região "rivalidades e conflitos a elas estranhos" em uma referência implícita ao conflito civil em Angola. Por fim, no item 6 do esboço, há novamente uma referência à condição social na África do Sul e política da Namíbia, apontando a necessidade de implementação das resoluções das Nações Unidas sobre o colonialismo sem, contudo, tocar no assunto relativo às Ilhas Falklands/Malvinas (BRASIL, 1986b).

Em carta ao presidente José Sarney, em 25 de julho de 1986, o presidente argentino, Raúl Alfonsín reiterou apoio à proposta brasileira e propôs colaboração na redação de um projeto de resolução para ser apresentada à Assembleia Geral. Alfonsín ressaltou a coincidência com as preocupações apontadas pelo Brasil quanto à independência da Namíbia e do *Apartheid* na África Austral e acrescentou ainda que "a perduração de situações coloniais nos arquipélagos austrais latino-americanos é inconciliável com as aspirações dos povos de ambas as costas do Atlântico Sul, resultando incompatível com a zona", em uma clara alusão à questão Malvinas (BRASIL, 1986e).

Em esclarecimentos aos argentinos, na troca de correspondências entre os Chefes de Estado e consultas mútuas entre os dois países, o representante brasileiro em Buenos Aires procurou elucidar os pontos explanados no anteprojeto proposto pelo Brasil. Conforme relatou o embaixador ao Ministério das Relações Exteriores:

> Indiquei que perseguimos os objetivos essencialmente políticos de promover o reconhecimento da identidade regional do atlântico sul e da responsabilidade especial dos países ribeirinhos sobre esta zona, e de coibir a escalada de tensões na área em função da influência de potências exógenas (em particular grandes potências) e da deterioração da situação na África austral. [...]. Dei a entender que embora a questão das Malvinas esteja imbricada no tratamento de nossa proposta seria altamente inconveniente que o tema seja mencionado explicitamente nesse contexto, deixei claro que, do ponto de vista dos países africanos, tal possibilidade acarretaria uma reação negativa à iniciativa (BRASIL, 1986f).

O Brasil, portanto, temia que a Argentina utilizasse a resolução para declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação como uma plataforma política pela causa das Malvinas, o que poderia afastar o apoio dos países africanos. Após o amplo intercâmbio mantido entre Brasil e Argentina concernente ao tema do Atlântico Sul, o Itamaraty obteve a concordância argentina para a proposta, conforme relatou o embaixador brasileiro no mesmo despacho:

> Nossos vizinhos pareceram aceitar que a iniciativa brasileira não se prestará, nesse contexto, a exploração política direta, nas Nação Unidas, para fins de reiteração de suas posições, em razão da previsível oposição africana a tanto (*Ibdem*).

A Argentina, ainda assim, procurou contribuir com sua visão particular ao texto do projeto de resolução apresentado pelo Brasil e, para tanto, em agosto daquele ano, pouco antes de ocorrer a Assembleia Geral das Nações Unidas, enviou, por intermédio da embaixada brasileira em Bueno Aires, sugestões alternativas ao anteprojeto brasileiro. Na transcrição ao castelhano apresentada, as sugestões argentinas perpassavam tanto aspectos menores, de natureza formal e estilística, quanto pontos de maior substância (Ver Anexo V).

As principais alterações propostas ao texto brasileiro foram as seguintes: a) no primeiro considerando, substituição da expressão abrangendo "Estados do litoral e do interior do Atlântico Sul" por somente "Estados do Atlântico Sul", pois preocupava aos argentinos que o Chile, país com o qual a Argentina à época possuía disputas envolvendo o estreito de Beagle na vertente atlântica, viesse a aderir à proposta, obtendo assim o reconhecimento da causa aos chilenos. Da mesma forma, a abrangência aos Estados do interior do Atlântico Sul possibilitaria a adesão do Paraguai, algo que também desagradava aos argentinos; b) inclusão da expressão "implementação das resoluções das Nações Unidas sobre colonialismo", no quinto considerando do preâmbulo; c) no princípio do primeiro parágrafo, menção a que se excluam outras zonas adjacentes já submetidas a um regime de não militarização, não nuclearização e de cooperação internacional, com a finalidade de manter o Tratado da Antártida à margem de eventual superposição de competências; d) introdução de um novo parágrafo, que recebeu o número 5, no qual procura promover a eliminação de tensões no Atlântico Sul, referindo-se veladamente, na opinião de diplomatas brasileiros, ao tema das Malvinas; e) destaque à questão do colonialismo, racismo e *Apartheid* e, em seguida, à ideia particular dos direitos dos povos da Namíbia e da África do Sul (BRASIL, 1986d; BRASIL, 1986g).

Das observações de alteração ao texto do anteprojeto brasileiro apontadas pela Argentina, poucas foram as sugestões acatadas. A consideração sobre a abrangência da futura zona de paz e cooperação foi aceita, porém de modo um tanto quanto ambíguo. No texto final, o primeiro considerando versa sobre "povos dos países da região do Atlântico Sul", sem especificação do que seria compreendido pelo termo "região", enquanto a sugestão argentina restringia a abrangência aos "povos dos Estados do Atlântico Sul", isto é, referia-se expressamente àqueles Estados com litorais no Atlântico Sul. De qualquer forma, os Estados

participantes da iniciativa, ou seja, aqueles que integram as reuniões periódicas são somente aqueles com litoral sul-atlântico, não abarcando, portanto, os Estados interiores.

A referência sobre as "resoluções das Nações Unidas sobre o colonialismo" ficou restrita ao parágrafo 5 como já constava no anteprojeto original, sem muito destaque e associado ao tema da independência da Namíbia e do *Apartheid* na África do Sul, de forma a não expressar qualquer alusão à questão das Malvinas. No debate realizado em 27 de outubro de 1986, durante a sessão plenária para votação da declaração, houve várias menções à situação da Namíbia, mas somente duas ao problema das Ilhas Falklands/Malvinas, sendo uma do representante da Argentina e outra da representação da União Soviética. Embora tenha participado do debate outros delegados de países latino-americanos, como do Brasil e do Uruguai, não houve outras referências ao tema das Malvinas (CARASALES, 1987; p. 140).

Quanto à observação da necessidade de menção ao Tratado da Antártida como limite sul da abrangência da resolução, optou-se por não aceitação sob a alegação de que seria "prudente não explicitar os seus limites Norte e Sul [...] para evitar problemas precoces na determinação do que seria o limite Norte da zona". Naquele momento de formulação não era propício incluir ou excluir os países do norte da América do Sul e, por isso, primeiramente seria encaminhada a proposta e somente depois seria revista a questão da delimitação. Ainda assim, ficaria subentendo que "a zona de paz e cooperação não se estenderia além do paralelo 60ºS, que delimita o âmbito do Tratado Antártico" (BRASIL, 1986c).

Por fim, os dois últimos tópicos também não foram aceitos, pois, como já abordado, no entendimento do Itamaraty, qualquer alusão, ainda que indireta, ao tema das Malvinas poderia incorrer em uma repercussão negativa quanto ao apoio dos países africanos, dificultando a aprovação por consenso ou ao menos por ampla maioria. Outra observação argentina, desta vez acatada, diz respeito ao parágrafo 6 do projeto aprovado, no qual é solicitado ao Secretário Geral a submissão de um relatório sobre a situação do Atlântico Sul à XLII Assembleia Geral que, de acordo com a Argentina, deveria ser "a partir dos postos de vista expressados pelos Estados-membros", para evitar a predominância dos países anglófonos em detrimentos dos povos africanos e latino-americanos.

Apesar do debate sobre o texto final ter ocorrido em maior volume entre o eixo Brasil-Argentina, é possível observar, ainda que pontuais, outras alterações no texto do anteprojeto brasileiro em consideração às observações apresentadas pelos Estados africanos, bem como decorrente de situações conjunturais. A referência à "África Subsaariana" como

limite leste do Atlântico Sul no primeiro parágrafo sofreu objeções por parte dos africanos, resultando na retirada do termo "Subsaárico" do projeto final (CARASALES, 1987; p. 145).

Também o termo "Grandes Potências", tratado no parágrafo 3, foi substituído pelo termo "Estados militarmente significativos", de modo a não fazer referência direta a quaisquer das grandes potências, isto é, os membros permanentes do Conselho de Segurança, dos quais seria necessário o apoio para que o Atlântico Sul fosse respeitado como uma região de paz e desvinculada da corrida armamentista, bem como uma região livre de armas nucleares. Foi ainda acrescentado nos preâmbulos, um considerando sobre a "lei internacional aplicáveis ao espaço oceânico" com vistas a deixar claro que seria mantida a tradicional liberdade de navegação e passagem inocente, conforme previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UN, 1986b).

A comparação entre o anteprojeto apresentado para considerações e discussões em maio de 1986 e o texto final aprovado na Resolução 41/11 na Assembleia Geral, realizada em outubro daquele mesmo ano, permite concluir que a autoria da iniciativa foi brasileira, de forma quase exclusiva. Coube ainda ao Brasil buscar o apoio necessário para a implementação da iniciativa, bem como foi o Brasil que presidiu os trabalhos do grupo de países interessados reunidos em Nova York para a redação definitiva do texto. Portanto, a proposta da ZOPACAS insere-se no contexto de concretização da política brasileira para a África, na qual se buscava legitimar o maior protagonismo almejado pelo Brasil no Atlântico Sul que o acirramento da Guerra Fria em seu entorno ameaçava arruinar.

Uma vez logrado o apoio externo necessário para aprovação do projeto de resolução no âmbito das Nações Unidas, era também imprescindível recorrer à anuência dos setores militares mais interessados na questão. Causava preocupações internas, sobretudo nos setores responsáveis pela defesa no mar, a iniciativa preconizada pelo Itamaraty com o apoio da Presidência de declarar o Atlântico Sul uma zona de paz e cooperação, pois entendia-se que o Brasil propunha a desmilitarização da região, condição incompatível com o processo de modernização dos meios navais, bem como com entendimento militar quanto à necessidade de defesa do mar territorial brasileiro (LEÃO, 1988; p. 24).

Assim, como aponta Penha (2011, p. 186), desde a gestão anterior a de Abreu Sodré no Ministério das Relações Exteriores, isto é, durante a direção de Ramiro Saraiva Guerreiro, entre 1979 e 1985, o chanceler procurou sublinhar em discursos junto aos oficiais da Escola Superior de Guerra, a necessidade de o Brasil garantir a política para a África anteriormente desenvolvida por meio da manutenção do Atlântico Sul livre da corrida armamentista.

Conforme esclareceu Leão (1988; p. 25), as preocupações internas levou o Ministério das Relações Exteriores a apresentar esclarecimentos sobre a intensão da diplomacia brasileira no Atlântico Sul, apontando que a declaração representava apenas o coroamento de uma política que o Brasil já vinha adotando para o Atlântico Sul há algum tempo, e que se consubstanciava nos seguintes postulados: identidade própria da área; responsabilidade primordial dos países em desenvolvimento ribeirinhos; comunidade de interesses entre eles; manutenção do Atlântico Sul como um veículo para a paz e o desenvolvimento; e necessidade de que a área seja mantida a salvo das tensões e confrontações internacionais.

Ainda assim, após a aprovação do projeto brasileiro na XLI Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, a Marinha informou que não foi consultada a respeito da ZOPACAS pelo Itamaraty, e alertou ainda que a não militarização do Atlântico Sul não poderia ser confundida com desmilitarização, pois prejudicaria o desenvolvimento do poder naval das marinhas regionais. Também observou que França e Reino Unido não poderiam ser considerados países extrarregionais, pois mantinham territórios no Atlântico Sul e, além disso, a manutenção de intercâmbio e exercícios de adestramento em conjunto com as Marinhas das grandes potências, era imprescindível para o desenvolvimento das forças navais da região (BRASIL, 1988).

Após as discussões mantidas tanto em âmbito externo como interno, o projeto impulsionado pelo Brasil foi finalmente apresentado em plenária da XLI Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 27 de outubro 1986 e aberta para votação. Durante os discursos sobre o projeto, o embaixador brasileiro procurou defender a iniciativa do Brasil, reafirmando a identidade regional singular do Atlântico Sul e o propósito de manter a região a salvo das confrontações do contexto da Guerra Fria:

> Uma medida fundamental para a manutenção da paz consiste em eliminar do Atlântico Sul as tensões e enfrentamentos que lhe são alheios. O Atlântico Sul não pode ser considerado como plano de fundo no contexto das rivalidades entre os blocos antagônicos. Trata-se de uma **região com sua própria identidade**, cujos povos têm vocação pela cooperação mútua dentro da paz e do desenvolvimento. O marco para esta cooperação não pode deixar de refletir primordialmente os legítimos interesses dos países da região (ONU, 1986, tradução nossa e grifo nosso).

No mesmo discurso, o delegado do Brasil reconheceu, contudo, que o teor do projeto da ZOPACAS consistia em um instrumento diplomático com o ambicioso objetivo de assegurar a paz e a segurança da região abrangida pelo o Atlântico Sul, e que, instrumentos de tal natureza dependem quase exclusivamente do apoio da comunidade internacional para seu

êxito. Por isso, o Itamaraty havia empenhado muito esforço com o intuito de elaborar um texto que viesse a ser adotado por consenso.

No entanto, o almejado consenso não foi obtido devido ao voto contrário dos Estados Unidos, cuja delegação observou a existência de "uma série de defeitos graves" que, resultaram na oposição norte-americana. Dentre os supostos defeitos, foi citado a imprecisão da delimitação geográfica das águas que seriam abrangidas pela resolução, a exclusão dos Estados interiores, além do fato da resolução tentar criar uma zona de paz em âmbito das Nações Unidas, ao invés de optar por acordos multilaterais. As objeções dos Estados Unidos também incluíam a alegação de possíveis restrições do princípio de liberdade de navegação no Atlântico Sul, ainda que o quinto preâmbulo da resolução reafirmasse o respeito às normas da lei internacional aplicáveis ao espaço oceânico:

> A resolução continua dando a entender que deveriam aplicar-se restrições ao acesso e a atividades navais no Atlântico Sul. Tais restrições não se ajustariam aos princípios largamente reconhecidos pelo direito internacional sobre liberdade de navegação em alto-mar e o direito de passagem inocente através de águas territoriais (ONU, 1986, tradução nossa).

Outros 8 Estados optaram por absterem-se da votação, dentre os quais apenas a França e a Alemanha Federal manifestaram-se em pronunciamentos para esclarecimento do voto. A delegação francesa, coincidindo com às objeções norte-americanas, afirmou que "o projeto de resolução não dá garantias suficientes no que concerne à liberdade de navegação em alto-mar" e ainda apontou a existência de ambiguidades quanto aos limites da zona e "a definição dos Estados aos quais se aplicarão as obrigações previstas e, por fim, a natureza mesma de tais obrigações". Da mesma forma, a Alemanha Federal levantou dúvidas quanto à liberdade de navegação em alto-mar, bem como em relação "aos limites geográficos da zona proposta" (*Ibdem*).

A aprovação, contudo, contou com ampla maioria, com 124 votos favoráveis, sendo originalmente patrocinada pelos países ribeirinhos do Atlântico Sul: Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, San Tomé e Príncipe e Uruguai. Posteriormente agregaram-se Bangladesh, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Nepal e Santa Lucia, porém a presença de países alheios ao contexto do atlântico não representa nenhuma significação específica, porque a incorporação voluntária de um país a um projeto de resolução ocorre frequentemente na Assembleia Geral. Atualmente a ZOPACAS engloba três países da América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai; e 21 países da África ocidental: África do Sul, Angola, Benin, 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 e Togo. A África do Sul e a Namíbia vieram a integrar-se à ZOPACAS somente na década de 1990.

A Resolução 41/11, pela qual declarou-se a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul consta de sete preâmbulos iniciais que versam sobre os princípios básicos que nortearam a proposta em conformidade com as premissas da comunidade internacional defendida pelas Nações Unidas, ressaltando-se, contudo o "interesse especial" dos Estados ribeirinhos sobre a área marítima do Atlântico Sul. Nestes parágrafos introdutórios, foram abordadas a necessidade de: preservar a independência, soberania e integridade territorial dos países da região do Atlântico Sul; promover a paz e da cooperação em benefício da humanidade; manter a região livre das medidas de militarização, armas nucleares, corrida armamentista e bases militares estrangeiras; promover a cooperação para o desenvolvimento econômico; eliminar o regime racista da África do Sul e defender a independência da Namíbia como condições essenciais para garantia da paz e da segurança na região; respeitar os princípios e normas da lei internacional referentes aos espaços marítimos, considerando o uso pacífico dos oceanos; contribuir, por meio da ZOPACAS, para o fortalecimento da paz e da segurança internacional (UN, 1986b).

Sob o ponto de vista político, portanto, o principal propósito da iniciativa brasileira ao propor o projeto de resolução que instituiu a ZOPACAS era utilizar o respaldo das Nações Unidas para manifestar preocupações e ameaças comuns aos Estados da região. Assim, visava-se a aumentar a pressão internacional para evitar novas tentativas de fomentar as tensões existentes, de modo empenhar esforços para resolvê-las por intermédio da negociação, respeitando os princípios das Nações Unidas reiterados na Resolução 41/11.

Na avaliação conjuntural do Atlântico Sul na década de 1980, que resultou na disposição dos temas tratados no texto preambular, a diplomacia brasileira identificou ameaças e desejos comuns aos Estados sul-atlânticos e, durante o processo negociatório, procurou afirmar a identidade própria da região do Atlântico Sul. Tal discurso servia como justificativa para a defesa do reconhecimento internacional da responsabilidade especial dos Estados sul-atlânticos, patrocinadores da proposta, nos assuntos políticos regionais, primordialmente no concernente aos temas de paz e segurança no Atlântico Sul.

Após os sete parágrafos preambulares, seguem-se outros sete parágrafos operativos que determinam os objetivos e as obrigações que a Resolução 41/11 estabelece para definir o Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. Para tanto, o primeiro parágrafo "declara solenemente o Oceano Atlântico, na região situada entre a África e a América do Sul, como

uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul". A delimitação proposta na resolução não determina com precisão os limites norte e sul da declaração, tampouco aclara a referência ao termo "região", isto é, se ficaria ou não subentendido a participação dos países sem litoral, mas que pertenciam geograficamente à bacia do Atlântico em sua porção sul, como o Paraguai, por exemplo.

Tal imprecisão gerou controvérsias no momento da votação, como foi observado na justificativa dos votos de Estados Unidos, França e Alemanha Federal. Porém, não deixa de ser notado na troca de correspondência entre a delegação brasileira nas Nações Unidas, e o Ministério das Relações Exteriores em Brasília, que a não definição rígida dos limites geográficos da ZOPACAS, precisamente em sua dimensão norte-sul, foi intencional. Em telegrama sobre esclarecimentos do anteprojeto brasileiro para delegação do Brasil na ONU, assim é explicada a imprecisão da delimitação da zona:

> A fórmula adotada no anteprojeto procura não excluir, a priori, países que porventura venham a se considerar como parte da região e pretende, assim, evitar provocar suscetibilidades. Ao longo dos contatos que foram efetuados, a definição poderá vir a ser precisada, mas sempre tendo em mente que não se trata de um conceito meramente cartográfico (o que levaria a fixar o limite norte da zona na linha do Equador), mas de concepção política, que deve necessariamente incluir os países africanos subsaáricos ao norte do Equador. [...]. O limite sul da zona de paz e cooperação seria o paralelo 60º Sul, a partir do qual se inicia a área de aplicação do Tratado da Antártida (BRASIL, 1986a).

A ideia por trás da imprecisão geográfica, portanto, era dar uma conotação geopolítica à iniciativa, considerando as circunstâncias no momento de formulação da proposta e, por isso, seus limites não poderiam ater-se às prerrogativas da cartografia. Se assim fosse, o limite norte da ZOPACAS seria a linha do Equador, excluindo, por exemplo Cabo Verde, um importante país arquipelágico que permite projeção sobre o continente africano.

O segundo parágrafo faz um apelo aos Estados da zona do Atlântico Sul para a promoção da cooperação regional com vistas ao desenvolvimento econômico e social, à proteção do meio ambiente e à paz e à segurança em toda a região. Neste tópico, a ideia de "cooperação" vincula-se ao conceito de Zona de Paz, algo inovador e que não encontrava precedente em iniciativas semelhantes, tal como a Zona de Paz do Oceano Índico, formulada em 1971.

Em termos gerais, toda Zona de Paz está intrinsicamente relacionada à manutenção e fortalecimento da paz e da segurança regional e mundial e, quando se refere à cooperação, ela diz respeito à preservação da paz e da segurança. No caso específico do Atlântico Sul, é a primeira Zona de Paz na qual se outorga particular relevância ao termo cooperação, ao ponto

de incluí-la no título da iniciativa (CASARALES, 1987; p. 142). No debate produzido em função da votação, o delegado brasileiro justificou que a originalidade da ZOPACAS era uma "oportunidade de ampliar a cooperação Sul-Sul entre os países situados em ambas as margens do Atlântico Sul", e ainda enfatizou a existência de "um amplo horizonte para a cooperação entre nossos países nas esferas econômica, social, técnica e científica". No entendimento da diplomacia brasileira, portanto, "inextrincavelmente vinculado com a manutenção da paz está o objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico e social" (ONU, 1986).

Desse modo, o conceito de "cooperação" incluído no segundo parágrafo procurou dar à iniciativa um propósito positivo, em contraposição às medidas negativas previstas em zonas de paz, como a não introdução de armas nucleares, não militarização, etc. Conforme explicitado pelo Itamaraty, a cooperação prevista poderia desdobrar-se em uma ampla gama de atividades, tais como: cooperação científico-tecnológica na área da oceanografia; preservação e utilização dos recursos vivos e não vivos do oceano; preservação do meio ambiente marinho; desenvolvimento dos transportes marítimos; desenvolvimento dos transportes aéreos; desenvolvimento das comunicações; cooperação entre as marinhas de guerra (BRASIL, 1986h).

A condição econômica de países em desenvolvimento, reunidos pela ZOPACAS em torno do denominador geográfico comum circunscrito pela parte meridional do Oceano Atlântico, configurava uma conjuntura singular que serviu como incentivo para promover a declaração da Zona de Paz, bem como justificativa para a existência de uma identidade própria à região. A esse respeito, é interessante observar que o chanceler brasileiro, Roberto de Abreu Sodré, recorreu ao argumento de identidade própria para o Atlântico Sul para defender a inclusão do tema na pauta da Assembleia Geral de 1986:

> O Atlântico Sul é uma região com uma identidade própria. Os países em desenvolvimento da área – da América Latina e da África – compartilham problemas e interesses similares concernentes ao desenvolvimento econômico, bem-estar social e paz. Muitos deles dependem significativamente do oceano para a subsistência de suas populações. Estes países têm uma preocupação vital e uma responsabilidade especial em promover um clima propício ao entendimento e cooperação entre todos nesta área (ONU, 1986).

Assim, o reconhecimento da identidade regional era uma prerrogativa indispensável para promover a iniciativa, e justificar o respeito aos interesses regionais por parte das grandes potências. Além disso, esta característica era um incentivo para a operacionalização da zona após o seu estabelecimento, reafirmando, destarte, o potencial de integração em torno do oceano. Dessa forma, é possível observar uma ampliação do conceito clássico de "Zona de

Paz", uma vez que a ZOPACAS procurou, ao menos em sua declaração, instituir uma instância para construir, a partir do oceano, um espaço de intercâmbio regional exclusivo, como, à época, procurava incentivar a política brasileira para a África.

O terceiro parágrafo conclama a todos os Estados das demais regiões, com destaque para aqueles militarmente significativos, a respeitarem a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação, por meio da redução e eventual eliminação da presença militar na região, da não introdução de armas nucleares e de destruição em massa, e ainda por meio da não extensão para a região de rivalidades e conflitos alheios (UN, 1986b). Nesse parágrafo reside o teor vital para existência da ZOPACAS, para qual convergiram os esforços realizados pela diplomacia brasileira durante o processo negociatório que culminou na Resolução ora analisada.

Ainda no contexto da Guerra Fria, o Atlântico Sul era a região oceânica na qual a presença militar das superpotências era menos expressiva quando comparado com outras áreas marítimas. Contudo, na ocasião de formulação da iniciativa, crescia a atenção dos Estados Unidos e da União Soviética, tal como de seus aliados, para as tensões no entorno do Atlântico Sul. Por isso, temia-se uma possível escalada militar entre os blocos antagônicos do conflito bipolar, com introdução de armas nucleares, na área marítima sul-atlântica, resultando em sua militarização.

Porém, importa ressaltar que a declaração não prevê um mecanismo de controle ou verificação do compromisso referente a não introdução de armas nucleares, explicando, portanto, o empenho despendido pela delegação brasileira para aprová-la por consenso. O apoio e reconhecimento universal da ZOPACAS seria a única garantia que tal imposição seria respeitada. Isto também esclarece o motivo pelo qual o Brasil optou por levar a ideia para o plenário das Nações Unidas, ao invés de negociar acordos multilaterais regionais.

O quarto parágrafo é um complemento do terceiro, pois conclama todos os Estados da região e das demais regiões para que cooperem na eliminação de todas as fontes de tensão na zona, além de observarem os princípios de soberania, independência e integridade territorial dos Estados da região, em uma alusão direta à Carta das Nações Unidas. A preocupação com os focos de tensão na região do Atlântico Sul justificava-se na medida em que poderia incorrer no envolvimento das superpotências, desencadeando uma corrida armamentista ou mesmo um conflito de grandes proporções nas imediações.

Naquele momento, muitas eram as instabilidades propensas ao desencadeamento de uma escalada crescente de tensões, dentre as quais, destacam-se: a questão da independência da Namíbia; a crescente militarização das Ilhas Falklands/Malvinas e outras ilhas do Atlântico

Sul; a presença de submarinos portadores de armas nucleares na área; a guerra civil em Angola, com tropas cubanas e assessoramento soviético do lado governamental, e tropas e equipamentos sul-africanos e apoio norte-americano do lado dos rebeldes (CARASALES, 1987; p. 138).

Ainda que o Brasil não considerasse a presença militar soviética significativa o suficiente para apoiar a OTAS, era perceptível que havia tal preocupação e, se nenhuma atitude fosse tomada, a participação das superpotências e seus aliados nos problemas do Atlântico Sul iria aumentar, e consequentemente, diminuiria o espaço de ação dos países da região. A ZOPACAS, portanto, à época de sua formulação, tinha um caráter proativo frente aos dilemas impostos pelo sistema bipolar e suas implicações para os Estados com menores capacidades relativas nesse contexto.

O quinto parágrafo faz uma referência explícita às preocupações relativas aos problemas regionais que incorriam em tensões latentes e resultaram na formulação da ZOPACAS. Nesse sentido, o item reafirma a necessidade de eliminação do *Apartheid* e de concretização da independência da Namíbia, assim como adverte para o término de todos os atos de agressão e subversão contra os Estados da zona. O parágrafo ainda menciona que a implementação de todas as resoluções das Nações Unidas referentes ao colonialismo, racismo e *Apartheid* são essenciais para a paz e a segurança na região (UN, 1986b).

A resolução, contudo, não esclarece quais questões estão contempladas no problema do colonialismo, dando visibilidade apenas para o tema da Namíbia e do regime segregacionista da África do Sul. O embaixador argentino Julio Carasales (1987; p. 141) explica que, na ocasião, era politicamente impossível adotar qualquer resolução que envolvesse os países africanos se tais questões não fossem contempladas, pois havia praticamente um consenso nas Nações Unidas referente à situação da Namíbia e ao problema do *Apartheid*. Por outro lado, o tema das Ilhas Falklands/Malvinas e outras ilhas sul-atlânticas, de grande importância para a Argentina, não mereceu destaque pelo fato de dificultar a aprovação por consenso ou por ampla maioria. Isto não passou despercebido pelos diplomatas argentinos, que se mostraram um tanto quanto decepcionados, a ponto de Carasales avaliar que a Resolução 41/11 "carecerá de sentido, como também parecerá uma zombaria aos anelos não somente da Argentina como também de toda a América Latina" (*Ibdem, loc. cit.*).

Por fim, os dois últimos parágrafos solicitavam ao Secretário-Geral que elaborasse e submetesse um relatório sobre a situação no Atlântico Sul, assim como sobre a implementação da declaração, considerando os pontos de vista expressados pelos Estados-

Membros. Desse modo, um item referente à ZOAPCAS foi incluído na agenda da XLII Sessão da Assembleia Geral, no ano seguinte.

Existe concordância na literatura que a iniciativa brasileira foi ousada e inovadora, uma vez que a ZOPACAS propôs o reconhecimento da vontade dos países regionais em desenvolvimento sobre uma área marítima cuja predominância estratégica cabia historicamente às grandes potências ocidentais. Além disso, a ZOPACAS apontou que africanos e latino-americanos de ambas as margens do Atlântico Sul tinham perspectivas convergentes quanto às ameaças na região, às aspirações de desenvolvimento econômico e social, às mudanças na ordem mundial e aos temas da agenda internacional, legitimando o discurso de identidade regional empregado pela diplomacia brasileira à época.

É preciso reconhecer, entretanto, as várias limitações da ZOPACAS, sendo que muitas foram as críticas e avaliações realizadas, especialmente no meio diplomático e militar, mas também no meio acadêmico. Para o embaixador argentino, Julio Carasales (1987, p. 143), já citado, a Resolução 41/11 não era mais do que uma expressão de desejos, cujo conteúdo é assunto passível de discussão, pois carece de acordos claros e precisos que deveriam ser negociados e concluídos entre os Estados afetados pela declaração. Carasales cita ainda como pontos fracos: a falta de precisão dos limites da ZOPACAS; a ambiguidade quanto aos países afetados, isto é, quais seriam os "Estados da zona" e aqueles extrarregionais, assim como aqueles "militarmente importantes"; e também a falta de institucionalização, ou estabelecimento de mecanismos que tornassem efetivos os compromissos assumidos.

Da mesma forma, José Maria Cohen, oficial da Armada Argentina, discorreu sobre as dificuldades que impossibilitavam a concretização da ZOPACAS. Em sua argumentação, Cohen (1988, p. 413) apontou que o Atlântico Sul não poderia ser uma zona de paz porque, primeiramente, à época, isso implicaria na preservação da região à margem do conflito bipolar, excluindo as superpotências e seus aliados de operarem na zona, tanto em tempos de paz ou de crise. Entretanto, o confronto Leste-Oeste já havia se instalado no Atlântico Sul, devido à presença de Cuba em Angola e ao controle por parte do Reino Unido e aliados da OTAN das Ilhas Falklands/Malvinas, Ascensão, dentre outras.

Em segundo lugar, a resolução previa a não introdução de armamentos nucleares na zona, seja por Estados da área ou extrarregionais, em plataformas fixas ou moveis, algo muito difícil de ser controlado. Naquele momento, havia a presunção de que unidades navais norte-americanas, soviéticas e britânicas transportavam armas nucleares na zona, e ainda que tais recursos bélicos já existissem nas Malvinas e em Ascensão (MOREIRA, 2008; p. 107).

Outro ponto crítico, na visão do oficial argentino, seria a livre utilização pacífica dos mares e oceanos, uma vez que o Reino Unido matinha uma Zona de Exclusão Total imposta à Argentina em relação às Malvinas. Cohen ainda ressaltou que a ZOPACAS era fraca enquanto região, pois não se constituía uma área regional regida por um estatuto jurídico próprio, não estava estrategicamente delimitada e também era uma área geopoliticamente desintegrada, questionando, dessa forma, a ideia de identidade regional defendida pela diplomacia brasileira. Cohen concluiu que "o Atlântico Sul, qualquer que seja o traçado que se adote para área, não é [...] uma zona de paz e tem poucas possibilidades [...] de chegar a sê-lo" (COHEN, 1988; p. 416).

Em uma perspectiva brasileira, Shiguenoli Miyamoto (1987) avaliou que as chances de sobrevivência e alcance de um projeto da envergadura da ZOPACAS seriam limitadas sem a colaboração dos Estados Unidos, país que se opôs à iniciativa. Miyamoto afirmou ainda que o Atlântico Sul constituía-se em uma área de influência norte-americana e que, portanto, "na prática nada e ninguém impedirá que os Estados Unidos (ou a União Soviética) utilizem a região militarmente quando e como bem entenderem, desde que seus interesses estejam em jogo" (MIYAMOTO, 1987).

Já na opinião do professor Eli Alves Penha (2011), apesar das dificuldades, a ZOPACAS constitui-se em um foro privilegiado de reflexões e ações tanto para a integração regional, como para assegurar a defesa e segurança dos países sul-atlânticos. Entretanto, Penha, alerta que, a partir da análise do conceito de "vazio estratégico", essa área marítima pode tornar-se uma região de disputas acirradas entre as potências mundiais pelos recursos minerais nela existentes. Portanto, a cooperação no Atlântico Sul é importante para o desenvolvimento de estratégias marítimas regionais de modo a afastar os conflitos internacionais ocasionados pelas políticas das grandes potências.

No âmbito militar brasileiro, apesar das dificuldades a respeito da questão de "não militarização" e "desmilitarização" no momento da recepção da proposta, alguns oficiais da Marinha reconheceram que a ZOPACAS era positiva na medida em que incentivava o desenvolvimento dos poderes navais dos países da região, delimitando responsabilidades e buscando evitar interferências externas. Para Mário Cesar Flores, por exemplo, com a ZOPACAS a Marinha brasileira teria como desenvolver certa capacidade dissuasória, que poderia ser implementada com base na cooperação naval regional (PENHA, 2011; p. 188).

Quanto ao Itamaraty, instituição que impulsionou a iniciativa, a ZOPACAS consistia em uma manobra diplomática de grande importância não apenas para assegurar a posição já alcançada pela política brasileira na África ou para preservar a autonomia de ação da

estratégia marítima própria do Brasil no Atlântico Sul, mas também porque "complementaria a rede de acordos regionais de cooperação com os vizinhos e, somando-se ao Tratado da Bacia do Prata e ao Tratado de Cooperação Amazônica, fecharia o círculo de entendimentos em torno da região que o Brasil está inserido" (SODRÉ, 1986a). Isto é, a ZOPACAS complementa a construção do espaço regional brasileiro, indispensável para uma potência regional com ambições globais.

Enquanto uma Zona de Paz inovadora e pensada ainda na época da Guerra Fria, a iniciativa cumpriu com o compromisso de assegurar a paz e a segurança da região, evitando sua militarização, com escalada de tensão entre os blocos antagônicos e a introdução de armas nucleares. Dessa forma, a ZOPACAS contempla a maioria das prerrogativas imprescindíveis para ser considerada como Zona de Paz e Zona Livre de Armas Nucleares, pois a participação dos Estados-membros foi voluntária, seu tempo de duração é indeterminado e a declaração, ainda que não tenha o caráter vinculatório dos tratados internacionais, incentiva a cooperação em todos os âmbitos e também o uso pacífico da energia nuclear.

Não é possível determinar, contudo, se seu êxito deveu-se exclusivamente a adoção da Resolução 41/11 ou se deve ser atribuído méritos aos aspectos conjunturais que acabaram resultando no término da Guerra Fria pouco anos depois, em 1991. Fato é que nesse processo histórico, as tensões que levaram à implementação da declaração não se acirraram ou evoluíram para um enfretamento entre as grandes potências, como temia-se, pelo contrário, foram aos poucos sendo resolvidas, possibilitando um novo enquadramento para os debates e possibilidades da cooperação sul-atlântica.

4.2 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: 30 de anos de paz e cooperação no Atlântico Sul

Como buscou-se sintetizar, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, instituída pela Resolução A/41/11 em 1986, tratava-se de uma iniciativa pautada pelos dilemas e perspectivas do sistema bipolar no contexto da Guerra Fria. Neste cenário, a ZOPACAS proporcionou um espaço comum no qual os países sul-atlânticas mobilizaram-se para assegurar a defesa de interesses próprios, evitando a formação de alianças militares tutelada por países exclusivamente de fora da região ou com a presença apenas simbólica de alguns países da área. O propósito da constituição da ZOPACAS, portanto, em um mundo marcado pela ameaça nuclear, era convergir esforços no sentido de manter a região do Atlântico Sul livre da introdução de armas nucleares, bem como de conflitos externos à área.

Para o Brasil, país responsável pela proposta, a ZOPACAS representou, como já observado anteriormente, a concretização de uma opção em política externa orientada ao entorno estratégico do Atlântico Sul. Tal orientação correspondia às circunstâncias conjunturais relativas à estrutura do sistema internacional, uma vez que o Brasil propôs a formulação da ZOPACAS como contraproposta à OTAS. É também evidente que este esforço realizado pela diplomacia brasileira no Atlântico Sul refletia uma vontade de ampliação da autonomia do país, tanto em aspectos políticos, como econômicos. Em termos políticos, o Brasil procurava exercer maior influência regional independente dos ditames do conflito bipolar, orientação que repercutia também na elaboração da estratégia marítima pelos setores militares. Já em termos econômicos, a construção do espaço regional em direção ao Atlântico representava maior diversificação dos parceiros comerciais em um momento de recrudescimento do protecionismo dos países desenvolvidos.

A ZOPACAS, portanto, significava a concretização dessa orientação em política externa, o que explica o papel de protagonista assumido pelo Brasil desde o processo negociador para implementação da iniciativa. Assim, coube à chancelaria brasileira a coordenação informal da ZOPACAS nos primeiros anos após sua aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas. O Brasil sustentou, durante as discussões para aprovação da proposta, o argumento de identidade regional, de modo a estabelecer a autonomia do Atlântico Sul em relação ao Atlântico Norte, a partir da convergência de visões e interesses entre os países em desenvolvimento da região. A cooperação seria o vetor de concretização da autonomia estratégica do Atlântico Sul.

Identidade regional, contudo, para além da imagem discursiva, descreve uma construção social pautada em uma região, delimitada geograficamente ou difusa, cujas ações humanas expressam um propósito de governança (VAN LANGENHOVE, 2011). A ZOPACAS representou a intenção de constituir um aspecto de governança a partir de um significado próprio para o Atlântico Sul enquanto uma região distinta. No entanto, ainda é questionável se a densidade de interações entre as nações em desenvolvimento sul-atlânticas é suficiente o bastante para impor uma condição diferenciada ao espaço geopolítico circunscrito pelo Atlântico Sul.

Uma vez adotado que região designa uma construção social, é igualmente necessário identificar certa intencionalidade em reproduzir práticas e condições sociais que possibilitam a manutenção desse constructo. Esta é a base para determinar a existência de uma identidade regional. Disto decorre que duas são as premissas fundamentais para a análise: os atores

devem estar insatisfeitos com as formas preexistentes de identidade e interação; e a densidade e regularidade das interações devem ser suficientemente altas (WENDT, 2013).

No caso da ZOPACAS, o Brasil coordenou os parceiros para expressar a insatisfação com a condição estratégica imposta ao Atlântico Sul pelas grandes potências do Hemisfério Norte, apontando que havia uma identidade de interesses quanto à autonomia regional. Por outro lado, o intercâmbio entre as nações sul-atlânticas era, em sua maioria, promovido pelo Brasil, o que explica sua preponderância no processo, mas que descreve uma situação ainda indefinida quanto à possibilidade de uma identidade própria, pois isso depende de uma orientação conjunta de todos os países-membros para assegurar a continuidade da comunidade regional.

Para tanto, faz-se necessário um exame dos documentos produzidos, resultantes das discussões ocorridas tanto na Assembleia Geral das Nações Unidas como dos encontros de alto nível promovidos pela ZOPACAS. É imprescindível mencionar, contudo, que a tarefa de analisar a questão da identidade regional no Atlântico Sul, promovida pela diplomacia brasileira no processo de aprovação da declaração da ZOPACAS, é árdua e dificilmente poderá ser esgotada de forma condizente às diversas perspectivas analíticas.

Para a análise a ser desenvolvida, foi necessário um recorte, ou seja, ela será restrita aos desdobramentos documentais da Resolução 41/11 que estabeleceu a ZOPACAS. Tal recorte justifica-se em virtude de a ZOPACAS, conforme o estudo de seu processo negociatório, representar a manifestação de interesses comuns retoricamente evidenciando a identidade própria do Atlântico Sul. No entanto é relevante questionar a validade da proposta em termos de identidade regional, com a finalidade de esclarecer o alcance atual da ZOPACAS nos marcos da política externa brasileira.

Ao longo de mais de três décadas desde a aprovação da Resolução 41/11 em 1986, a ZOPACAS produziu um conjunto de documentos em âmbito das Nações Unidas, consubstanciado nos informes do Secretário Geral, elaborados a partir de consultas aos países-membros, e nas resoluções da Assembleia Geral. Além disso, ocorreram sete reuniões de alto nível, em cujo encerramento foi divulgado declarações conjuntas e planos de ação, com o objetivo de ampliar as possibilidades de cooperação intrazona. Observa-se que, nesse período, a produção de documentos decresce em volume, denotando maior intensidade de trabalho no final dos anos de 1980 e na década de 1990 e um esmorecimento nos anos 2000. Entretanto, a partir de 2010 há novamente um esforço, também promovido pelo Brasil, para retomar a iniciativa em novas bases.

Logo após a aprovação da Resolução 41/11, foi razoavelmente satisfatório o interesse e apoio demonstrado pelos Estados-membros das Nações Unidas à ZOPACAS, conforme observado no primeiro Informe elaborado pelo Secretário Geral para os trabalhos de 1987, que expressavam os pontos de vista de alguns países. No documento, 19 países apresentaram suas considerações, sendo que oito deles litorâneos do Atlântico Sul: Argentina, Brasil, Gana, Guiné Equatorial, Nigéria, África do Sul, Togo e Uruguai. Os dados apontam que a ZOPACAS gerou discussões que suscitaram o interesse dos países do entorno sul-atlântico a participar mais ativamente das questões regionais. Ainda assim, o número de respostas dos governos é considerado baixo se comparado ao total dos integrantes da ONU e, além disso, a quantidade de manifestações dos países sul-atlânticos corresponde somente a um terço dos 24 países diretamente banhados pelo Atlântico Sul. Esperava-se, portanto, maior participação nos anos seguintes.

Contudo, observou-se que, ainda no período entre 1987 e 1991, ou seja, no contexto da Guerra Fria, o número de respostas para elaboração do Informe diminuiu, sendo apenas de onze em 1988, nove em 1990 e seis em 1991. Dentre os países sul-atlânticos, somente Argentina e Brasil continuaram a manifestar-se diante das solicitações do Secretário Geral, indicando certo desinteresse dos países africanos ribeirinhos ao Atlântico Sul em dar continuidade à proposta coletivamente. As demais opiniões emitidas vieram de países alheios à ZOPACAS e, em sua maioria, geralmente breves, e se limitou a expressar apoio aos objetivos da iniciativa, aludindo ao problema da Namíbia e do *Apartheid* (CARASALES, 1992; p. 425).

Interessante notar que nas manifestações brasileiras neste período é novamente ressaltada a ideia de identidade própria do Atlântico Sul como premissa da autonomia estratégica da região. No Informe de 1987 (A/42/557), o texto atribuído ao Brasil exaltou a Resolução 41/11, aprovada quase por unanimidade, consagrando "a identidade particular que a comunidade internacional reconhece à região do Atlântico Sul". Da mesma forma, em 1988 (A/43/576), a delegação brasileira assinalou que a identidade própria da região, afinidades e convergência de interesses orientariam a formulação de iniciativas conjuntas.

No ano seguinte, no Informe de 1989 (A/44/536), o Brasil destacou os avanços alcançados nas negociações para independência da Namíbia, que resultaria em sua breve integração na "comunidade de Estados do Atlântico Sul", além de referir-se às questões ambientais, como os desjeitos lançados no mar e à necessidade de manter a região livre de armas nucleares. Em 1990 (A/45/653), novamente é exaltado o reconhecimento do "Atlântico Sul como região com identidade e objetivos próprios e concretos" na manifestação do Brasil.

Somente em 1991 (A/46/410) não há referência à identidade regional ou à comunidade do Atlântico Sul, sendo enfatizada a necessidade de proteção do meio ambiente marinho, o processo de paz em Angola e o início da integração regional na América do Sul naquele ano, o MERCOSUL, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ainda assim, a comunicação do Brasil retratou o Atlântico Sul como a região oceânica mais desarmada do mundo, que fomentava uma vocação para a paz e cooperação, indicando ainda certa preocupação com os dilemas referentes à segurança internacional e suas possíveis repercussões no Atlântico Sul.

Esse esforço brasileiro em demarcar a área marítima do Atlântico Sul como região com identidade e objetivos próprios e independentes da dualidade da Guerra Fria, contudo, não foi acompanhado pelos demais países sul-atlânticos que se manifestaram por meio do Informe do Secretário Geral. No documento de 1988, era unânime a referência dos países sul-atlânticos a problema comuns no entorno regional naquele momento histórico marcado pelo conflito ideológico, tais como presença militar das grandes potências e o risco de introdução de armas nucleares, a situação das Ilhas Falklands/Malvinas, o *Apartheid* na África do Sul e a independência da Namíbia.

Somente o Brasil, entretanto, exaltou a ideia de identidade própria e, nos anos subsequentes até 1992, apenas Argentina e Brasil responderam ao Informe, sendo que a Argentina procurou chamar atenção sobre a disputa das Ilhas Falklands/Malvinas. Em cada ano, foi analisada a evolução da situação, e apontado que tal condição era um obstáculo para a plena vigência da paz e segurança do Atlântico Sul. Por sua vez, o Brasil dedicou particular cuidado em destacar as realizações no âmbito da cooperação intrazona, ressaltando naturalmente o protagonismo brasileiro (CARASALES, 1992; p. 425).

A análise dos Informes produzidos pelo Secretário Geral das Nações Unidos a partir da visão particular dos Estados-membros evidenciou que, conforme a Guerra Fria caminhava para seu término, o interesse geral sobre a ZOPACAS e seus ideais lançados na Resolução 41/11 de 1986, esmoreciam. A cada ano, menos países respondiam ao chamado para elaboração do Informe, sendo que mesmo entre as nações sul-atlânticas o interesse nos objetivos da ZOPACAS não era considerável. Apesar das ameaças que pairavam sobre o Atlântico Sul serem comuns a todos os Estados abrangidos pela ZOPACAS e suas manifestações em apoio à proposta transparecerem a preocupação comum, a ideia de identidade própria era enfatizada apenas pelo Brasil, em virtude de seu interesse particular na promoção da iniciativa.

Nas resoluções aprovadas na Assembleia Geral entre 1987 e 1991, isto é, nos anos imediatamente seguintes a aprovação da ZOPACAS até o marco do fim da Guerra Fria, merece destaque o fato de que, progressivamente, a iniciativa foi agregando apoio internacional. Na resolução original, 41/11, como já mencionado, foram 124 votos a favor, 1 contra e 8 abstenções, ao passo que em 1991, a resolução 46/19 obteve 141 votos favoráveis, 1 contra – dos Estados Unidos – e nenhuma abstenção.

Nesse quadro, o embaixador argentino, Julio Carasales (1992) propõe duas possíveis interpretações. A primeira leitura indica que a ZOPACAS recebeu mais apoio, superando as reservas com que foi recebida por alguns países desenvolvidos, geralmente com grande presença nos espaços oceânicos que manifestaram preocupações diante da possibilidade de seus interesses serem prejudicados pela existência da zona. Outra possível interpretação sugere que os países extrarregionais afetados foram perdendo pouco a pouco seus temores ao perceberem que a ZOPACAS, em sua aplicação prática, carecia de consistência.

Ambas as leituras apresentadas pelo embaixador Carasales são pertinentes, uma vez que a ZOPACAS não pretendia interferir na liberdade de navegação, argumento mais levantado pelos países desenvolvidos que optaram pela abstenção na primeira votação, resultando em maior apoio conforme a iniciativa era paulatinamente reafirmada na Assembleia Geral. Porém, a ZOPACAS promoveu reuniões alto nível e seminários técnicos, não podendo, dessa forma, julgá-la completamente inócua em termos de propósitos e coordenação. Assim, resulta que o aumento de apoio na Assembleia Geral à ZOPACAS decorre não somente de sua controversa eficácia, mas principalmente das mudanças estruturais que ocorriam no sistema internacional no final da década de 1980, demarcando a distensão que levou ao término da Guerra Fria.

Acompanhando esse processo, as tensões no Atlântico Sul também eram encaminhadas para soluções aceitáveis. A questão da Namíbia, por exemplo, as resoluções de 1989 e 1990 exaltaram com satisfação as medidas que proporcionaram a independência do país africano. Portanto, o estudo das resoluções da Assembleia Geral no período que compreende os últimos anos da Guerra Fria, assinala que os documentos de 1987 e 1988 são basicamente reafirmações da resolução original, exortando à cooperação internacional para consecução de metas relativas a segurança do Atlântico Sul. No entanto, a partir de 1989 as resoluções agregam outros propósitos mais específicos, ampliando o campo de atuação da ZOPACAS (CARASALES, 1992; p. 128).

Na Resolução 42/16 de 1987, há alusão a resolução original, reforçando as metas da ZOPACAS e incentivando os Estados da região a adotar medidas para alcançar os objetivos

da declaração. O documento faz ainda uma exortação a todos os Estados a se absterem de realizar atos incompatíveis com as declarações das Nações Unidas que possam agravar situações de tensão no Atlântico Sul. Da mesma forma, na Resolução 43/23, de 1988, é praticamente similar a anterior à exceção da alusão feita por ocasião da celebração da primeira reunião dos Estados da ZOPACAS, que será abordado posteriormente.

Contudo, na Resolução 44/20, de 1989, surgiram inovações do texto do documento, pois para além das questões atinentes às tensões e conflitos no Atlântico Sul, o tema referente ao meio ambiente começou a receber uma especial atenção. Apesar da persistência da referência à paz e à segurança, temas primordiais as ZOPACAS, a resolução de 1989 já em seu preâmbulo explicita a importância atribuída pelos Estados-membros da ZOPACAS à conservação do meio ambiente da região, destacando a possibilidade de contaminação das águas sul-atlânticas. Por conseguinte, no quarto e no quinto parágrafo do documento há uma exortação expressa para impedir o despejo de dejetos tóxicos no Atlântico Sul:

> 4. Destaca a necessidade imperiosa de conservar o meio ambiente da região e insta a todos os Estados que adotem as medidas necessárias com objetivo de garantir sua proteção contra danos ambientais. 5. Insta a todos os Estados a que se abstenham de transferir para a região e de utilizá-la para o despejo de dejetos perigosos, tóxicos e nucleares (ONU, 1989).

A Resolução 45/36, de 1990, não somente reforça os propósitos citados nos parágrafos da resolução do ano anterior, como também procura estabelecer um mecanismo para fiscalizar e "difundir informação e dados sobre o movimento de dejetos perigosos, tóxicos e nucleares na região". Conforme observa Carasales (1992; p. 429), tal resolução significou a aceitação da iniciativa dos países africanos de colocar em prática um sistema de vigilância e detecção de possíveis tentativas de despejo de dejetos por parte de países desenvolvidos em áreas próximas a costa da África.

Acresce que o texto da resolução de 1990 apontou para "importância do Atlântico Sul para as transações marítimas e comerciais mundiais", outra novidade em relação às resoluções anteriores, pois amplia a percepção do oceano como um meio de inserção internacional em termos de intercâmbio comercial, ao passo que nos documentos anteriores o mar era enfatizado apenas como uma finalidade da segurança regional. Neste documento é ainda reafirmado a intenção de manter a região nos marcos do direito internacional, especialmente no que concerne à liberdade de navegação em alto-mar.

Na Resolução 46/19, de 1991, foi reiterado os propósitos das resoluções anteriores acrescido de uma exortação para que todos os Estados evitassem de empregar práticas de

pesca que pudessem ter consequências negativas para a conservação dos recursos vivos da ZOPACAS. Tal resolução agrega ainda dois novos conceitos: o apoio às atividades dos Estados da região em matéria de cooperação técnica com financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e apoio à promoção de direitos sociais, como os direitos humanos, as liberdades fundamentais e a igualdade racial.

Além dos Informes de circulação nas Nações Unidas e das Resoluções anuais produzidas na Assembleia Geral, a ZOPACAS realizou dois encontros durante o período imediatamente posterior a declaração que instituiu a zona até o marco histórico do término da Guerra Fria. A primeira Reunião de Representantes de Estados da ZOPACAS ocorreu no Rio de Janeiro de 25 a 29 de julho de 1988, cabendo ao Brasil o papel de impulsionador e secretariado do encontro. A reunião teve como objetivo promover o intercâmbio de informações e opiniões sobre pontos convergentes que possibilitavam ampliar a cooperação entre as nações sul-atlânticas, visando às metas de paz, segurança e desenvolvimento.

No documento, A/43/512, produzido ao final do encontro, após a reiteração das preocupações com os focos de tensão no Atlântico Sul, os Estados integrantes da ZOPACAS observaram no texto que o nível de cooperação existente na região não correspondia ao seu potencial e, portanto, afirmaram a necessidade de estudar formas e meios de ampliar os laços de cooperação intrazona em diversos campos, tais como agroindústria, energia, transporte, oceanografia, etc. O documento abordou também a importância da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, dejetos perigosos para o meio ambiente da região sul-atlântica e estabeleceu um acordo para criação de um mecanismo de monitoramento sobre o movimento de navios na área marítima de abrangência da ZOPACAS.

Neste primeiro encontro, ficou acordado também que os Estados da ZOPACAS se reuniriam periodicamente com a finalidade de dar continuidade à tarefa de alcançar os objetivos da iniciativa. Foi estabelecido ainda um posto de Coordenadoria assumido pelo país que sediasse a reunião, com a função de realizar consultas aos Estados-membros para estudar medidas que possibilitassem dinamizar a consecução dos objetivos da ZOPACAS, e também receber e circular informações relevantes para os Estados-membros.

A Segunda Reunião de Estados da ZOPACAS ocorreu em Abuja, na Nigéria, entre 25 e 29 de junho de 1990. Ressalte-se, contudo, a baixa concorrência à conferência no que se refere aos representantes dos países africanos, pois, além da presença dos três países latino-americanos e da anfitriã Nigéria, apenas compareceram outros seis membros do continente africano: Angola, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Senegal e Togo. Dentre as questões abordadas no documento final do encontro, merece destaque a alusão às mudanças estruturais

pelas quais passava o sistema internacional, com a consequente redução da confrontação entre as superpotências e seus aliados. Tais mudanças observadas foram recebidas com satisfação, pois alentava uma tendência positiva para a resolução das tensões no Atlântico Sul (CARSALES, 1992).

Registrou-se nesse encontro o ingresso da Namíbia como novo membro integrante do foro, após a sua independência estabelecida por um acordo tripartite, isto é, com a participação de Angola, África do Sul e Cuba, assinado em Nova York em 1988, o qual também postulava a retirada dos cubanos do território angolano, de forma a encaminhar o processo de paz em Angola (COUTINHO, 2013; 45).

Entretanto, o texto produzido pela conferência indicou preocupações com a situação do *Apartheid* na África do Sul, bem como com o programa nuclear sul-africano, e conclamou a comunidade internacional a continuar exercendo pressão sobre o governo da África Austral. As apreensões também recaíam sobre a condição financeira e econômica dos membros da ZOPACAS, que se encontravam em situação de escassez de recursos para implementação dos projetos de cooperação regional. Devido à predominância de um ambiente econômico internacional adverso, os países sul-atlânticos recorreram ao financiamento do PNUD para os projetos de cooperação técnica.

Neste sentido, houve a realização de dois seminários técnicos, organizados pela Divisão de Assuntos Oceânicos e Direito do Mar e financiados pelo PNUD, realizados em Brazzaville, no Congo, em 1990 e em Montevidéu no Uruguai em 1991. Quatro foram os eixos temáticos abordados nos seminários: legislação marinha, política e planejamento, com objetivo de obter certo grau de convergência na legislação marinha nos países da ZOPACAS; desenvolvimento dos recursos oceânicos e ciência e tecnologia marinha; proteção e preservação do meio ambiente marinho; e desenvolvimento de recursos humanos capacitados em assuntos marinhos (CARASALES, 1991; p. 433).

Nos anos seguintes, surgia um novo ordenamento internacional impulsionado pelo fim da Guerra Fria após a desintegração da União Soviética em 1991, demarcando historicamente o fim da bipolaridade. A partir disso, durante a década de 1990 houve a intensificação do processo de globalização do capitalismo mundial, caracterizado pelas medidas neoliberais que apregoavam o livre mercado e regimes democráticos. Em contrapartida, a política mundial regionalizava-se na medida em que se multiplicavam iniciativas de integração regional, à exemplo da União Europeia, em vários continentes.

Neste contexto marcado pelo otimismo do triunfo do capitalismo, os países em desenvolvimento enfrentavam o aumento da vulnerabilidade devido ao aprofundamento da

crise econômica e social que emergiu na década anterior. A política brasileira para a África, que havia alcançado seu auge nos anos anteriores, tornou-se extremamente difícil. Devido à intensificação da crise econômica, o Brasil abandonava gradativamente o intercâmbio construído com o continente africano, o qual era prejudicado pela crescente dificuldade em manter os esquemas de crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços para os países africanos (COUTINHO, 2013; p. 43).

Considerando a nova realidade do contexto internacional no pós-Guerra Fria, a ZOPACAS estagnou-se, pois, como observado nos primeiros cinco anos de existência do foro, algumas das mais visíveis motivações para a implementação da iniciativa foram superadas. A posição geopolítica do Atlântico Sul durante a Guerra Fria foi gradativamente perdendo importância e, por conseguinte, os problemas identificados como ameaças comuns que eram originados justamente da bipolaridade, se dirimiam. Até mesmo a complexa situação das Ilhas Falklands/Malvinas tendia a ser amenizada com a normalização das relações diplomáticas entre Argentina e Reino Unido com a mediação da Espanha em 1990 (PENHA, 2011; p. 188).

Além disso, os problemas internos enfrentados pelos países em desenvolvimento, que passavam por mudanças diversas, somados às mudanças de prioridades em política externa, resultaram no baixo interesse dos países sul-atlânticos em dar continuidade aos propósitos da ZOPACAS. Assim, a iniciativa ficou paralisada no início da década de 1990, sem que ocorresse uma nova reunião de alto nível até 1994, quando o governo brasileiro tomou a iniciativa de realizar uma conferência.

Nas Nações Unidas, os Informes continuaram a ser elaborados anualmente pelo Secretário Geral, muito embora as manifestações dos Estados para compor o documento de 1992 (A/47/424 e adicionais) tenham procedido apenas de cinco delegações, sendo que, dos países abrangidos pela ZOPACAS, somente Argentina e Brasil emitiram respostas. Os demais foram Reino Unido, Colômbia e República Dominicana. Contudo, há uma inovação interessante nos Informes produzidos a partir deste ano, em virtude de agregar-se manifestações provenientes não apenas dos Estados, mas também de órgãos relativos às Nações Unidas, a exemplo do PNUD.

Nos Informes posteriores, é possível observar, a cada ano, um número crescente e constante de respostas de diversos órgãos e organizações do sistema ONU, dentre os quais merecem destaque: a Organização Marítima Internacional (IMO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Comissão

Econômica para a África (CEA), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Organização Meteorológica Mundial (OMM), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), dentre outros.

A crescente participação de órgãos e organismos do sistema ONU, que abordam temas de interesse mundial, nos Informes da ZOPACAS, aponta uma mudança de postura tanto no que se refere ao tratamento dispensado ao foro pela comunidade internacional, como nos temas estruturantes dos objetivos da ZOPACAS. Na década de 1990, com a acentuação do processo de globalização, observa-se uma grande interdependência no tratamento dispensado às questões de alcance transnacional, derivando dessa nova conjuntura um apoio maior de organizações internacionais em temas antes restritos à autoridade estatal. A ZOPACAS, ao conferir mais espaço para tais organizações, pretendia ampliar a base de apoio internacional para prevalência do foro, inclusive em termos de recursos financeiros, bem como para adequação ao novo cenário estratégico global.

Por conseguinte, temas como desenvolvimento sustentável, meio ambiente, tráfico de drogas e comércio internacional, começam a tomar a pauta da agenda em detrimento do eixo central relativo ao desarmamento nuclear e cooperação para a paz. Assim, verifica-se certa ampliação do escopo inicial de atuação da ZOPACAS, muito embora uma leitura menos desprovida do alcance histórico do momento analisado possa sugerir que estes novos temas não são necessariamente uma inovação, pois a iniciativa já trazia em seu bojo, no termo cooperação agregado ao conceito de "zona de paz", a perspectiva de implementar o intercâmbio e fomentar a aproximação entre sul-americanos e africanos em diversas áreas. O fim da Guerra Fria apenas acelerou o processo, ou antes, possibilitou a oportunidade almejada para que a iniciativa fosse concretizada.

Assim, na tentativa de retomar a iniciativa em novas bases, os Estados-membros da ZOPACAS realizaram consultas a nível ministerial em 5 de outubro de 1993, em Nova York, presididos pela Nigéria, na qualidade de Coordenador, e em que participaram os seguintes países: Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. No documento final produzido no encontro (A/48/581), os ministros destacaram a relevância de manter ZOPACAS como foro legítimo de cooperação regional visando metas comuns de paz e segurança:

> Os ministros examinaram a situação internacional a partir do fim da Guerra Fria, reiteraram a validade permanente da zona como instrumento pertinente e viável de cooperação multilateral entre seus membros e reafirmaram a capacidade do foro em

> contribuir para promover a paz e a segurança internacional (ONU, 1993; tradução nossa).

Dentre os temas debatidos nessa reunião, destacam-se os tratados de proscrição de armas nucleares na África e na América Latina e Caribe; a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992; a cooperação para eliminação de despejo de dejetos tóxicos no mar e nas regiões costeiras do Atlântico Sul e proteção do meio ambiente marinho; cooperação financeira e econômica, dada a conjuntura internacional; as mudanças políticas na África do Sul e o êxito da independência da Namíbia; e por fim foi enfatizada a necessidade de dinamizar a cooperação nas esferas política, econômica, social, ambiental, monetária e de desenvolvimento como fatores que reforçavam a paz e a segurança regional.

Ainda nesta conferência, os ministros reafirmaram a necessidade de manter reuniões de alto nível regularmente com sede itinerante ente os membros do foro, sendo que Brasília viria a receber o próximo encontro oficial em 1994. Além disso, os ministros decidiram que as Missões Permanentes dos Estados-membros em Nova York se constituiriam em grupo de coordenação da ZOPACAS.

Houve, portanto, uma inflexão de prioridades nas temáticas enfatizadas pela ZOPACAS, na medida um novo ordenamento internacional era construído sobre os escombros do mundo bipolar. O enfoque na afirmação da paz e segurança enquanto ausência de tensões e ameaças de confrontações bélicas trazidas de fora da região pela disputa Leste-Oeste perdia a potencialidade como pressuposto para destacar a singularidade do Atlântico Sul, bem como sua identidade própria. Assim, os Estados integrantes da ZOPACAS viram-se na necessidade de ampliar o enfoque sobre cooperação, considerando a importância do grupo como instrumento regional para coordenação e diálogo nas mais diversas esferas de ação integrada em conjunto com organismos internacionais.

Neste sentido, nas manifestações do Brasil no Informe do Secretário Geral observa-se claramente uma mudança no teor do conteúdo apresentado, a começar por não mais trazer qualquer referência a uma "identidade própria" para o Atlântico Sul. No Informe de 1992 (A/47/424), o Brasil ainda ressaltou aspectos relativos a conflitos e tensões internacionais com possíveis repercussões no Atlântico Sul:

> Em um mundo no qual o fim do confronto entre o Oriente e o Ocidente revelou-se insuficiente para dar uma solução efetiva a alguns conflitos regionais que ainda existem ou para evitar o ressurgimento de conflitos antigos e em um momento em que aumenta a distância entre ricos e pobres e entre países em desenvolvimento e

> países desenvolvidos, nunca será exagerar na vigência dos conceitos de paz e cooperação.

Ainda no concernente à perspectiva estratégica, o Brasil mencionou a importância da cooperação realizada entre as Marinhas de Guerra do Brasil, da Angola, de Cabo Verde e da Namíbia e também apontou avanços no processo de efetivação dos acordos de proscrição de armas de destruição em massa na América Latina. Porém, o texto de resposta do Brasil, já confere ênfase à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, em uma referência direta à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1992, celebrada no Rio de Janeiro.

Em 1993, foi a primeira vez que o Brasil não se manifestou no Informe, algo realmente inusitado, devido à constante presença nos Informes anteriores e também em virtude do grande interesse brasileiro em aprovar a ZOPACAS em 1986. Esperava-se maior empenho do Brasil em manter a iniciativa nos anos seguintes, mesmo diante das dificuldades econômicas, instabilidade política e mudança de prioridade em política externa. Essa iminente perda de interesse, contudo, foi superada gradativamente a partir da tentativa de revitalização da ZOPACAS pelo governo Itamar Franco, em 1994, quando o Brasil ofereceu-se para sediar uma nova reunião oficial. Para o país, a renovação da ZOPACAS era uma importante estratégia para diversificar as opções externas e fortalecer a autonomia brasileira frente ao projeto de integração hemisférica lançado pelos Estados Unidos.

No Informe de 1994 (A/49/524), a comunicação do Brasil exaltou "o fim das rivalidades ideológicas", resultando em novas oportunidades e desafios para os países da ZOPACAS, que tencionavam enfrentá-los "com a cooperação da comunidade internacional em seu conjunto". Neste documento, é possível identificar maior ênfase na "cooperação entre ambas as margens do Atlântico Sul nas esferas econômica e ambiental e outros âmbitos". Apesar da resposta brasileira ainda referir-se à persistência de focos de tensão na região, o país sugeriu como pauta do encontro seguinte três esferas de ação para que os participantes examinassem: cooperação sobre o meio ambiente marinho; desnuclearização; e cooperação comercial.

Não houve inovações na manifestação do Brasil no Informe de 1995 (A/50/671), cujo texto limitou-se a reiterar o compromisso do país com a ZOPACAS e celebrar a integração da África do Sul ao foro após as reformas políticas e sociais. No entanto, em 1996, há uma significativa mudança quanto às prioridades da ZOPACAS do ponto de vista brasileiro, uma vez que a nesse Informe (A/51/458) e nos produzidos posteriormente até 2001 (A/52/462; A/53/488; A/54/477; A/55/476; A/56/454), a cooperação na luta contra o

narcotráfico passa a ser um dos principais pontos apresentados nas comunicações do Brasil, mantendo-se, contudo, o tema central da não introdução de armas nucleares, além de incluir a temática do meio ambiente.

A questão da cooperação comercial deixa de ser abordada, dada às dificuldades de manter uma política consistente de intercâmbio entre os países da ZOPACAS em seu conjunto e, desse modo o Brasil optou pela intensificação da cooperação de forma mais seletiva, priorizando os países da CPLP. Cabe notar que a partir da comunicação de 1994, a exceção das alusões aos avanços na desnuclerização, o Brasil não mais enfatizou temas atinentes à segurança regional, tais como tensões latentes ou a cooperação estratégica, especialmente entre as marinhas de guerra.

Essa mudança de postura em parte se deve a superação de algumas tensões que motivaram a aprovação da ZOPACAS logo no início da década de 1990 e, por outro lado, deve-se à necessidade de enquadrar a iniciativa na nova conjuntura mundial, na qual a segurança era, em grande medida, atribuída ao ordenamento internacional. É igualmente importante destacar que muitas das tensões e rivalidades interestatais foram paulatinamente solucionadas conforme a integração regional na África e na América Latina avançava, por meio do Mercosul, da ECOWAS e da SADC. Além disso, proliferavam problemas de natureza interna, tais como as diversas guerras civis que assolaram vários países do continente africano.

Da mesma forma, nas discussões realizadas em âmbito da Assembleia Geral sobre a ZOPACAS durante a década de 1990 e início dos anos 2000, observa-se continuidade e aprofundamento nas inovações iniciadas em fins da década de 1980, quando agregaram-se novos temas da agenda internacional, tais como meio ambiente, direitos humanos e comércio internacional, nas resoluções aprovadas pelo organismo neste período (A/46/19; A/47/74; A/48/23; A/49/26; A/50/18; A/51/19; A/52/14; A/53/34; A/54/35; A/55/49; A/56/7).

Nos documentos analisados entre 1992 a 2001, os Estados que integram a ZOPACAS reafirmaram que “as questões de paz, segurança e desenvolvimento são interdependentes e inseparáveis” e celebraram o esforço de latino-americanos e africanos para a concretização de tratados de proscrição de armas nucleares na América Latina e Caribe, e na África, indicando a reiteração do compromisso com eixo principal de uma zona de paz: a não introdução de armas nucleares no Atlântico Sul. No mesmo sentido, também foi ressaltado o encorajamento para observação dos princípios da Carta da Nações Unidas e das resoluções da Assembleia Geral no concernente a colaboração de todos os Estados para não agravar situações de tensão já presentes na região.

É também visível nas resoluções do período constantes manifestações de preocupação com a situação interna vivenciada por alguns países africanos, dentre os quais destacam-se o difícil processo de pacificação em Angola e a guerra civil pela qual passava a Libéria. Em 1997, ocorreu um golpe militar em Serra Leoa, que foi duramente condenado pelo foro, e em 1998 com intensificação do conflito armado na República Democrática do Congo, também foi alvo de críticas e manifestações de apreensão e apoio para uma solução que restabelecesse a paz e a estabilidade no país.

Ainda merecem menção as constantes reafirmações de compromisso com temas da agenda global apregoada em foros multilaterais na década de 1990. Inicialmente os temas mais abordados foram a importância das atividades marítimas e transações comerciais propiciadas pelo mar, bem como a proteção do meio ambiente marinho e a pesca predatória. Porém, conforme intensificava-se a visibilidade e ênfase da comunidade internacional sobre crimes e ilícitos transnacionais, os Estados da ZOPACAS procuraram incluir a questão do tráfico de armas leves e de entorpecentes, além de outros delitos, como pontos que mereciam tratamento conjunto pela região através da agenda do foro. Nota-se também a crescente apreensão com os desastres naturais e outras situações de emergência que requeriam a necessidade de "fortalecer a coordenação da assistência humanitária entre os Estados membros da zona com a finalidade de garantir uma resposta oportuna e eficaz" (ONU, 2000).

A coordenação observada em âmbito das Nações Unidas, aliada ao esforço realizado para retomar as reuniões oficiais da ZOPACAS, possibilitou a concretização da Terceira Reunião dos Estados Membros da ZOPACAS, celebrado entre 21 e 22 de setembro de 1994, em Brasília. Destaca-se nessa ocasião a incorporação da África do Sul como integrante do foro, após a supressão do *Apartheid*, política segregacionista que entrava em conflito com os princípios evocados na Resolução 41/11 que aprovou a ZOPACAS. A entrada do país sul-africano trouxe mais consistência ao grupo, criando também condições mais sólidas de coexistência e cooperação na região do Atlântico Sul.

Entre os diversos pontos abordados na reunião de Brasília, destacam-se inovações no sentido de proporcionar maior pragmatismo e consistência institucional ao foro, por meio da adoção de um mecanismo interseccional denominado "Comitê Permanente", composto de representantes dos Estados membros em Nova York e sob a presidência do representante do país sede da última reunião oficial. Tal mecanismo tem como objetivo "apresentar propostas específicas, receber sugestões e garantir a continuidade dos assuntos tratados dentro da esfera da zona", além de recomendar, quando necessário, reuniões a nível ministerial (ONU, 1994).

Dessa forma, a ZOPACAS passaria a contar com uma instância que daria prosseguimentos aos temas e propósitos do foro entre uma reunião e a próxima. Além das medidas estruturais para propiciar maior coordenação ao foro, os Estados membros da ZOPACAS adotaram declarações em três áreas de ação, considerando os princípios gerais enunciados na Resolução inicial, 41/11: não introdução de armas nucleares no Atlântico Sul; meio ambiente marinho; e cooperação empresarial.

A Declaração sobre Desnuclearização do Atlântico Sul reiterava o compromisso comum dos países do foro de reforçarem o regime de não-proliferação nuclear, contribuindo, por conseguinte, para a paz e segurança internacional e aumentando o nível de confiança e cooperação regional. Tal propósito foi reforçado com a decisão do governo sul-africano de desmantelar seis artefatos nucleares construídos ao longo dos anos de 1980. Ademais, o compromisso com a não proliferação nuclear no Atlântico Sul foi também assegurado pelo apoio ao cumprimento da decisão da União Africana na desnuclearização da África, pelo Tratado de Pelindaba, concluído em 1996. Na América Latina, era constantemente reiterado nas reuniões da ZOPACAS os avanços para a concretização do Tratado de Tlatelolco, com a plena adesão de Brasil e Argentina ao acordo em 1994 (PENHA, 2011; p. 190).

Na Declaração sobre o Meio Ambiente Marinho, os Estados da ZOPACAS destacaram no documento a "necessidade de manejo integrado de promover entendimentos institucionais para apoiar a implementação de programas para a proteção de áreas costeiras e oceânicas", enfatizando a relação entre as comunidades costeiras e os recursos vivos e o desenvolvimento das atividades pesqueiras nacionais. Em termos práticos, o foro propôs trocar informações e proporcionar assistência mútua para plena implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, promover seminários técnicos, estimular a investigação científica, além de estudar formas de cooperação com base na Agenda 21 acordada na Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ONU, 1994).

Outros pontos abordados na Declaração foram a poluição das águas sul-atlânticas acarretadas pelos navios que utilizavam as rotas marítimas do Atlântico Sul para transporte de carga radioativa e petróleo, impactando diretamente no ecossistema da região e na economia dos países costeiros. Assim, os Estados da ZOPACAS concordaram em promover arranjos institucionais para a proteção do oceano e da área costeira, garantindo também a presença legal nas respectivas ZEE. Buscava-se, portanto, iniciativas conjuntas em âmbito da ZOPACAS para afirmação da soberania e desencorajamento de ações prejudiciais às águas do Atlântico Sul (COUTINHO, 2013; p. 47).

Quanto à Declaração sobre Cooperação Empresarial no Atlântico Sul, os Estados membros expressaram "o desejo de incentivar o intercâmbio de informações relativas ao comércio, à indústria e ao turismo" que seria implementado por meio de "um grupo de trabalho com a responsabilidade permanente de examinar mecanismos e meios de alcançar os objetivos" (ONU, 1994).

A intensificação da globalização e a lógica da economia de mercado deslocaram, entretanto, a cooperação global sul-sul para a formação de blocos econômicos regionais, impondo certa marginalização entre as costas africana e sul-americana do Atlântico Sul, ambas seguindo processos de integração econômica de forma isolada. Por conseguinte, o comércio entre a América do Sul e a África desempenhava um papel menor na economia mundial, embora as mudanças na África do Sul tenham propiciado uma oportunidade para ampliar o intercâmbio comercial em âmbito da ZOPACAS.

Desde 1994, o Brasil passou a ser o maior parceiro da África do Sul na América do Sul, e um dos maiores no hemisfério sul. Em 1995, cerca de 50% das exportações sul-africanas eram direcionadas ao Brasil, mesmo ano que a África do Sul teve superávit na balança comercial com o Brasil (PEREIRA, 2013; p. 41). Considerando, portanto, o otimismo observado na retomada das atividades da ZOPACAS a partir da reunião de Brasília, bem como na convergência de interesses em comum em diversos âmbitos, além do crescente intercâmbio comercial no Atlântico Sul propiciado pela dinamicidade da economia sul-africana, a ZOPACAS realizou uma IV Reunião de alto nível organizada pela África do Sul na cidade de Somerset West, nas proximidades da Cidade do Cabo, entre 1º e 2 de abril de 1996.

No encontro, sob o tema "Brigding the South Atlantic", a reunião enfatizou, além da reafirmação habitual dos propósitos gerais do foro, a importância da aproximação entre as duas margens do Atlântico Sul para a região, por meio da cooperação entre os mecanismos de integração regional, como o Mercosul e o SADC. Na ocasião, o ministro das Relações Exteriores da África do Sul, Alfred Nzo, e o Secretário de Assuntos Estratégicos do Brasil, Ronaldo Sardenberg, sublinharam a necessidade de fortalecer os laços para estabelecer "pontes" entre a América do Sul e a África, consolidando a região sul-atlântica como um espaço estratégico para fomentar o desenvolvimento econômico (PENHA, 2011; p. 190). Registre-se ainda que o encontro recebeu apoio de várias organizações que propiciaram suporte às atividades da ZOPACAS, como, por exemplo, a Organização Marítima Internacional, trazendo maior credibilidade ao foro diante da comunidade internacional (PEREIRA, 2013).

Tal como ocorreu na Reunião de Brasília, o documento formalizado ao término da IV Reunião dos Estados Membros da ZOPACAS é mais elaborado e abrangente, trazendo novamente não apenas a declaração final, mas também acordos sobre temas específicos como anexos, desta vez versando sobre o tráfico de drogas, o meio ambiente marinho e as atividades pesqueiras ilícitas na zona. Nos textos dos documentos, enfatizou-se a importância do intercâmbio de informações para o exame e adoção de medidas necessárias em âmbito da zona.

A análise do conteúdo dos documentos finais acordados na conferência da ZOPACAS realizada na África do Sul permite apontar que as negociações abrangeram elementos de grande importância para coordenação entre os membros do foro, dentre os quais, se destacam: a contínua adesão dos países membros aos princípios de respeito à soberania e à integridade territorial, bem como a promoção da democracia e do pluralismo político, e a defesa e promoção dos direitos humanos; o compromisso reiterado com a não proliferação de armas de destruição em massa no Atlântico Sul; a importância de prevenção de danos ecológicos e conservação dos recursos vivos; o desenvolvimento de programa de cooperação contra o tráfico de drogas; o estabelecimento de ligações aéreas, marítimas e telecomunicações entre os países da ZOPACAS; o incentivo a participação da comunidade acadêmica e científica; e a afirmação da importância da diplomacia preventiva para evitar que tensões latentes regionais tornem-se problemas de amplitude global.

As amplas discussões mantidas e registradas na reunião da África do Sul indicavam a convergência de interesses entre os países da região e animaram a realização da V Reunião dos Estados Membros da ZOPACAS, organizada pela Argentina e celebrada na cidade de Buenos Aires, nos dias 21 e 22 de outubro de 1998. De fato, nesta ocasião, os países sul-atlânticos trabalharam com base numa agenda que, em geral, foi marcada pela continuidade aos temas de Somerset West, abarcando as seguintes questões: paz e segurança; proteção do meio ambiente marinho e costeiro; proteção dos recursos vivos marinhos; promoção do comércio e investimentos externos; e assistência humanitária (CASTELLI, AOUAD, 1998).

A reunião de Buenos Aires proporcionou outro avanço no processo de institucionalização da ZOPACAS, pois, além das declarações finais, típicas de reuniões do nível das Nações Unidas, adotou-se um novo documento denominado “Plano de Ação”, agregando as declarações e decisões específicas observadas no conjunto de documentos nos dois encontros anteriores. O Plano de Ação constituía-se em uma iniciativa argentina que procurou dotar as Declarações Finais da ZOPACAS de uma operacionalidade prática e concreta, servindo como um complemento para a instrumentalizar as medidas acordadas nas

reuniões e ainda para reforçar as atividades de cooperação tanto bilaterais como multilaterais, nos diferentes campos de interesse dos países sul-atlânticos.

O Plano de Ação definia um conjunto de metas a ser executada pelos países sul-atlânticos que, naquela ocasião, perpassavam: o intercâmbio de informações sobre pesca, comércio, ciência, dentre outras áreas; a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar pelos membros da ZOPACAS, o combate ao tráfico de drogas e de armas; assistência humanitária; e o estabelecimento de um centro de coordenação em todos os países para facilitar a comunicação entre os membros e a Presidência. Cabe destacar que uma das metas elencadas refere-se à ideia de comunidade a partir da ZOPACAS:

> Concordam em promover vínculos mais estreitos, um melhor entendimento e um sentimento de comunidade entre os membros da Zona mediante o intercâmbio de informações mais ampla sobre cada país, incluindo aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais (ONU, 1998).

A noção de "comunidade" não era inteiramente nova, visto que o Brasil já expressava a ideia de "identidade própria" para o Atlântico Sul, assim como de uma "comunidade de Estados do Atlântico Sul" nas comunicações do Informe anual na década de 1980. Entretanto, tal ideia estava restrita ao entendimento brasileiro, pois não tinha repercussão entre os membros da ZOPACAS, sendo, portanto, a referência à noção de "comunidade" no Plano de Ação de Buenos Aires algo inusitado em termos coletivos.

Apesar da adoção de um Plano de Ação ser uma medida inovadora e positiva para a implementação de uma estratégia de ação conjunta dos países sul-atlânticos na região, o documento em si não possibilitou a concretização do foro como uma comunidade regional, tampouco estabeleceu orientação clara e objetiva quanto à implementação de interesses comuns. Comparando o Plano de Ação às declarações elaboradas ao final das reuniões da ZOPACAS, observa-se que o conteúdo do plano continuou tão genérico quanto aos demais documentos, exaltando apenas intenções desprovida de prazos ou delegação de responsabilidades, elementos imprescindíveis para a ação.

Assim, a falta de consenso de como realizar o Plano de Ação, associada à ausência de uma estrutura organizacional mínima que articulasse a implementação das medidas, além da falta de fontes de recursos, enfraqueceu a iniciativa, e o projeto não teve continuidade. A ZOPACAS, então, viu-se paralisada na virada do século e a sexta reunião, que ocorreria em Cotonou, no Benin, não foi realizada (PENHA, 2011; p. 191).

As dificuldades financeiras e o acirramento das instabilidades políticas no continente africano impossibilitaram o prosseguimento dos objetivos de cooperação regional e, além disso, o cenário político latino-americano evidenciou divergências, mais do que convergências, de visão estratégica em matéria de inserção internacional. A Argentina fomentava uma política externa de plena adesão ao neoliberalismo e de alinhamento automático à política externa norte-americana, manifestando inclusive o interesse de integrar a OTAN, em 1999, como membro associado, em uma explícita intenção de secundar os Estados Unidos na região. Para a diplomacia argentina, que já havia obtido o *status* de aliado extra-OTAN pela participação na Primeira Guerra do Iraque, em 1991, a extensão da Otan a outros países iria ampliar a força política da organização para evitar conflitos (ROSSI, 1999; BUENO; CERVO, 2002).

Por outro lado, o Brasil não aceitava uma condição de subserviência, procurando antes resgatar o legado da autonomia, voltando-se para a construção do espaço regional livre da influência de grandes potências, manifestando ainda a pretensão de ocupar um posto como membro permanente do Conselho de Segurança em uma possível reforma das instituições da ONU, pretensão esta que não contava com o apoio argentino. Nesse contexto, Cervo e Bueno (2002) asseveram que, desde a III Reunião da ZOPACAS, ocorrida em Brasília, a ação do foro se diluía nos órgãos regionais entre o MERCOSUL e a ECOWAS, ou entre o MERCOSUL e a SADC, ou ainda entre o Brasil e a CPLP.

Além disso, o Brasil estava envolto em outras questões que considerava prioritárias, sendo que a projeção marítima, assim como a cooperação com a África perderam espaço na agenda de política externa brasileira, restringindo-se aos esforços da Marinha do Brasil para manter programas de formação e intercâmbio com as marinhas da região, tal como a da Namíbia. A dificuldade do Brasil em atribuir significado estratégico ao espaço oceânico em fins da década de 1990 e início dos anos 2000 limitou a concertação política e a cooperação regional na circunscrição do Atlântico Sul.

Esse afastamento do Brasil em relação à uma política de inserção internacional a partir do mar, identificado nesse período, contudo, foi gradativo, tendo início já no começo da década de 1990, quando o país abandonou o discurso de identidade própria para o Atlântico Sul e passou a adotar uma abordagem mais cosmopolita e integrada aos temas da política internacional do momento. Assim, o interesse brasileiro pela ZOPACAS foi sendo perdido, na medida em que o multilateralismo e a cooperação sul-sul não mais apresentavam-se como alternativas viáveis em um mundo em rápidas e constantes transformações. Além disso, os dilemas da integração regional na América Latina requeriam maior atenção da diplomacia e a

busca por parcerias globais tornou-se mais seletiva, ressaltando-se pares em potenciais e os países de língua portuguesa.

O baixo interesse pela ZOPACAS é observado na ausência de comunicações do Brasil nos Informes do Secretário Geral, que, aliás, tornam-se mais rarefeitos nos anos 2000. Entre o período que vai de 2001 a 2016 foram produzidos apenas seis Informes, em 2001 (A/56/454), 2003 (A/58/265), 2005 (A/60/253), 2008 (A/63/525), 2013 (A/67/802), e 2015 (A/69/973) contrastando com a elaboração anual dos anos anteriores. Os Informes mantiveram o mesmo padrão dos anos de 1990, integrando comunicações de órgãos e organizações do sistema ONU e dos Estados, em geral, embora poucos foram os países que se manifestaram através dos informes no período.

Após a resposta apresentada ao Informe de 2001, o Brasil só veio a manifestar-se novamente em 2013 e em 2015, denotando, durante um intervalo de doze anos, pouca atenção e respaldo ao foro que esforçou-se por lançar trinta anos atrás. Porém, percebe-se que, desde 2010 o Brasil esforçou-se por revitalizar a proposta, primeiramente convocando uma mesa redonda para relançar a ZOPACAS, e ainda procurou revigorar sua participação nos Informes a partir de 2013. Esse renovado interesse mostrado pelo foro está relacionado ao aumento de atividades no ambiente marítimo, tal como a extração de recursos na Plataforma Continental brasileira, bem como a maior relevância que o continente africano reconquista na agenda da política externa brasileira durante os governos progressistas dos anos 2000.

Considerando a retomada de importância que a projeção oceânica adquire para Brasil, é significativo analisar o conteúdo da comunicação do país nos Informes de 2013 e 2015, pois reafirmam o compromisso brasileiro com a ZOPACAS. No documento de 2013, foram ressaltados os programas de assistência técnica e capacitação destinados aos Estados membros da ZOPACAS, em sua maioria aos países africanos, mantidos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Conforme dados da ABC, o Brasil aumentou consideravelmente o número de projetos de cooperação técnica na África, sendo que de 85 em 2007, passaram para 253 em 2010. Nos anos subsequentes, esses investimentos e projetos decresceram em função da recessão econômica que teve início no Brasil em 2012, passando para 161 o total de projetos financiados pela ABC em 2014, mas ainda permanecendo em um patamar elevado se considerados os dados de 2007 (ABC, 2014).

Da mesma forma, no Informe de 2015, o Brasil apontou a realização de seminários técnicos, conferindo especial ênfase à cooperação estratégica, por meio de intercâmbios e exercícios navais conjuntos entre as Marinhas da região, além de fomento da capacidade de recursos militares visando a participação em operações de paz. A menção à dimensão

estratégica da cooperação como eixo da ZOPACAS não era observada nas comunicações brasileiras no Informe desde 1992, apontando para uma nova mudança de postura do país em relação à participação no foro.

Além da questão estratégica, o Brasil elencou uma série de sugestões para ampliar a coordenação intrazona: criar um santuário de baleias no Atlântico Sul; aprovar um acordo vinculante no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar aplicável à diversidade biológica marinha da zona fora da jurisdição nacional; universalizar os tratados existentes sobre desarmamento e não proliferação nuclear; impulsionar iniciativas para garantir a segurança marítima do Atlântico Sul, especialmente no Golfo da Guiné. A posição brasileira nos últimos anos, observada nos Informes referentes à ZOPACAS, sugere maior protagonismo nas atividades relativas ao foro, além de apontar um empenho mais significativo no exercício de presença no Atlântico Sul.

Assim como os Informes, os debates na Assembleia Geral sobre o tema da ZOPACAS também deixaram de ocorrer anualmente, sendo que, tal como os Informes, apenas seis resoluções foram adotadas no período: 2001 (A/RES/56/7), 2003 (A/RES/58/10), 2007 (A/RES/61/294), 2010 (A/RES/65/121), 2013 (A/RES/67/266), e 2015 (A/RES/69/322). Em geral, as resoluções não trouxeram inovações em seu conteúdo, limitando-se a reafirmar os propósitos e objetivos da resolução inicial, e o compromisso dos Estados membros com a paz, a segurança e cooperação no Atlântico Sul.

Ainda que mais escassas e com quase nenhuma alteração quanto aos assuntos abordados, as resoluções tiveram continuidade na Assembleia Geral, indicando a existência de interesse por parte dos Estados que compõem a ZOPACAS em não deixar a iniciativa findar-se completamente. Neste sentido, houve algumas manifestações no texto das resoluções em prol da revitalização do foro, mediante a realização de seminários temáticos e preparatórios para a celebração de reuniões oficiais, que ocorreram em Luanda em 2007, e em Montevidéu, em 2013.

No contexto de revalorização do Atlântico Sul no cenário regional e global, Angola, motivada pela ambição de desempenhar mais influências na política interafricana, assumiu a presidência pro-tempore da ZOPACAS em 2007, elevando a importância do foro e arcando com a responsabilidade de organizar uma reunião entre dos Estados membros da ZOPACAS. Para tanto, foram realizadas reuniões prévias em Nova York, Buenos Aires e Montevidéu, no marco da chamada “Iniciativa de Luanda”, nas quais foram avaliadas as conjunturas internacional e regional com a finalidade de reestruturar o foro para melhor articular respostas condizentes com as necessidades circunstanciais da região.

Por fim, a VI Reunião dos Estados membros da ZOPACAS foi realizada entre os dias 18 e 19 de junho em Luanda, Angola. Na ocasião, o ministro das Relações Exteriores angolano, João Miranda, defendeu a revitalização do foro e ressaltou que para sustentar a cooperação, impunha-se a necessidade de conciliar o conceito geográfico de Atlântico Sul, com o geoestratégico, numa perspectiva mais abrangente de retomada das relações sul-sul (PENHA, 2011; p. 192). Neste sentido, cabe observar que a Declaração de Luanda, uns dos documentos adotados ao final do encontro, é bem mais extensa e diversificada que as declarações das reuniões anteriores, contendo um longo texto, 80 parágrafos operativos. Seu conteúdo versa tanto sobre temas da agenda global, como questões relativas à conjuntura regional do Atlântico Sul.

De forma geral, a Declaração de Luanda, reiterou os objetivos das resoluções antecedentes e explicitou o alto grau de consenso alcançado em temos de coordenação multilateral de países em desenvolvimento frente a temas de interesse comum, mas de alcance global. Dentre tais temas, destacam-se o meio ambiente e conservação dos recursos vivos marinhos; a promoção do comércio, do turismo e de investimentos; cooperação técnica em diversas áreas; operações de paz; a luta contra o narcotráfico; direitos humanos e assistência humanitária; democracia e pluralismo político; desenvolvimento e comércio internacional igualitário; globalização e relações econômicas internacionais; integração regional; terrorismo; transporte e comunicação na zona; pesca ilegal; transporte por vias marítimas de materiais perigosos.

Situações de conflitos e tensões latentes no Atlântico Sul também mereceram destaque, em especial a disputa entre Reino Unido e Argentina pela Ilhas Falklands/Malvinas, tema controverso que, pela primeira vez, obteve menção direta e explícita nos documentos oficiais da ZOPACAS, apontando mudança de postura quanto a demasiada cautela adotada em anos anteriores para evitar a eclosão de uma nova disputa armada. Ainda sobre a questão Malvinas, bem como outros focos de tensão na região, o documento ressaltou, contudo, a importância da adoção dos mecanismos pacíficos de solução de disputas. Os Estados membros da ZOPACAS expressaram ainda profunda preocupação com a exploração ilícita de recursos naturais que alimentava conflitos na região.

Em termos de governança global, registrou-se alusão a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas para torná-lo mais representativo, bem como a conclusão satisfatória das negociações da Rodada Doha promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir da perspectiva justa e equilibrada para países em desenvolvimento. A ampla coordenação observada permite inferir que o foro tencionava potencializar um papel

mais ativo nas questões globais, de forma a influir e contribuir positivamente na construção da ordem mundial pós-Guerra Fria.

É interessante frisar que, no concernente à questão nuclear, reafirmou-se devidamente o Atlântico Sul como uma região livre de armas nucleares, mas houve um fato novo na reunião de Luanda, pois destacou-se "os direitos inalienáveis dos Estados-Membros da zona de desenvolver pesquisa, produção e utilização da energia nuclear para fins pacíficos" (ONU, 2007). Tal postura não representa um retrocesso nos pressupostos de não introdução de armas de destruição em massa na região, indispensáveis para caracterizar determinada região como "zona de paz", mas representa uma mudança de pensamento sobre energia nuclear, indicando superação das desconfianças relativas aos programas nucleares de alguns países do foro, além de um reforço na busca da autonomia nos assuntos concernentes ao desenvolvimento da região.

Um novo Plano de Ação foi adotado ao final da reunião, tal como elaborado ao término do encontro de Buenos Aires. Entretanto, o Plano de Ação Luanda trouxe uma inovação, uma vez que redimensionou o foro e criou grupos de trabalho específicos conforme as quatro áreas de cooperação identificadas: cooperação econômica; prevenção do crime e combate ao tráfico de drogas, comércio ilícito de armas ligeiras e de pequeno calibre e crime organizado transnacional, incluindo a pirataria; paz, estabilidade e segurança, em particular prevenção de conflitos; questões relativas à investigação científica, ao meio ambiente e ao meio marinho.

O Plano de Ação Luanda também definiu dois tópicos específicos relativos aos meios de aplicação e mecanismos de execução do plano, cuja atribuição da execução foi delegada à Presidência e ao Comitê Permanente. Nesses tópicos ficou acordado a apresentação e divulgação dos documentos de Luanda aos organismos internacionais e regionais, bem como aos mecanismos financeiros para capitação de recursos e financiamentos de projetos, a manutenção de um banco de dados e um serviço e informação para orientar os Estados membros, e a elaboração de uma página na web.

O Plano de Ação Luanda contribuiu significativamente para revitalizar a ideia de Atlântico Sul sob a perspectiva dos países em desenvolvimento, possibilitando um canal de diálogo em que os países ribeirinhos pudessem intercambiar pareceres e percepções sobre metas comuns em um mundo cada vez mais globalizado. A revitalização do foro na reunião de Luanda também proporcionou maior articulação da cooperação sul-sul em uma perspectiva de participação mais ativa na ordem global.

Contudo, observa-se que, com as mudanças no cenário estratégico internacional ocorridas na década de 1990, foram ampliados tanto os propósitos como o escopo de ação do foro, tornando sua intenção de ação demasiadamente abrangente no tratamento de assuntos com alcance meramente regional sob perspectiva de países em desenvolvimento e, portanto, com capacidade de projeção global de dimensões variadas e bastante limitadas. Assim, da análise do material apresentado na VI Reunião da ZOPACAS, é possível inferir que o foro procurou abordar temas muito amplos, com propósito de articulação muito mais global que propriamente regional, perdendo-se nesse processo a base geoestratégica que propiciou a aprovação do foro: a consciência marítima compartilhada de responsabilidade sobre o Atlântico Sul em contraponto à presença ou ação política de potências extrarregionais.

Soma-se ainda a inexistência de políticas marítimas na maioria dos Estados membros do foro, que possibilitaria a melhor harmonização de interesses, bem como facilitaria a articulação de uma estratégia marítima regional para o Atlântico Sul. Além disso, o baixo investimento em capacidade militar, mais especificamente de poder naval apto a atuar em uma ampla área marítima de interesse da ZOPACAS, dificulta a articulação de um espaço marítimo regional autônomo. Falta ainda ao foro uma estrutura organizacional mais sólida, que poderia ter sido implementada caso uma liderança estivesse à frente da proposta.

Como já observado anteriormente, o Brasil exercia essa liderança à época da formação da ZOPACAS, apregoando inclusive um discurso de identidade própria para o Atlântico Sul à revelia da predominância estratégica das potências do norte do Atlântico. Contudo, as mudanças de prioridade em política externa brasileira a partir dos anos de 1990 repercutiu negativamente na liderança do Brasil na construção do espaço marítimo regional, contribuindo para isso o baixo perfil das relações com o continente africano. Assim, em algumas análises é possível observar que a dificuldade de consolidação da ZOPACAS deve-se à falta ação afirmativa do Brasil no Atlântico Sul:

> Seria de qualquer forma um espaço marítimo marcado, portanto, pela ausência de uma potência real e atuante. É interessante constatar que o Brasil, qualificado por muitos como “grande potência em perspectiva” sugere, por vezes, uma legitimidade em matéria de liderança marítima regional no Atlântico Sul sem a exercer efetivamente (ROSA, 2006; p. 251)

A ausência de coordenação regional, somado às dificuldades estruturais de institucionalização do foro obstaculizaram o fortalecimento e consolidação dos propósitos estabelecidos na reunião de Luanda. Devido ao fim das ameaças referentes ao período da Guerra Fria, a iniciativa foi redimensionada no sentido de abarcar novos temas da agenda internacional, ao

invés de concentrar esforços para estabelecer consensos em torno dos interesses ou ameaças comuns referentes ao mar, resultando na inércia observada a partir de 2000. A tentativa de revitalização do foro proposta a partir da Iniciativa de Luanda, em 2007, foi louvável, porém, mais uma vez a ZOPACAS ficou paralisada, pois o encontro programado para o Uruguai em 2009 não foi realizado.

Após a divulgação do conceito de "Bacia do Atlântico" e da proposta de parceria entre países do Atlântico Norte e do Atlântico Sul na "Iniciativa para o Atlântico", lançada por Portugal e Espanha em 2009, na Declaração de Lanzarote, o Brasil manifestou interesse em tentar revitalizar novamente a ZOPACAS. Além disso, a reativação da IV Esquadra dos Estados Unidos e a criação do Comando da África (USAFRICOM) assinalou o crescente interesse global pelo Atlântico Sul, aumentando as preocupações brasileiras quanto à situação estratégica de uma área marítima importante para a defesa do país.

A nova postura brasileira pode, então, ser observada em diversas manifestações do então Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, que procurou retomar o discurso de singularidade do Atlântico Sul como área estratégica autônoma. Em intervenção na Conferência Internacional sobre o Futuro da Comunidade Transatlântica, realizada em setembro de 2010 no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, Jobim ressaltou que as questões de segurança relacionadas às duas esferas do oceano Atlântico são distintas e, portanto, requerem respostas diferentes (BRASIL, 2010, p. 3).

Diante disto, a atuação do Brasil na ZOPACAS viria a ser relevante novamente em 2013; porém, já em 2010, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro procurou revitalizar o foro por meio da realização de uma Mesa Redonda em Brasília, entre 6 e 7 de dezembro, com a participação dos Estados membros da ZOPACAS e de representantes do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, da Comissão Oceanográfica Internacional e da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.

O encontro em Brasília permitiu uma discussão, em nível técnico, de possibilidades de cooperação em diversas áreas e constituiu em uma etapa de preparação para reunião realizada em Montevidéu em 2013. Dentre os temas discutidos, foram identificadas algumas áreas para intensificar os esforços de cooperação: segurança portuária, preservação dos recursos marinhos, segurança marítima e combate a crimes transnacionais, mapeamento e exploração dos fundos marinhos, transporte aéreo e marítimo e cooperação em defesa (BRASÍLIA...2010).

Da mesma forma, em discurso proferido por ocasião da abertura da VII Reunião dos Estados Membros da ZOPACAS, realizada em janeiro de 2013, em Montevidéu, o ministro

de Defesa do Brasil naquele momento, Embaixador Celso Amorim, ressaltou que, nesse contexto internacional "é muito difícil dizer exatamente onde irão surgir os conflitos, como eles irão surgir, e quais serão as intervenções externas nesses conflitos. Esses fatos tornam ainda mais importante e vital a manutenção da nossa zona de paz e cooperação" (AMORIM, 2016).

No encontro, o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota ressaltou que a agenda de trabalho da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul compõem-se de três pontos centrais: 1- desarmamento e não proliferação nuclear; 2- cooperação; 3- temas econômicos. O ministro defendeu a revitalização da ZOPACAS como fórum regional para organização do espaço sul-atlântico no contexto difusão do poder global (PATRIOTA, 2013). Além disso, embora já existisse intercâmbio entre as forças armadas sul-atlânticas, com destaque para as marinhas, foi somente nessa conferência que ficou estabelecido a coordenação para intercâmbio de informações sobre defesa – Livros Brancos, estratégias nacionais ou doutrinas – e exercícios militares conjuntos.

A inclusão da cooperação em defesa na agenda da ZOPACAS, assim como a presença dos ministros de defesa no encontro, foi algo inovador, uma vez que, desde o estabelecimento do foro, que deu origem a uma "zona de paz" no Atlântico Sul, conceito estritamente associado ao âmbito da estratégia, a defesa não era um tema abordado. Observa-se, portanto, um avanço na reunião de Montevidéu no sentido de incluir questões de cooperação em defesa como objetivo do foro, que pode vir a possibilitar maior presença estratégica dos países da ZOPACAS no Atlântico Sul.

Os documentos aprovados ao final do encontro, como nas reuniões anteriores, foram a Declaração de Montevidéu e o Plano de Ação de Montevidéu, sendo ambos documentos abrangentes e bem estruturados, apontando para a consolidação do diálogo como principal instrumento de existência de uma comunidade do Atlântico Sul. As áreas para ação conjunta no Plano de Montevidéu, além da defesa, foram: mapeamento e exploração do fundo marinho; meio ambiente; transporte marítimo e segurança portuária; segurança marítima; segurança pública e combate ao crime organizado internacional; outras áreas para o desenvolvimento, que inclui comércio, educação, cultura, etc. (ONU, 2013).

Ainda em 2013, o Ministério da Defesa do Brasil, em conjunto com outros órgãos, organizou em Salvador, Bahia, o "I Seminário ZOPACAS - Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento", ocorrido em outubro daquele ano e contando com a presença de militares dos países integrantes da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

com o objetivo de promover o intercâmbio de experiências e reforçar o diálogo no âmbito da defesa regional.

A iniciativa brasileira de promover o Atlântico Sul a uma Zona de Paz e Cooperação em meados dos anos de 1980, contou com o respaldo da maioria dos países da região, exemplificando uma visão estratégica regional comum sobre o aproveitamento oceânico e projeção marítima. No entanto, a convergência na articulação e incentivo à proposta da ZOPACAS, não resultou ainda em visões estratégicas compartilhadas ou possibilidades de articulação conjunta que permitam estabelecer uma dinâmica própria em termos identidade regional.

A ZOPACAS, ao completar 30 anos de existência, apresenta-se, portanto, como um foro multilateral fomentador de acordos e disseminador da ideia de cooperação, porém é insuficiente para ação conjunta. Ademais, os atuais desafios quanto à segurança marítima, notadamente no Golfo da Guiné, impõem maior fragmentação quanto a uma possível visão estratégica regional. Por conseguinte, novamente a ZOPACAS encontra-se diante de um impasse, pois a próxima reunião prevista para ocorrer em Cabo Verde em 2015 ainda não foi realizada.

4.3 Cooperação no Atlântico Sul: desafios e oportunidades

Após o processo de constituição da ZOPACAS liderado pelo Brasil na década de 1980, observa-se mais recentemente um renovado empenho dispensado pela política externa brasileira para revitalização do foro, notoriamente a partir de 2010, indicando a existência de um crescente comprometimento por parte do país em atuar como articulador de consensos em seu entorno estratégico. Nesse exercício, conforme argumenta Fiori (2013, p. 128), o Brasil se propõe a ter uma presença mais afirmativa no Atlântico Sul, embora a posição oficial da diplomacia brasileira seja permanentemente favorável à não militarização, isto é, contrária a formação de alianças militares, ao passo que prioriza o exercício de uma política de projeção de poder cooperativa nas suas áreas de interesse a partir do mar, em direção a determinadas países da África.

A projeção de poder cooperativa praticada pelo Brasil no Atlântico Sul pode ser observada no estreitamento de cooperação em matéria de defesa com os países no perímetro do Atlântico Sul, de forma a contemplar a meta estipulada no Plano de Ação de Montevidéu, cujo destaque inovador foi justamente a cooperação em defesa como pressuposto de consolidação da ZOPACAS. Destacando a sua condição de país sul-atlântico com maior

capacidade de projeção marítima no Atlântico Sul, o Brasil vem buscando maior aproximação com Estados da costa ocidental da África, destacando-se tanto parceiros históricos, como Angola, Nigéria, África do Sul e Namíbia, como também com os demais países litorâneos. Na América do Sul, o Brasil também reforçou seus acordos de cooperação militar com a Argentina e o Uruguai (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013; p. 5).

A cooperação em defesa com os países da costa oeste africana e com os parceiros sul-americanos não contradiz a ação do campo diplomático, uma vez que, no âmbito da ZOPACAS, a alegação continua de não militarização, bem como não proliferação de armas nucleares na região, não implicando em desmilitarização ou redução dos contingentes militares de seus membros, muito pelo contrário, esses vínculos representam a intensificação dos esforços atuais para articulação entre as políticas externa e de defesa brasileiras (*Ibdem, loc. cit.*). Como já observado por Miyamoto (1987), desde a primeira resolução sobre a ZOPACAS apresentada à ONU em 1986, ficou perfeitamente clara a diferença entre desmilitarização e não militarização, atendendo aos anseios militares e ressaltando a paz e a cooperação sem, contudo, abrir mão do poderio bélico.

Neste sentido, setores relativos ao Ministério da Defesa do Brasil explicitaram que o país defende a segurança da região, porém não sua militarização. Conforme apontou um oficial da Marinha do Brasil: "O Atlântico Sul é uma área de cooperação, área onde se fomenta a parceria. Agora estamos nos planejando estrategicamente, num futuro próximo, para estarmos mais ainda preparados para qualquer postura diferente dessa" (FELLET; KAWAGUTI, 2013).

A atual postura brasileira quanto à cooperação em defesa no Atlântico Sul permite inferir que os esforços para aumentar o protagonismo na região, tal como ocorria com o discurso de identidade própria à época da aprovação da ZOPACAS, constituem-se em parte de uma estratégia mais ampla de consolidação da presença do Brasil no Atlântico Sul, visando à proteção dos recursos e projetos da política marítima brasileira na região.

A expansão da cooperação em defesa em direção à África ocorre em um momento em que Estados Unidos, Reino Unido, França e outras potências também mostram interesse pelo Atlântico Sul. Conforme observa Abdenur e Souza Neto (2013, p. 6) em um cenário em que o Atlântico Sul assume nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil utiliza a cooperação para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço. O discurso de identidade própria, pautada em preocupações e ameaças comuns no perímetro sul-atlântico, incluindo as "novas ameaças", possibilita ao Brasil assegurar para si uma posição de destaque.

Portanto, tal estratégia se baseia não apenas na promoção de interesses comuns aos países dessa área marítima, mas também na tentativa de minimizar o envolvimento de atores externos, destacando a responsabilidade dos países da região, tal como expressado na ocasião de aprovação da ZOPACAS.

Nesse sentido, o discurso do então Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, na abertura da VII Reunião ZOPACAS é esclarecedor, pois ressaltou não apenas os interesses em comum entre os países sul-atlânticos, mas também a necessidade de minimizar a presença de atores externos:

> Ao aprofundarmos nossas relações, evitaremos que o Atlântico Sul seja visto como um vazio de poder e, portanto, atraia forças externas às nossas regiões. [...] a Defesa tem aqui um papel importante. Não só em situações como as que foram mencionadas, como a pirataria, o tráfico de drogas e o terrorismo, que podem se aproximar de nosso oceano comum, mas também porque essas mesmas atividades ilícitas podem atrair, de maneira negativa para a nossa área, intervenções externas (AMORIM, 2016; p. 126).

Observa-se nas palavras de Amorim a referência à ideia de "vazio de poder", muito debatido quando se aborda a situação estratégica do Atlântico Sul. Contudo, já analisamos que nesta área marítima há predominância da influência do eixo americano-britânico, ainda que tal discurso remeta a ideia de vazio de poder estratégico que, como lembrado pelo ex-ministro brasileiro, tem como intenção colaborar na construção ou extensão de alianças militares no Atlântico Sul. Portanto, o protagonismo da política externa brasileira na região projeta-se em uma área marítima marcada por estratégias concorrentes, não em um vazio de poder.

Disto decorre a importância da concepção discursiva de uma "identidade" única e específica para o Atlântico Sul, como requisitado por meio da ZOPACAS a partir da identificação de fatores históricos e econômicos. Porém, tais fatores por si só não serão suficientes, caso existam percepções diferentes quanto aos dilemas a serem enfrentados, assim como à escolha de qual tratamento a ser dispensado para tais situações, por isso, é importante a cooperação em defesa. Assim, a prática discursiva sobre "identidade regional" auxilia na orientação estratégica individual, possibilitando resultados coletivos. A ideia de identidade, para além de um conjunto de afirmações retóricas, constitui-se em um elo aglutinador de opiniões, uma vez que as realidades políticas e a disponibilidade de recursos dos atores regionais são bastante diversificadas.

Além disso, os esforços no sentido de fomentar a identidade regional por meio da cooperação em defesa auxiliam na ampliação do espaço no qual o Brasil tem condições de projetar sua influência para além de sua fronteira marítima. Para tanto, as possibilidades do

protagonismo brasileiro estão sujeitas tanto à capacidade de estar presente no mar como também de fomentar a cooperação em defesa, sem, contudo, incorrer em novas tensões ou exacerbar disputas já existentes na região. Sendo o Brasil o país com maiores interesses e recursos, além de maior projeção geográfica no Atlântico Sul a ponto de militares interpretar a relação com o mar como "vocação natural", a dinâmica da construção de um projeto regional depende, em grande proporção, da ação decisiva do Brasil:

> Aqui não serão os membros africanos da ZOPACAS que definirão o ritmo. Pelo contrário, o Brasil será a única potência do Atlântico Sul no hemisfério ocidental com peso geopolítico-econômico e capacidade para contrabalançar os EUA e seus aliados no Atlântico Norte, influenciando os termos do multilateralismo no transatlântico sul. [...] é na dinâmica ocidental do hemisfério interamericano entre Brasília e Washington que o futuro de grande parte do Atlântico Sul vai girar (KORNEGAY, 2013; p. 99).

Abdenur e Souza Neto (2013; p. 5) explicam que a construção de um projeto regional é geralmente impulsionada por interesses daqueles Estados que lideram o processo, uma vez que o grau de protagonismo de tais países está intrinsicamente relacionado às suas prioridades estratégicas. Portanto, nesse processo de construção regional, os países que assumem o papel de articuladores têm em vista não apenas a região em si, mas também procurar assegurar a implementação de metas próprias. Para o Brasil, por exemplo, a relação com os países africanos permite maior controle do chamado "gargalo do Atlântico", área estratégica de afunilamento do oceano, entre os paralelos 6°S e 12°N, por meio do eixo Natal-Cabo Verde.

Ademais, o Brasil, potência regional em ascensão, almeja galgar o *status* de potência global por meios próprios, meta para a qual converge a construção de um espaço regional autônomo a partir do Atlântico Sul. O mar, além de um espaço que permite de projeção de poder externo sobre as fronteiras marítimas nacionais exigindo, assim, investimentos em defesa, é também um meio de inserção internacional, de comunicação ampla com o ambiente externo. Tradicionalmente, a capacidade de projetar presença no mar e, por meio do mar, para além do perímetro regional contíguo facilita o reconhecimento da condição desejada de ator global. Porém, mais importante que projetar-se ao mar, e manter tal capacidade por meio de uma política e de uma estratégia marítima bem estruturadas.

A construção da ideia de identidade regional no Atlântico Sul a partir da projeção de poder cooperativa realizada pelo Brasil, portanto, tende a ganhar maior dinamicidade e autonomia por meio da cooperação em áreas estratégicas, pois quem domina a segurança, tem maior capacidade para disputar os "vazios estratégicos". No Atlântico Sul, a contribuição mais significativa em cooperação em defesa diz respeito às prioridades quanto à segurança

marítima e à defesa da soberania, além da manutenção da zona de paz, isto é, da não introdução de armas nucleares. Todos esses elementos são indispensáveis para evitar intervenções externas à revelia dos objetivos dos países sul-atlânticos e consolidar o Atlântico Sul como um espaço de diálogo, de cooperação e de paz (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Por outro lado, a cooperação em defesa implementada pelo Brasil no Atlântico Sul por meio da revitalização da ZOPACAS é reflexo das mudanças de prioridades estratégicas sustentadas nos documentos de defesa após as recentes descobertas de reservas de petróleo e outros recursos na plataforma continental brasileira, na área do pré-sal. A preocupação com a segurança de tais recursos, assim como das rotas marítimas pelas quais é realizado o comércio exterior brasileiro, levou o Brasil procurar também modernizar e expandir a sua capacidade naval, visando à difusão de uma "mentalidade marítima" entre a população brasileira com o propósito de reforçar o papel do país como potência marítima do Atlântico Sul (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013; p. 6).

Nesse sentido, a cooperação em defesa tem grande importância para a construção da identidade própria para o Atlântico Sul defendida pela diplomacia brasileira, cabendo também um papel de destaque para a Marinha do Brasil, como instrumento de presença e provedor de cooperação junto aos países atlânticos. Considerando que a projeção de poder cooperativa depende sumariamente da cooperação em defesa, e que essa área é a base para consolidação de uma identidade estratégica diferenciada para o Atlântico Sul tendo em conta a dinâmica estratégica do Atlântico Norte, faz-se necessário analisar com especial ênfase as ações brasileiras em âmbito da cooperação em defesa em relação aos países da ZOPACAS.

É, contudo, válido lembrar que a importância da ZOPACAS não se resume exclusivamente na cooperação em matéria de defesa. Como já observado em seus documentos, o foro possui uma ampla gama de temas debatidos coletivamente, para os quais convergem certas ações cooperativas implementadas pelo grupo nas principais áreas identificadas no Plano de Ação em Montevidéu. Como exemplo, podemos citar o já mencionado I Seminário ZOPACAS sobre Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento, realizado em Salvador em 2013, patrocinado pelo Brasil e organizado pela Chefia de Assuntos Estratégicos e Subchefia de Assuntos Internacionais, com apoio do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação. O evento promoveu oficinas de trabalho para intercâmbio de experiências de caráter técnico e operacional relativas ao tema do seminário (COUTINHO, 2013).

Em novembro 2015, o Brasil promoveu outro seminário em Salvador voltado aos membros da ZOPACAS, porém, desta vez tendo como tema operações de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas. O seminário foi realizado pelo Ministério da Defesa em Parceria com o Ministério das Relações Exteriores, e contou com a participação de representantes de 48 países, incluindo os membros da fronteira marítima do Atlântico Sul. Dentre os principais assuntos abordados, destacam-se temas como: dilemas éticos em Operações de Paz, a Doutrina da União Africana para Operações de Paz, a experiência brasileira na Força-Tarefa Marítima da ONU no Líbano, a questão de gênero em Operações de Paz, entre outros. Ao final do seminário, o subchefe de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, general Décio Luis Schons, destacou a importância da divulgação das atividades da ZOPACAS, e as "valiosas possibilidades de utilização desse mecanismo multilateral para a promoção da paz e da cooperação entre os países condôminos do Atlântico Sul" (BRASIL PROMOVE..., 2015).

No concernente ao meio ambiente, outro eixo temático da ZOPACAS, a CIRM organizou o Seminário para o Atlântico Sul Ocidental, que ocorreu em Brasília em 2013, em caráter preparatório para o "Workshop Regional do Atlântico Sul" realizado em Abidjan, na Costa do Marfim pelo PNUMA. O seminário teve como finalidade avaliar a capacidade técnica e científica regional. Além disso, missões de prospecção para elaboração de projetos de cooperação técnica da área de pesca e agricultura foram enviadas para Angola e Guiné, entre 2011 e 2014, e na área de preservação marinha para Gabão, em 2010 (COUTINHO, 2013, p. 72).

Já na área de mapeamento e exploração do fundo marinho, o Brasil, devido à grande experiência adquirida com o projeto de levantamento e delimitação da plataforma continental brasileira, por meio do LEPLAC, tem se destacado como um provedor de cooperação técnica para países da costa atlântica africana com interesse em realizar o processo semelhante e pleitear a extensão da jurisdição no mar junto às Nações Unidas. Por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha, o Brasil presta apoio técnico ao governo da Namíbia desde 2001 no delineamento de sua plataforma continental. O Brasil também auxilia o levantamento da plataforma continental e a demarcação da costa submarina de Angola, através de uma parceria formalizada por meio de entendimento técnico assinado em 2011 entre os Ministros da Defesa de ambos os países (BRASIL ASSINA..., 2011). Cabo Verde também recebeu apoio e colaboração do Brasil no processo de definição da extensão de sua plataforma continental, cujo relatório foi submetido às Nações Unidas em setembro de 2014.

Em termos de cooperação para o desenvolvimento, a Agência Brasileira de Cooperação, em coordenação com o Departamento de Organismos Internacionais, desenvolveu um programa de cursos de capacitação técnica e profissional, voltado a nacionais dos países integrantes da ZOPACAS. Esses cursos possuem o mérito de permitir ampla troca de experiências e boas práticas entre os países membros da ZOPACAS em áreas de interesse mútuo. Em 2013, os cursos oferecidos foram: Gestão e Planejamento da Zona Costeira e Marinha; Criminalidade Transnacional; Organização dos serviços nas ações de controle da tuberculose nos países da ZOPACAS; Oceanografia no Atlântico Tropical; Gestão Sustentável da Pesca e da Agricultura. Infelizmente, contudo, não há informações de outros cursos em âmbito da ZOPACAS tenham ocorrido nos anos seguintes.

Todas essas iniciativas em cooperação em diversas áreas estabelecidas nos Planos de Ação da ZOPACAS apontam para a importância do foro como um mecanismo multilateral de troca de informações e experiências entre países em desenvolvimento, cuja a colaboração do Brasil tem sido um instrumento substancial. Entretanto, é na área da defesa a principal inovação observada no Plano de Ação de Montevidéu, sendo este também o eixo fundamental para o estabelecimento de uma identidade estratégica que possibilite a diferenciação do Atlântico Sul em relação ao Atlântico Norte. A cooperação em defesa permite ao Brasil exercer projeção cooperativa no Atlântico Sul sem necessariamente estabelecer alianças militares, tal como defendido pelo discurso diplomático.

Consequentemente, observa-se um aumento significativo da quantidade de acordos de cooperação assinados e renovados entre Brasil e os países integrantes da ZOPACAS em âmbito bilateral em matéria de defesa. Em 1994, por exemplo, o Brasil assinou um acordo de cooperação de defesa com a Namíbia, sendo que atualmente, o Brasil é o fornecedor e parceiro de treinamento primário de Marinha da Namíbia. Em 2001, o Brasil ampliou a cooperação, abrindo uma missão consultiva naval em Walvis Bay, maior porto comercial e único porto de águas profundas do país (THOMPSON; MUGGAH, 2015).

O acordo gerou uma série de ações decorrentes, tal como a transferência, em 2004, da Corveta Purus à Namíbia, sendo nomeada naquele país de “NS Lt-Gen Dimo Hamaambo”. No mesmo ano, foi acordado o fornecimento de embarcações construídas no Brasil e, em 2006, a marinha brasileira criou Grupos de Apoio Técnico e enviou militares para a base de Walvis Bay. Em 2009, foi entregue o primeiro navio-patrulha construído no Brasil, batizado de “Brendan Sinbwaye”. Entre 2003 e 2013, a Escola Naval brasileira e Escola de Guerra Naval treinaram cerca de 2.000 oficiais militares da Namíbia. Além disso, as ações incluíram a cooperação para a criação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais namibiano e a

realização de curso de formação de soldados; o desenvolvimento do Cerimonial da Marinha; a promoção de ações conjuntas de instrução e treinamento militar, exercícios militares conjuntos; dentre outras (AGUILAR, 2013; p. 60).

Na sequência, o Brasil também assinou acordos de cooperação em defesa com Cabo Verde (1994), África do Sul (2003), Guiné-Bissau (2006), Nigéria (2010), Senegal (2010 e 2013), Angola (2010), e da Guiné Equatorial (2010), contemplando, portanto, uma ampla gama de países integrantes da ZOPACAS no continente africano (THOMPSON; MUGGAH, 2015). Tais acordos tinham como premissas gerais: promover a cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa; partilhar conhecimentos e experiências adquiridas no campo de operações, na utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira, bem como no cumprimento de operações internacionais de manutenção de paz; partilhar conhecimentos nas áreas da ciência e tecnologia promover ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares combinados, bem como a correspondente troca de informação; e colaborar em assuntos relacionados a equipamento e sistemas militares (AGUILAR, 2013; p 58).

O intercâmbio com a Nigéria em matéria de defesa, ocorre especialmente na área de projetos navais por meio da EMGEPRON. O Brasil, por sua vez, pretende desenvolver com a Nigéria um programa de exploração mineral no Atlântico. Além disso, o Brasil mantém na Nigéria o Adido de Defesa Naval do Exército e Aeronáutico com o objetivo de orientar a cooperação regional e promover o intercâmbio em material de defesa. Com a Guiné-Bissau, o Brasil coopera para a implementação de um Centro de Formação das Forças de Segurança, com o objetivo de contribuir para a reestruturação e modernização do setor de segurança e defesa. Já com a Guiné Equatorial o acordo prevê a cooperação entre os dois países na área de defesa, incluindo a possibilidade de aquisição de produtos e serviços nacionais de defesa pelo governo de Guiné Equatorial e promover ações conjuntas de treinamento e instrução militar (GOIS, 2010).

A parceria estratégica com Angola, firmada em 2010, inclui a manutenção de consultas regulares sobre temas bilaterais, regionais e multilaterais, incluindo as iniciativas no âmbito da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e a cooperação para a solução de conflitos na África e em outras regiões, inclusive construção da paz em situações pós-conflito. No campo da cooperação técnica, científica e tecnológica, a parceria contemplou ações para o desenvolvimento de recursos humanos e pesquisas conjuntas nas áreas da indústria naval, segurança pública e defesa. Na área de ensino, Brasil e Angola já têm parceria em cursos oferecidos pela Escola de Guerra Naval (EGN) da Marinha brasileira. A instituição forma,

anualmente, cerca de mil alunos, distribuídos em cinco cursos, inclusive Estudos Marítimos AGUILAR, 2013; ANGOLA QUER..., 2016).

Da mesma forma, o acordo entre Brasil e Senegal, estabelece o compartilhamento de conhecimentos e experiências em áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviço de defesa. Entre outras medidas, o acordo prevê a utilização de equipamento militar, promove ações combinadas de treinamento e instrução militar, além de exercícios militares conjuntos e intercâmbio de informações. Em 2013 foram assinados novos acordos com o objetivo de elaboração de um programa de qualificação profissional para oficiais e praças da Marinha do Senegal. Além disso, foram firmados dois acordos com empresas brasileiras para aquisição de aviões e navios-patrulha. Os equipamentos serão empregados pelas Forças Armadas daquele país, e sua compra conta com aporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (SENEGAL FIRMA..., 2013; BRASIL E SENEGAL ASSINAM..., 2010).

A cooperação com Cabo Verde em matéria de Defesa começou em 1994, com a assinatura do acordo bilateral de cooperação técnico-militar. Desde então, os dois países iniciaram uma série de ações setoriais, incluindo a realização de exercícios militares. Em 2012 e 2013, dois dos novos navios-patrulha oceânicos adquiridos pela Marinha brasileira passaram por portos do país africano, onde realizaram exercícios navais com os militares da Guarda Costeira de Cabo Verde. Em outubro de 2012, a Força Aérea Brasileira enviou ao país dois aviões-patrulha para realização de exercícios conjuntos de patrulhamento aéreo no mar. Outro aspecto relevante da cooperação foi a doação, pelo Brasil, de uniformes aos membros da Guarda Costeira cabo-verdiana. Foi também inaugurada uma Missão Naval em 2013, cujo trabalho será inicialmente focado em ações de formação de militares do país africano, oficiais e praças, em escolas das Forças Armadas brasileiras (BRASIL INAUGURA..., 2013).

Destaca-se, ainda, a cooperação em defesa com a África do Sul, cujo acordo celebrado em 2003 possibilitou que as forças aéreas brasileira e sul-africana iniciassem o desenvolvimento de um projeto de míssil ar-ar de curto alcance, capaz de realizar manobras para atingir alvos durante o voo e com sistema de detecção infravermelho, denominado A-Darter. Os dois países mantêm ainda intercâmbios de formação de oficiais, realizam exercícios militares conjuntos e desenvolvem projetos comuns de equipamentos de defesa (BRASIL E ÁFRICA DO SUL..., 2014).

Há também uma importante agenda de cooperação em defesa em articulação com São Tomé e Príncipe, que inclui áreas diversas e iniciativas como a criação do Centro de Formação Profissional, inaugurado em 2014, e o estabelecimento, no mesmo ano, da Missão

Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe. A Missão brasileira contribui para a estruturação do poder naval do país, em consonância com o objetivo comum de promoção da paz e da segurança no Atlântico Sul, no âmbito da ZOPACAS, assim como os demais acordos em defesa com países da costa atlântica africana (VISITA DO MINISTRO...2015).

No quadro abaixo é possível observar que, para além de acordos de cooperação em defesa, treinamentos de militares e estabelecimento de missões navais, o Brasil tem se destacado também como fornecedor de armas de pequeno porte e munições para vários países do entorno estratégico do Atlântico Sul.

Ilustração 13 - Quadro-resumo da cooperação em defesa entre Brasil e países da costa ocidental africana

Países	Treinamentos de militares	Acordo de defesa	Venda de armas e munição	Venda de aeronaves militares	Missão naval
África do Sul		X	X		
Angola	X	X	X	X	
Benim	X				
Cabo Verde	X	X	X		X
Congo			X		
Costa do Marfim			X		
Gana			X	X	
Guiné Equatorial		X			
Guiné-Bissau	X				
Libéria			X		
Namíbia	X	X	X		X
Nigéria	X	X	X	X	
R. D. do Congo			X		
São Tomé e Príncipe	X				X
Senegal	X	X	X	X	

Fonte: International Affairs, 2015.

Ressalte-se ainda, na área de segurança e defesa, o esforço feito pelo Brasil para priorizar a segurança marítima e vigilância do tráfego marítimo, temas de grande relevância para os países africanos, devido ao aumento de delitos e roubos armados em suas águas jurisdicionais. Tal fato pode ser observado durante a travessia do Reino Unido para o Atlântico Sul de dois navios-patrulha da classe "Amazonas", que realizaram visitas a países africanos e ofereceram treinamentos às forças navais da região (PIRATARIA NO GOLFO..., 2015).

Ademais, foram realizados exercícios conjuntos entre a Marinha do Brasil e a Marinha Benin, Cabo Verde, Nigéria e São Tomé e Príncipe, em 2012, e exercícios adicionais com Angola, Namíbia e Senegal em 2013 (THOMPSON; MUGGAH, 2015). Entretanto, nos anos seguintes, por falta de meios navais e de recursos, a Marinha do Brasil, reduziu drasticamente a cooperação com as Marinhas da costa ocidental da África. Ainda assim, foram mantidos os intercâmbios de capacitação de oficiais nas tarefas de monitoramento do tráfego marítimo, patrulhamento naval e abordagem de embarcações suspeitas, temas de grande interesse por parte dos países africanos.

Quanto aos países sul-americanos integrantes da ZOPACAS, é importante frisar que, em 2012, a Argentina mostrou interesse no míssil A-Darter, desenvolvido conjuntamente por Brasil e África do Sul. A participação argentina nesse processo viria a fortalecer a ZOPACAS, uma vez que articula a colaboração entre três países com considerável projeção no Atlântico Sul. Ambos países também estudam proposta de ação conjunta para a modernização de mísseis antinavios Exocet MM-38 e MM-40 (BRASIL E ARGENTINA VÃO..., 2012). Em 2016, em encontro bilateral entre os ministros de Defesa de Brasil e Argentina, foram estabelecidas novas parcerias no sentido de avançar em temas como missões de paz, sistemas de monitoramento de fronteiras, programas no continente Antártico e no setor da indústria aeronáutica (BRASIL E ARGENTINA DISCUTEM..., 2016).

Além dos acordos bilaterais de cooperação em matéria de defesa mantidos pelo Brasil com os países circunscritos pelo Atlântico Sul, é igualmente importante ressaltar a realização de exercícios navais conjuntos, entre a Marinha do Brasil e demais marinhas da região, como instrumento fundamental não apenas de projeção de poder cooperativa efetivada pelo país a partir do mar, mas também como recurso de efetivação da ideia de responsabilidade regional no Atlântico Sul. Desde a aprovação da ZOPACAS, o Brasil e demais países sul-atlânticos vêm estabelecendo e participando de exercícios militares conjuntos, tanto em âmbito do foro, como sob a égide de outras instâncias, como a CPLP, o IBAS e o MERCOSUL. De todos os modos, tais atividades conduzidas pelas forças armadas

da região colaboram para a construção da confiança mútua e da identidade estratégica do Atlântico Sul.

Na vertente sul-americana, Brasil e Argentina realizam quase anualmente, desde 1978, o exercício militar entre as duas Marinhas denominado de Operação Fraterno. O exercício, inicialmente, não fez parte de um projeto político de aproximação ente os dois países, uma vez que foi uma iniciativa proveniente das Marinhas e não dos governos. Porém, foi a primeira operação militar realizada pelas forças armadas dos dois países a partir de uma decisão autônoma, ou seja, fora do âmbito da TIAR (MORAES, 2010; p. 95).

Desde a primeira edição, diversas embarcações foram empregadas nesses exercícios, destacando-se a presença de submarinos, fragatas, corvetas, contratorpedeiros e navios-tanque. A Operação Fraterno tem como objetivo melhorar o relacionamento e conhecimento profissional entre ambas as Marinhas, procurando aprimorar o nível de adestramento das unidades envolvidas. Em agosto de 2017, o exercício chegou em sua trigésima quinta edição, sendo realizado em águas jurisdicionais brasileiras, entre Rio de Janeiro e Itajaí, em Santa Catarina. A frequência com que ocorre o exercício desde 1978, indica que tal iniciativa trata-se de uma atividade de cooperação militar de longo prazo e não apenas de ocasião, fortalecendo vínculos de confiança mútua entre as Marinhas de ambos os países (MARINHA DO BRASIL E..., 2017).

Os exercícios militares envolvendo as Marinhas sul-americanas, voltados para o Atlântico Sul, ganharam mais força a partir do fim da Guerra Fria. Além da Operação Fraterno, as Marinhas da Argentina e do Brasil criaram operação ARAEX, que incluía o emprego de aviões e helicópteros navais na guerra no mar. Outro exercício semelhante também ocorria com a Marinha do Uruguai, denominado URUEX. A partir de 2002, os exercícios passaram a reunir as marinhas dos três países (AGUILAR, 2013; p. 55). A Operação ARAEX ocorreu sete vezes, entre 1993 e 2009, sendo que a partir de 2007 o exercício não tem sido mais realizado devido ao fato de o atual porta-aviões brasileiro, o Navio Aeródromo São Paulo, encontrar-se inativo desde 2006 (MORAES, 2010; p. 96). Em fevereiro de 2017, a Marinha do Brasil anunciou sua desativação definitiva devido aos altos custos dos reparos necessários para mantê-lo em operação (NOTA MB..., 2017).

Em 1993, a Argentina e a África do Sul criaram o exercício ATLASUR, no âmbito da ZOPACAS, com foco voltado para ações de superfície, antiaéreas, antissubmarinas e de guerra eletrônica, sendo testados, também, procedimentos de apoio logístico móvel e aperfeiçoada a interoperabilidade entre os meios navais e aeronavais dos participantes. A

partir de 1995, a convite da Argentina, o Brasil e o Uruguai passaram a participar da manobra e oficiais paraguaios estiveram presentes como observadores (AGUILAR, 2013; p. 56).

Ainda em âmbito da ZOPACAS, o Brasil propôs a realização de um exercício naval conjunto, denominado *Atlantic Tidings*, englobando as Marinhas do Brasil, Angola, Namíbia e África do Sul com o objetivo de melhorar a interoperacionalidade e a capacidade de estabelecer presença para exercer controle marítimo e fortalecer os laços de amizade. O exercício foi inicialmente previsto para ocorrer em 2014, mas foi postergado para 2016. Contudo não foram obtidas informação de que realmente tenha ocorrido (ONU, 2013).

Outros três exercícios navais ocorrem no perímetro do Atlântico Sul ou envolvendo diretamente países sul-atlânticos, dentre os quais, o Brasil, ainda que tais exercícios estejam vinculados a outras instâncias multilaterais ou contem com a participação de países externos à região. Trata-se da Operação Felino, estabelecida em âmbito da cooperação em defesa da CPLP; do exercício naval IBSAMAR, que reúne as marinhas dos países integrantes do foro IBAS, isto é, Índia, Brasil e África do Sul; e da operação *Obangame Express*, conduzida pela Marinha dos Estados Unidos, para capacitar militares dos países da costa oeste da África na atuação em ações de interdição marítima.

A Operação Felino foi concebida para oferecer treinamento conjunto às Forças Armadas dos países integrantes da CPLP, sendo coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, sob supervisão das Nações Unidas. Instituída como Força Tarefa Conjunta e Combinada, a operação objetiva o adestramento integrado dos militares para atuação em missões de paz e de assistência humanitária. A edição do exercício de setembro de 2017 aconteceu em Resende, no Rio de Janeiro, e contou com a participação de aproximadamente mil militares dos nove países da CPLP. A operação tem no seu planejamento um ciclo de adestramento de dois anos, alternadamente, em formatos de Exercício de Carta e de Forças no Terreno. No primeiro formato, a ação ocorre por meio de rede de computadores, ao estilo "jogo de guerra". Já no formato de Forças no Terreno, as atividades acontecem em campo, com tropas no terreno da nação hospedeira, que deverão cumprir o planejamento que foi elaborado pelo Estado-Maior Conjunto Combinado (OPERAÇÃO..., 2017).

Por sua vez, o exercício IBSAMAR, conduzido por Índia, Brasil e África do Sul e envolvendo navios, aeronaves e forças especiais, teve início em 2008, com o objetivo de estreitar os laços estratégicos entre três grandes países do hemisfério sul, impulsionando iniciativas de cooperação em defesa e segurança em âmbito da cooperação sul-sul. Desde 2008, foram realizadas cinco edições do exercício IBSAMAR, sendo que as quatro primeiras edições ocorreram nas proximidades da costa sul-africana. Em 2016, contudo, houve uma

inovação, pois, pela primeira vez, o evento foi organizado em Goa, na Índia (EXECISE IBSAMAR-V..., 2016).

Por fim, a operação *Obangame Express*, organizado pela Marinha dos Estados Unidos, acontece anualmente desde 2010 na costa oeste africana, com o objetivo de adestrar as forças navais africanas para realização de operações de interdição de área marítima e combater os constantes atos ilícitos no Golfo da Guiné. Em 2017, o treinamento militar abrangeu o litoral da Angola, Congo e República Democrática do Congo, reunindo militares norte-americanos, sul-americanos, africanos e europeus, com a finalidade de promover a segurança marítima na região contra as ações de pirataria, tráfico de drogas e armas, sequestro e pesca ilegal (MOURY, 2017).

No quadro abaixo consta um resumo dos principais exercícios militares conduzidos em águas do Atlântico Sul ou com a participação dos países da região, com destaque para a participação brasileira. Cabe ressaltar que, observando o total de países que integram a ZOPACAS, a quantidade de exercícios militares conjuntos englobando aos países sul-atlânticos que tem o mar como fator básico é relativamente baixo. Ademais, a maioria dos exercícios navais de maior envergadura são conduzidos, ou tem significativa participação de países extrarregionais, como IBSAMAR, *Obangame Express* e a Operação Felino.

Ilustração 14 - Quadro-resumo das Operações Navais conjuntas no Atlântico Sul

OPERAÇÕES	PAÍSES PARTICIPANTES	REALIZAÇÃO
ARAEX – URUEX	Argentina, Brasil e Uruguai	Ocorreram entre 1993 e 2006.
ATLANTIC TIDINGS	África do Sul, Angola, Brasil e Namíbia	Estabelecido em 2013 em âmbito da ZOPACAS
ATLASUR	África do Sul, Argentina, Brasil e Uruguai	Bienalmente na costa da África ou da América do Sul.
IBSAMAR	África do Sul, Brasil e Índia	Bienalmente, teve início em 2008, realizada na África do Sul, e em 2016 na Índia.
OPERAÇÃO FELINO	Angola, Bissau, Brasil, Cabo Verde, Guiné, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste	Ocorre anualmente e reúne as Forças Armadas das nações da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP).
OPERAÇÃO FRATERNO	Argentina e Brasil	Anualmente em águas brasileiras ou argentinas.
OBANGAME EXPRESS	Estados Unidos, Alemanha, Portugal, Espanha, Bélgica, Itália, Turquia, Brasil, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Camarões, Nigéria, Gabão, São Tomé e Príncipe, Rep. Dem.do Congo, República do Congo, Angola, Senegal, Guiné e Serra Leoa	Anualmente na costa oeste da África

Fonte: Elaborado pela autora, inspirado em informações da Marinha do Brasil.

Em âmbito exclusivamente regional, com objetivo de aprofundar a cooperação estratégica entre os países-atlânticos e, ao mesmo tempo, aumentar a autonomia e a responsabilidade sobre o Atlântico Sul, só constam o exercício ATLASUR a operação *Atlantic Tidings* e, ainda assim, somente o primeiro ocorre com regularidade adequada. Além disso, nota-se que a participação dos países africanos nesses exercícios navais restringe-se quase exclusivamente à África do Sul, pois somente a Marinha sul-africana tem alguma

capacidade de atuar águas oceânicas. A maioria das Marinhas de países africanos são guardas costeiras, sem qualquer possibilidade de atuação longe da costa, dificultando a ação conjunta regional no sentido de avançar na concretização da identidade própria do Atlântico Sul para além da retórica diplomática.

A dificuldade em exercer maior presença no Atlântico Sul por meio da coordenação entre as Marinhas da região reflete não apenas a falta de investimentos em capacidade militar pelos países sul-atlânticos por motivos diversos – falta de recursos econômicos, baixa percepção de ameaças, ausência de mentalidade marítima, etc. –, mas também a realidade do Atlântico Sul como bacia geoeconômica. Conforme ressalta Penha (2011, p. 224), a América do Sul e a África Subsaariana constituem-se em entidades geopolíticas independentes, tanto em termos culturais, quanto econômicos em função dos diferentes estágios de desenvolvimento em ambas as margens. Essa condição é ainda acentuada pelos processos de integração regional em curso nos subcontinente sul-americano e também no continente africano.

Além disso, é necessário considerar que o mesmo oceano que une os integrantes da ZOPACAS também os separa, já que as principais comunicações logísticas e linhas marítimas em curso no Atlântico Sul proporcionam ligações com a Europa e a América do Norte. Os dois fluxos de navios mercantes mais intensos no Atlântico Sul ligam a América do Sul à Europa; e a Costa Oeste africana à Europa, sem que ocorra comunicação entre ambas as linhas marítimas de forma a dinamizar o intercâmbio econômico na região (MAIA, 2015; p. 101).

A inexistência de linhas marítimas diretas entre a América do Sul e os países da costa oeste africana acarreta dificuldades de operações logísticas que inviabilizam o desenvolvimento do comércio em âmbito da ZOPACAS. Por conseguinte, o eixo geoeconômico norte-sul é mais dinâmico que o sul-sul, contribuindo para o afastamento das duas margens sul-atlânticas e comprometendo a viabilização de uma bacia geoeconômica sul-atlântica.

Tal condição impacta negativamente na identidade regional, e por extensão a identidade estratégica também fica comprometida, pois, retomando a análise de Mahan (2004), o desenvolvimento das Marinhas de Guerra está intrinsicamente vinculado ao desempenho da marinha mercante e do comércio exterior. Portanto, quanto maiores forem os vínculos comerciais entre ambas as margens do Atlântico Sul, maiores serão os interesses dos países africanos e sul-americanos em manterem operações conjuntas e cooperação militar para defesa de interesses comuns.

Embora o Brasil tenha empenhado significativo esforço para aumentar o intercâmbio comercial com países da costa oeste africana, bem como em prover cooperação em diversas áreas visando à consolidação de um espaço regional único no Atlântico Sul, ainda não foi suficiente para dinamizar e consolidar a ZOPACAS como instrumento característico da existência de uma identidade regional. Neste sentido, o objetivo buscado pela projeção de poder cooperativa promovida pelo Brasil por meio do mar resume-se unicamente em minimizar a interferência externa na região, especialmente da OTAN. Ainda assim, dificilmente tal objetivo será alcançado sem a sustentação de Marinhas capacitadas a atuar em toda extensão área marítima do Atlântico Sul. As Marinhas constituem-se no braço armado do Poder Marítimo, sendo o instrumento fundamental de qualquer estratégia marítima que o Brasil venha a formular visando a aumentar a presença nas águas sul-atlânticas, mesmo em cooperação com os demais países da região, em detrimento da presença extrarregional.

A ZOPACAS, portanto, é um importante foro regional para estabelecer diálogo entre as duas margens do Atlântico Sul e o intercâmbio de informações entre os países integrantes, porém é ainda frágil como instrumento para promoção de vínculos concretos entre seus membros que estimule uma identidade própria para o Atlântico Sul. Ainda que o Plano de Ação de Montevidéu tenha apontado para um avanço substancial ao incluir a cooperação em defesa na agenda do foro, falta maior consistência institucional e vínculos estruturais ente ambas as margens do Atlântico Sul para sustentar uma condição diferenciada para a região.

5 ESTRATÉGIA NAVAL E POLÍTICA EXTERNA: A PARTICIPAÇÃO DA MARINHA NA ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL

O Brasil, como já observado, procurou sustentar a presença no Atlântico Sul, alcançada com uma intensa política de projeção no continente africano, por meio da materialização da ideia de identidade própria para a área marítima sul-atlântica, que resultou na ZOPACAS. Na ausência de capacidade militar, ou aliás, a opção pela manobra diplomática em detrimento dos meios estratégicos, foi uma articulação pensada pelo Itamaraty para desestimular possíveis alianças militares inconvenientes no entorno estratégico brasileiro, vinculando o Atlântico Sul, no espaço de influência política do Brasil.

Como potência média, com considerável peso geopolítico regional, a estratégia de política externa projetada pelo Itamaraty priorizou os elementos relativos ao poder brando (*soft power*), isto é, capacidade de convencer baseada em suas propostas e valores, preterindo as capacidades materiais, especialmente o poder militar (*hard power*). A ZOPACAS representou um exemplo nítido dessa postura, pois, como foi observado nos debates internos, a iniciativa foi levada cabo pela burocracia diplomática, mesmo em desacordo com as instâncias militares. Entretanto, este esforço diplomático para enquadrar o Atlântico Sul na esfera de ação regional brasileira sugere a existência da necessidade de defender interesses e objetivos da política externa no mar e a partir do mar.

Hill (1990) observa que potências médias tendem a desempenhar um papel significativo no mar, uma vez que domina certo grau de desenvolvimento. Ademais, as potências médias, como o Brasil, procuram "criar e manter sob o controle nacional suficientes meios de poder para iniciar e manter ações coercitivas, cujo resultado será a preservação de seus interesses" (HILL, 1990; p. 22). Nesse sentido, em suas ações, tais potências podem se articular com uma grande potência, mas a maioria delas prefere projetar forças próprias segundo seus interesses estratégicos, uma vez que o elemento de distinção da potência média é o seu grau de autonomia perante uma grande potência, ou suas aspirações de alcançá-la em futuro próximo (OLIVEIRA, 2015; p.72).

Na análise da política externa do Brasil, observa-se que, desde a década de 1960, autonomia tem sido a diretiva para projeção no espaço regional, considerando seu entorno estratégico toda região que circunda o território nacional, incluindo a projeção marítima, e sob a qual o Brasil tem especial interesse de projetar influência e poder. Embora uma definição geográfica precisa sobre a área a projetar influência ainda seja difusa, o entorno estratégico

tem presença constante na estratégia brasileira, em maior ou menor grau, desde a independência nacional (CARMONA, 2014; p. 344).

Ainda que o Brasil explicite em seus documentos de defesa que não possui qualquer objetivo imperialista, e procure alcançar ascensão internacional prezando pela tradição de defesa da paz, interessa ao país, entretanto, projetar influência sobre seu entorno, com objetivo de dissuadir a influência de outros, especialmente de grandes potências, que, uma vez influentes e com poder de projeção livre de qualquer percalço, poderão usar esta presença como meio de criar constrangimentos ou mesmo obstáculos ao curso do projeto nacional brasileiro (*Ibdem, loc. cit.*). A ZOPACAS, nesse cenário, define a principal orientação diplomática para dissuadir e disputar presença no Atlântico Sul. Porém, frente a capacidade militar extrarregional, a possibilidade de sustentar uma estratégia marítima viável depende não apenas dos meios diplomáticos, mas também do poder naval do país.

Conforme já destacado no capítulo 3, poder marítimo é a capacidade de usar o mar, podendo resultar em benefícios para a nação. Em termos econômicos, as vantagens são traduzidas na exploração do comércio e na explotação de recursos; em termos militares, por meio da proteção dos elementos da economia, e da projeção ou ameaça do emprego da força contra possíveis oponentes. Por outro lado, o desenvolvimento do poder marítimo, conforme ressalta Hill (1990, p. 52) também gera vulnerabilidades: os componentes da economia dependentes do mar podem ser mais facilmente ameaçados do que aqueles estabelecidos em terra, e os elementos militares podem transformar-se em reféns em algumas circunstâncias. Portanto, as determinações da política na orientação dos instrumentos empregados para consecução de uma estratégia marítima podem influir de forma positiva ou negativa sobre o poder marítimo.

Considerando a estratégia brasileira no Atlântico Sul, observa-se a sobreposição do elemento direcionador imposto pelo Itamaraty, na perspectiva de concretização da posição estabelecida na África. A projeção de poder cooperativa realizada pela cooperação em defesa no âmbito da revitalização da ZOPACAS, sustentada pela perspectiva de influenciar positivamente os países sul-atlânticos e desencorajar iniciativas de militarização extrarregional, é, por conseguinte, um importante recurso para incentivar o emprego do poder naval em apoio à concretização da iniciativa de integrar o Atlântico Sul ao entorno estratégico brasileiro. Abreu de Moura define Poder Naval como:

> [O] instrumento militar do Estado habilitado a atuar nos espaços marítimos e nas águas interiores em prol de seus interesses, refletindo aspectos das Políticas Externa e de Defesa. É constituído pelas suas unidades navais, aeronavais e de fuzileiros

> navais; suas bases e estruturas logísticas, administrativas e de comando e controle, bem como meios externos à Marinha, quando mobilizados (ABREU DE MOURA; 2014, p. 29).

Portanto, o Poder Naval corresponde às Marinhas de Guerra, isto é, consiste no instrumento armado do Poder Marítimo. O Poder Naval, como um dos elementos da Estratégia Marítima, possui grande influência na política externa desenvolvida no mar e a partir do mar, além de protagonizar a defesa no mar, no âmbito de uma política de defesa, elaborada em consonância com as necessidades estratégicas da nação e consubstanciada em uma doutrina militar.

Conforme ressalta Ken Booth (1980), as Marinhas de Guerra existem como parte de uma política marítima do Estado, com objetivo de assegurar o uso do mar para fins próprios, e para impedir seu uso por outros em detrimento desses fins. Portanto, a função de respaldo à ação da diplomacia é apenas uma das finalidades da Marinha, uma vez que, o cerne das Marinhas na política externa é o uso do mar para os mais diferentes propósitos, quais sejam: o trânsito de mercadorias e de pessoas; passagem das forças militares por razões diplomáticas, ou para empregá-las contra objetivos terrestres ou marinhos; explorar recursos do mar, ou do fundo do mar. Booth conclui que as Marinhas são o meio para realizar todos esses fins (BOOTH, 1980; p.20).

Disso infere-se que o papel das Marinhas na política externa não só é abrangente, como também decorre de uma concepção estratégica diretamente vinculada ao uso do mar. A estratégia naval é fruto da concepção estratégica, e se subordina tanto à Estratégia Militar como à Estratégia Marítima. Dessa forma, a definição dos meios do poder naval, bem como seu emprego, depende da estratégia de defesa adotada pelo país, assim como dos elementos da Estratégia Marítima (VIDIGAL, 1975; p. 6). A estratégia naval tem como finalidade conduzir a guerra no mar e, por isso, diz respeito à disposição, movimento e propósitos da Esquadra. Como o mar é, por excelência, o ambiente de ação e desenvolvimento da Marinha, a elaboração de sua concepção estratégica resulta de uma percepção do ambiente internacional e marítimo, das vulnerabilidades e possibilidades, vinculando defesa e estratégia marítima, que ocasiona certa autonomia na linha de ação da Marinha, influenciando decisivamente a política externa a partir da perspectiva da estratégia naval.

Por conseguinte, identificar e analisar o conceito estratégico naval da Marinha do Brasil é uma tarefa indispensável para compreender a política externa brasileira desenvolvida no Atlântico Sul. Nesse aspecto, Silveira (2016, p. 222) identifica que o pensamento estratégico naval da Marinha do Brasil, assim como de muitas das marinhas ocidentais, foi influenciado fortemente por Mahan e Corbett, autores que lograram estabelecer as grandes

linhas do paradigma clássico de emprego do poder marítimo nos Estados contemporâneos a partir da virada do século XX.

Em sua concepção analítica, Mahan defendia a organização de uma grande esquadra, cujo núcleo central contava com navios de grande envergadura, tendo como objetivo enfrentar a Marinha que até então dominava o mar, ou área marítima, com o propósito de propor-lhe batalha e derrotá-la para exercer o domínio do mar. Por sua vez, Corbett entendia que o mar, diferentemente da terra, não era passível de ocupação efetiva, sendo que o domínio do mar, portanto, era limitado pelas circunstâncias históricas. Ademais, para Corbett exercer o controle do mar, é possuir capacidade para utilizar as vias marítimas de determinada área, e poder eventualmente negá-las ao oponente, de forma que o domínio do mar se resume ao controle de áreas marítimas. O exercício do controle de áreas marítimas, contudo, é relativo em decorrência à projeção dos atores presentes e proporcional aos interesses no espaço oceânico.

Portanto, a concepção mahaniana pressupõe a formação de uma Marinha oceânica, de águas profundas, capaz de atuar em mares abertos. Tal concepção é explicitada no pensamento do Almirante Armando Vidigal, em que se constata o desejo do Brasil em dispor de Marinha de dimensão oceânica, não uma Marinha de águas costeiras, voltada somente para a necessidade da proteção da ZEE, mas uma Marinha que também possibilite a consecução de um projeto de política externa no qual o objetivo é a busca de autonomia e ascensão do Brasil como ator global (SILVEIRA, 2016; p 245).

Tal linha de pensamento, conforme aponta o Almirante Mauro Cesar Pereira (2002, p.43), corresponde ao pensamento da Marinha atualmente, cuja justificativa recai sobre a percepção de que as aspirações da política externa brasileira estão muito além dos limites estritamente regionais resultantes das imediações das fronteiras terrestres na América do Sul e do Mar Territorial brasileiro. A política africana, a participação no Tratado da Antártida, a reforma do Conselho e Segurança das Nações Unidas, os recursos da Amazônia Azul, a defesa das Ilhas Oceânicas, a participação em missões de paz, são apenas alguns exemplos dos temas presentes em pauta da política externa do Brasil que implica no apoio e respaldo do poder naval como instrumento de defesa de tais interesses. Assim, a Marinha requer capacidade de ação além da costa nacional de forma a garantir o esforço diplomático e projetar poder para defender a presença brasileira no mar, e partir do mar. Além disso, o ambiente marítimo, pelas dificuldades logísticas e vulnerabilidades que impõe às relações internacionais, favorece o maior desempenho das Marinhas sobre a política exterior dos Estados no mar.

Entretanto, no cenário internacional pós-Guerra Fria, tal objetivo, de busca por autonomia e projeção no Atlântico Sul, é dificultado por um contexto em que os Estados Unidos, única superpotência remanescente do confronto bipolar e com capacidade de controlar e estar presente em todas as áreas marítimas do globo sem oposição à altura, estabeleceu como conceito estratégico a possibilidade de atuação do seu poder naval em litorais alheios, realizando intervenções para combater ameaças difusas (ABREU DE MOURA, 2012; p. 54). A publicação norte-americana *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, aprovada pelos Comandantes da Marinha, dos Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira dos Estados Unidos, cita em um dos seus trechos: "a expansão do sistema global ampliou a competição por recursos e capital (...) encorajará nações a reivindicar soberania nos oceanos, nas vias fluviais e sobre recursos naturais, podendo resultar em conflitos" (MOURA NETO, 2010, p. 451).

Dessa forma, a defesa da área costeira e da ZEE constitui-se em elementos vitais na concepção estratégica da Marinha, porém, outras áreas marítimas também são substancialmente relevantes para atuação do poder naval brasileiro, em graus de importância relativos à leitura dos interesses brasileiros a partir do mar. Conforme esclarece Moura Neto (2010, p. 461), o PEM – documento elaborado e atualizado pela Marinha desde a década de 1970, no qual é designado o conceito estratégico da Marinha brasileira – estabeleceu uma definição global das áreas marítimas estratégicas de maior relevância para o emprego do Poder Naval brasileiro em ordem decrescente de prioridade: Área Vital que compreende o mar territorial, zona contígua, zona exclusiva, e plataforma continental, área denominada como Amazônia Azul; Área Primária, região abrangida pelo Atlântico Sul, por envolver questões essenciais de interesse nacional; Área Secundária, compreendendo o Mar do Caribe a parte oriental do Pacífico, em razão de receber prioridade da política externa brasileira; e Demais Áreas do Globo, devido à participação em operações de paz, em exercícios e operações com outras Marinhas e em apoio à política externa em qualquer dos oceanos.

Moura Neto (2010, p. 458) ainda destaca que, para cumprir função de fazer-se presente nas áreas marítimas conforme a prioridade atribuída, a Marinha tem como propósito estratégico controlar áreas marítimas e negar o uso do mar ao oponente. Na Área Vital prevalece a concepção de negação do uso do mar, visto que é a área da qual o Brasil faz uso do mar em interesses próprios. Já a concepção de controle de área marítima vincula-se ao Atlântico Sul, cuja vias de comunicação são imprescindíveis para o comércio exterior brasileiro, área na qual a Marinha visa manter a presença. Portanto, a concepção estratégica

presente na estratégia naval brasileira, comporta elementos de uma Marinha oceânica, conferindo prioridade à Amazônia Azul, seguido do Atlântico Sul, e depois áreas secundárias.

A concepção estratégica quanto à atuação do Poder Naval conforme às prioridades de áreas marítimas, foi estabelecido a partir da formulação do PEM, marco da retomada de autonomia na orientação estratégica da Marinha brasileira frente à concepção de segurança coletiva que perdurou com a influência norte-americana após a II Guerra Mundial. A maior autonomia observada no pensamento estratégico naval a partir da elaboração do PEM traduziu-se em maior interesse em garantir um entorno estratégico menos influenciado por potências centrais.

A edição do PEM convergiu com o início do processo de formulação de políticas voltadas para o mar que, como já abordado, foi impulsionado por condicionantes externas e internas. Nesse processo foi delegado à Marinha, por meio do Decreto-Lei 200, de 1967, "propor diretrizes para a política marítima nacional", concedendo protagonismo à instituição na elaboração da política brasileira concernente à projeção e aproveitamento dos recursos provenientes do mar. Disso, é possível inferir que a Política Marítima brasileira, bem como a Estratégia Marítima dela decorrente, deriva da concepção estratégico-naval da Marinha, da qual é formulada a Estratégia Naval. Por conseguinte, com a Marinha no comando da Estratégia Marítima e o Itamaraty procurando seu espaço ao articular sua própria estratégia voltada ao Atlântico Sul, a política externa brasileira se desdobra em uma dupla perspectiva no mar.

Esse capítulo, portanto, procura analisar a perspectiva da Marinha, enquanto elemento tanto do Poder Marítimo quanto da Política Externa brasileira, para o Atlântico Sul, uma das áreas marítimas de destacado interesse para o Brasil, na qual prevalece a dupla diretiva, da Marinha e do Itamaraty. A análise perpassa compreender o papel das Marinhas na Política Externa dos Estados, enfatizando a função de defesa em sua consecução em uma estratégia naval condizente com a conjuntura histórica. Além disso, a abordagem busca compreender o desenvolvimento histórico do conceito estratégico da Marinha do Brasil, bem como seu impacto atual na consecução da política externa brasileira direcionada ao Atlântico Sul.

5.1 Poder Naval vis-à-vis à Política Externa: a trindade das funções das Marinhas

O Poder Naval, constituído de todos os recursos e estrutura de uma Marinha de Guerra, é o instrumento militar do Estado, apto a atuar nos espaços marítimos conforme a

orientação da Política Externa e de Defesa pensada e projetada em um ambiente no qual o mar é o elemento fundamental. As circunstâncias do contexto marítimo, em que as Marinhas se desenvolvem, influem decisivamente na percepção e concepção de seu pensamento estratégico, refletindo na construção e aplicação do Poder Naval na política externa dos Estados no mar. O ambiente marítimo tem características peculiares, que possibilita grande protagonismos às Marinhas na consecução dos objetivos em política externa.

Dentre estas características, é possível identificar como elementos influentes no pensamento e ação das Marinhas os seguintes fatores: amplitude e conectividades, uma vez que o mar, além de cobrir a maior parte do globo terrestre, facilitando o acesso à mais diversas regiões do mundo, representa uma via de transporte amplamente acessível em período de paz e difícil de impossibilitar seu uso em tempos de guerra. Isso possibilita grande capacidade de mobilidade e acessibilidade ao Poder Naval para estabelecer presença e manter posição em áreas marítimas de interesse, e projetar poder a partir do mar; vazio inabitado, visto que, à exceção dos navios e das plataformas petrolíferas, o mar é um grande vazio em que não possui população humana residente permanentemente, tornando mais as consequências de uma batalha no mar menos severas do que em terra e facilitando disputas pelo controle de área marítima entre marinhas inferiores em relação ao um oponente superior em capacidade; características físicas, pois fatores geográficos e topográficos relativos à costa determinam a facilidade de acesso ao mar; possibilidade de empregar uso de plataformas, que funcionam como apoio e trampolim para ações a partir do mar, sendo que navios aeródromos, ilhas, bases navais, etc., podem desempenhar a função de bases de projeção de poder e apoio no teatro de operações navais, facilitando o controle de áreas marítimas (SPELLER, 2008; p. 126-129).

As singularidades observadas no ambiente marítimo implicam em uma atribuição mais complexa delegada às Marinhas no seu desempenho para garantia do uso do mar por um Estado costeiro. Considerando que é justamente o uso do mar o elemento fundamental que determina a função das Marinhas na política externa, Ken Booth (1980, p. 19), observa que tais funções podem ser analisadas como uma trindade, mediante as quais as Marinhas cumprem os propósitos inerentes ao uso do mar.

Dessa forma, a atuação das Marinhas remete a três áreas com alguma interconexão: a militar; a diplomática; e de policiamento, formando uma trindade. Contudo, Eric Grove, observou que o papel de policiamento não se refere ao combate de crimes realizados em áreas costeiras, e sim na manutenção da soberania e da boa ordem no mar e, portanto, preferiu referir-se à essa função como “constabular” (SPELLER, 2008; p. 170). Booth (*ibdem*, p. 18)

ainda observa que, a partir de cada um desses papeis, as Marinhas podem desempenhar uma variedade de funções subordinadas.

O papel militar é a base da trindade – conforme Ilustração 15 – pois a essência das Marinhas é a sua função militar que, inclusive, as distingue das guardas-costeiras. A capacidade de usar ou ameaçar o emprego da violência é o que confere às Marinhas sua linguagem no mar, além de possibilitar significado aos demais modos de ação. Seu impacto diplomático deriva da percepção de sua capacidade militar, sendo que o papel diplomático consiste na manipulação da política externa sem, contudo, chegar ao uso da força. O exercício da diplomacia tem como objetivo apoiar a política do Estado nas negociações e nas relações internacionais. Já o papel constabular diz respeito a fazer efetiva a soberania nas fronteiras marítimas do território nacional, observando os tratados e acordos internacionais dos quais o Estado participa (BOOTH, 1980; p. 21).

Ilustração 15 - As funções do Poder Naval

Fonte: BOOTH, 1980; SPELLER, 2008. Tradução e adaptações da autora.

A principal função de uma Marinha é realizar a defesa no mar e dos interesses do Estado no mar. Entretanto, a concepção estratégica que orienta os recursos empregados e

preparo, bem como o alcance de atuação no mar, variam conforme os interesses do Estado. Existem Marinhas de alcance global, identificada entre as forças armadas das grandes potências, que possuem grande capacidade de dissuasão e de coação, e enorme potencial de combate. Por outro lado, existem Marinhas regionais ou adjacentes com alcance apenas local, Marinhas costeiras, capacitadas a atuarem apenas em águas jurisdicionais, e ainda Marinhas simbólicas. Considerando a amplitude de diferença entre as capacidades do poder naval, Eric Grove estabeleceu uma hierarquia para a análise das Marinhas: Marinha de alcance global geral, posição ocupada somente pela Marinha dos Estados Unidos; Marinha de alcance global parcial, posição ocupada pela Marinha soviética à época da Guerra Fria, sendo hoje consideradas Marinhas de alcance global parcial as Marinhas de França e Reino Unido; Marinhas de alcance regional, identificadas como aquelas das potências médias, como China, Índia, etc.; e Marinhas costeiras ou com apenas capacidade para exercer a função constabular (TILL, 2004; p. 98). O quadro a seguir ilustra a hierarquia entre as Marinhas explanada acima.

Ilustração 16 - Quadro da Hierarquia Naval

Agrupamento conforme capacidade Naval	**Capacidade para execução de missões navais**					
	Dissuasão estratégica e coação	**Projeção de poder**	**Controle de áreas marítimas**	**Diplomacia naval**	**Segurança nacional e função constabular**	**Assistência humanitária**
Grandes potências navais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Potências navais médias	Não	Principalmente cooperativa	Limitado	Sim	Sim	Sim
Marinhas costeiras	Não	Não	Em suas próprias águas	Não	Sim	Em suas próprias águas

Fonte: TILL, 2004; p. 99; tradução da autora.

Como pode ser observado no quadro, controlar áreas marítimas é a missão de qualquer Marinha, ainda que seja apenas a área correspondente às águas jurisdicionais, uma vez que consiste em uma missão indispensável para a defesa da linha costeira. O controle de uma área marítima pode ser definido como exercício do poder de nela permitir ou negar a

passagem ou a permanência de unidades militares ou não, segundo critérios próprios (MOURA, 2014, p. 30).

O exercício do controle de áreas marítimas, contudo, é relativo, variando em uma gradação que vai desde uma situação ótima de controle absoluto do mar até total controle pelo oponente. O controle absoluto, equivale à condição de Comando do Mar, no qual há completa autonomia para operação sem qualquer interrupção, pois o oponente não pode operar de maneira alguma. Em uma escala inferior, determinada Marinha possui o controle operacional da área marítima, ou seja, possui capacidade geral de operar com alto grau autonomia, sendo que o oponente só pode operar sob alto risco. Em uma gradação abaixo, o controle de área marítima se encontra em disputa, pois cada lado opera com risco considerável, e a situação implica a necessidade de estabelecer controle operacional em determinadas partes, por tempo limitado e para operações específicas. Em uma posição ainda mais inferior, a área marítima encontra-se sob o controle operacional do oponente, com espaço limitado para ação no mar. E por fim, no último nível da gradação, a área marítima está sob controle do oponente, inviabilizando qualquer operação naval (TILL, 2004; p. 136). Tal descrição pode ser resumida, conforme Ilustração 17.

Ilustração 17 - Tipos de Controle do Mar por área e por Tempo

1. Controle absoluto (Comando do Mar)
Liberdade Completa para operar sem interrupção. Inimigo não pode operar de maneira alguma.
2. Controle Operacional
Capacidade geral de operar com alto grau de liberdade. Inimigo só pode operar sob alto risco.
3. Controle em Disputa
Cada lado opera com risco considerável. Situação envolve a necessidade de estabelecimento Controle Operacional em parte limitadas, por tempo limitado, para a condução de operações específicas.
4. Controle Operacional Inimigo
Posição 2 invertida.
5. Controle Absoluto Inimigo (Comando do Mar)
Posição 1 invertida.

Fonte: Adaptado de TILL, 2004, p. 136 e NOTHEN, 2014; p. 44.

Da análise do exercício de controle do mar, observa-se que o controle da área marítima correspondente às águas jurisdicionais do Estado, exercido por Marinhas costeiras, é facilitado por entendimentos coletivos relativos ao ordenamento da soberania no mar, advindo do direito costumeiro e atualmente, normatizado na Convenção das Nações Unidas para o Direito no Mar. Entretanto, ainda que limitadas às águas jurisdicionais, as Marinhas costeiras são responsáveis pela defesa dos interesses do Estado no mar, quanto a exploração dos recursos nele disponíveis e no exercício da soberania estatal no mar. Portanto, tais Marinhas procuram dispor de capacidade para impor riscos ou dissuadir a intenção alheia de infringir danos à soberania ou aos interesses do Estado a partir da região costeira. Assim, sua concepção estratégica tende a valorizar elementos referentes à defesa costeira, com o emprego de recursos menos custosos, mas com a função de neutralizar grandes navios sem a necessidade de enfrentá-los.

Dentre as concepções estratégicas pensadas a partir de um Poder Naval limitado às águas jurisdicionais, a *Jeune École*, foi a mais conhecida. Essa concepção foi uma tentativa de uma parcela da oficialidade da Marinha francesa, liderada pelo Almirante Theóphile Aube, de encontrar uma nova configuração para a Marinha de seu país, profundamente afetada pela carência de recursos em razão do desastroso resultado da Guerra contra a Prússia. Assim, o foco de estudo da *Jeune École* era encontrar formas de defesa costeira e táticas ofensivas baseadas em ataques à frota comercial inimiga, conhecida como Guerra de Corso (NOTHEN, 2014). Ainda que esta estratégia não possa ser considerada central no embate para o controle de áreas marítimas, Marinhas pequenas puderam aplicá-la, aumentando o uso dos meios navais com minas e torpedos, para a defesa das águas jurisdicionais e a proteção territorial (SILVEIRA, 2016).

Em contrapartida à ênfase no controle do mar em uma perspectiva de Marinhas menores, é igualmente importante o corolário de Negação do Mar. Till (2004, p. 138), a partir de uma leitura da concepção inglesa, define Negação do Mar como a “condição inferior ao controle total do mar que existe quando um oponente é impedido de usar uma área marítima para seus propósitos”. Assim, o foco dessa concepção estratégica não é propriamente usar mar, mas evitar que o inimigo o faça.

Desse modo, Abreu de Moura (2014, p. 31) explica que a Negação do Mar consiste em dificultar ao inimigo o estabelecimento ou a exploração do controle de alguma área marítima, ou simplesmente seu uso, sendo normalmente realizada por quem não tem condições de estabelecer o controle de áreas marítimas ou quando não há interesse em fazê-lo. A negação do uso do mar pode incluir, entre outras medidas, a destruição de navios de guerra

ou mercantes do inimigo, tal como preconizado pela *Jeune École*. Todavia, atualmente os submarinos têm sido o recurso fundamental para a realização da negação do mar, em virtude da sua capacidade de ocultar-se e evadir-se rapidamente em um ataque.

Assim como o controle absoluto do mar, a negação de seu uso também constitui um espectro gradativo contínuo, muito embora muitas marinhas, tal como a brasileira, consideram controle e negação tarefas distintas, dado que empregam materiais distintos. A negação do mar exige meios passíveis de ocultação ou de baixo custo, para serem empregados em maior quantidade e com maiores probabilidades de perda, e capazes de atacar e evadir-se. Já o controle exige forças com capacidade de absorver avarias ou perdas, de longa permanência na área, e de articulação com as forças empregadas nas operações em que esse controle é disputado (*Ibdem, loc. cit*). No caso do Brasil, na END, a Negação do Mar é a estratégia prioritária, com vistas a impedir o "uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima" (BRASIL, 2012). Para tanto, o documento afirma que será empregado uma força naval submarina, composta por submarinos convencionais e submarinos de propulsão nuclear.

A negação do mar, portanto, pode funcionar de duas maneiras. Primeiro, pode ser uma alternativa ao controle do mar, dado que para alguns países, a capacidade de evitar que um inimigo use o mar para causar-lhes danos é tudo o que é necessário para consecução de sua estratégia naval. Em segundo lugar, a negação do mar pode atuar como um complemento para o controle do mar, ou mesmo como uma contribuição para alcançá-lo. Controle e Negação podem ser complementares, pois, a negação da liberdade de ação do inimigo é uma consequência do controle. O equilíbrio que as marinhas estabelecem entre negação do mar e controle do mar é decorrente de sua força em relação à oposição enfrentada e às condições geoestratégicas que se aplicam em áreas específicas de interesse. Em grande medida, quanto mais longe da principal fonte de seu poder e quanto mais fracos forem comparados com a ameaça, mais provável é que as Marinhas optem pela negação do mar (TILL, 2004; p. 139).

Quanto às estratégias navais empregadas com o objetivo de lograr o comando do mar, a literatura especializada confere maior destaque, pois a vantagem de tal situação ao possibilitar capacidade de usar o mar e negá-lo ao adversário, é muitas vezes crucial no âmbito estratégico da guerra. Por outro lado, as formas de limitar ou superar a capacidade de um adversário mais forte para comandar o mar ou para explorar esse comando tem sido uma preocupação constante das Marinhas mais fracas (*Ibdem*, p. 142). São identificadas, portanto, três formas possíveis de alcançar o comando do mar: a batalha decisiva, a esquadra em potencial e o bloqueio naval.

Na concepção estratégica da batalha decisiva, as principais forças adversárias nucleadas pelos seus navios mais poderosos são totalmente destruídas. O vitorioso passa a exercer o comando do mar, sem nenhuma interferência do adversário. Tal concepção estratégica é a versão naval da concepção terrestre de Clausewitz, que ressaltava a necessidade de impor o golpe decisivo, o mais cedo possível, sobre a parte mais representativa do poder militar do adversário (CORDEIRO Jr., 1988). Mahan sustentou que a destruição total da frota do inimigo era o melhor meio de conseguir o controle, cortando suas linhas comunicações, impedindo acesso às suas fontes de sua riqueza no comércio e possibilitando o fechamento de seus portos (TILL, 2004; p. 143). A destruição do principal eixo do poder naval do oponente, por conseguinte, impossibilita-o de empregar o poder marítimo no esforço de guerra, debilitando sua posição no mar.

A concepção estratégica de Esquadra em potência consiste em conter ou divertir o oponente pela ameaça do emprego do poder naval, até alcançar condição de enfrentá-lo em condições vantajosas. Sobre esta abordagem, Till (*ibdem*, p.159) evidencia que é de especial valor para uma Marinha reconhecer sua inferioridade diante de seu adversário, seja em número ou qualidade, e não pode realisticamente esperar ganhar ou competir pelo comando do mar pelo método da batalha decisiva. Por fim, o bloqueio naval consiste na estratégia pela qual a Marinha mais forte procura neutralizar um adversário relutante em lutar ou forçar a batalha contra ele.

Uma vez estabelecido o comando do mar, a projeção de poder consiste em um meio de explorar o mar como plataforma para atacar ou influenciar eventos em terra. É transposição da influência do Poder Naval sobre áreas de interesse, terrestres ou marítimas, abrangendo desde a presença de forças até a realização de operações navais (MOURA, 2014, p. 33). A projeção de poder, nesse sentido, é uma estratégia empregada para explorar e manter o comando do mar, de forma a impedir o oponente de contestar tal posição. Sobre tal concepção estratégica, Abreu de Moura (2014, p. 34) explica ainda que esta é uma tarefa taticamente ofensiva, uma vez que a projeção de poder sobre o litoral de um adversário é uma forma de exploração da mobilidade proporcionada pelo mar.

Na concepção estratégica da Marinha brasileira, veiculada na END, projeção de poder é uma das tarefas atribuída à Marinha, ainda que o Brasil adote uma postura defensiva. Nesse caso, a projeção de poder está atrelada à ideia de controlar áreas marítimas com vistas a manter abertas as linhas de comunicação marítimas essenciais para o comércio brasileiro. Entretanto, como pode ser observado na literatura, para o controle de áreas marítimas não é necessário a projeção de poder, mas sim capacidade de impor a batalha decisiva em condições

favoráveis. Infere-se, por conseguinte, que a projeção de poder, prevista na estratégia naval brasileira, está condicionada à disputa pela possibilidade de operar na área marítima do Atlântico Sul, a área primária, em caso de impor-se alguma situação adversa mesmo que sob alto risco, porquanto esta área está sob comando das grandes potências navais do Atlântico Norte.

Considerando, portanto, a função militar, a base fundamental do triângulo relativo ao papel das Marinhas no uso do mar, as variadas concepções estratégicas, atinentes a tal função, refletem os mais diversos interesses que os Estados identificam na exploração do uso do mar. Esses interesses são traduzidos em prioridades diversas e, consequentemente, em níveis de capacidade e abordagens estratégicas diferentes.

No concernente à função diplomática, desde tempos remotos as Marinhas são empregadas visando apoiar ou obstruir os esforços diplomáticos, devido às características inerentes às Marinhas no ambiente marítimo, quais sejam, versatilidade, acessibilidade e autonomia. Assim, Ken Booth (1980, p. 35) entende como função diplomática o emprego da Marinha em apoio a posição de negociações gerais assim como em instâncias de negociações especiais, em táticas de projeção de influência, além de variadas tarefas de representação. Assim, o autor identifica três objetivos subordinado à função diplomática: apoio às negociações desde uma posição de força; manipulação; e prestígio.

As negociações desde uma posição de força, também são comumente chamadas de emprego político do Poder Naval, cuja intenção é, geralmente, evitar a violência. No entanto, a possibilidade do emprego da força estará implícita durante o desempenho de tarefas, influenciando a condução das negociações diplomáticas ou ajudando aliados que se encontrem comprometido no conflito. Para Vidigal (s/d; p. 7), o emprego político do Poder Naval tem como propósito influir sobre a vontade e, consequentemente, sobre o comportamento de outros partidos, por isso, o sucesso desse tipo de ação dependerá essencialmente da percepção que esses partidos tenham da situação. Nesse sentido, Vidigal ressalta que há uma distinção entre o valor real da força usada e o seu valor percebido, impactando na mensagem que se teve intenção de transmitir em relação à mensagem realmente percebida. Portanto, os resultados do emprego político do Poder Naval não decorrem necessariamente de batalhas no mar, mas sim do impacto da leitura da mensagem produzida na vontade do oponente.

Ainda conforme Vidigal, a força empregada nesse tipo de ação deve ser simbólica, pois os navios dispendidos para essa missão não são baseados apenas na capacidade do Poder Naval, mas principalmente na reputação dos Estados a que pertencem (SILVEIRA, 2016; p.

226). Uma determinada força representa uma parcela do Poder Militar de um país, que, por sua vez é reflexo da capacidade do Estado. Assim, a ação de presença de uma dada força para apoio ao esforço diplomático, não depende exclusivamente de seu poder de violência, mas reflete o interesse do Estado na questão em causa e o efeito resultará do reconhecimento desse interesse (VIDIGAL, s/d; p. 20).

Em termos de manipulação, a Marinha pode vir a ser empregada com o propósito de manejar posição de influência nas negociações de alianças, demonstrar apoio a diversos países, ganhar ou ampliar o acesso a novas nações, criar um certo grau de dependência naval, promover demonstrações do poder naval de forma contínua em águas distantes para demonstrar interesse (BOOTH, 1980; p. 25). No que diz respeito à Marinha brasileira, as ações de demonstração de interesse e projeção de influência podem ser observadas na participação regular em exercícios navais conjuntos, conduzidos em contexto exclusivamente regional ou pelas grandes potências operantes no Atlântico Sul, e ainda por meio da participação em operações de paz nas imediações distante da área marítima primária.

A presença em tais exercícios, bem como em operações de paz, proporciona presença e demonstração de interesse. Nesse ponto, para Vidigal (s/d; 43), a capacidade de projeção de poder, exemplificado no corpo de Fuzileiros Navais, poderá ser de grande valia, uma vez que possibilita projeção sobre o território alheio, instrumento útil especialmente em operações de paz e em operações humanitárias como previsto na END (BRASIL, 2012).

Por fim, a análise da função diplomática das Marinhas realizada por Booth ressalta as missões de prestígio. O autor, porém, explica que a promoção do prestígio de um país não é necessariamente uma missão naval operativa, muito embora não deixa de ser uma função de considerável importância, reconhecida e praticada pelas grandes Marinhas e também por potências médias. Ainda que esta função não conste de muitas tarefas operativas específicas, a promoção do prestígio pode ser verificada em acordos de assistência e cooperação naval, visitas a portos, atividades de cerimonial, participação em feiras, de forma a projetar uma imagem favorável do país (BOOTH, 1980; p. 27).

Sobre a função de prestígio, observa-se que a Marinha brasileira procura desempenhá-la continuamente, em particular nas imediações da área marítima de maior interesse, o Atlântico Sul, por meio de acordos de assistência ou de estabelecimento de missão naval, tal como promovido para a formação e adestramento da Marinha namibiana. Além disso, a Marinha brasileira oferece aos oficiais das marinhas da região intercâmbio junto às suas instituições de ensino, ato que também representa uma forma positiva de influência, além de projetar uma boa imagem do país entre as marinhas sul-atlânticas.

Completando a trindade representativa das funções das Marinhas, conforme exposta por Booth, faz-se necessário analisar a função constabular. Tal função, também denominada pelo autor como de policiamento, é exercida nas águas jurisdicionais, territoriais e interiores da nação, correspondendo à manutenção da ordem em um sentido amplo, com o propósito de resguardar a soberania, assegurar a exploração exclusiva dos recursos naturais conforme às regras da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e garantir as responsabilidades atinentes ao bom uso do mar.

A função constabular, no entanto, não possui correspondência com a política externa e representa um apoio militar à autoridade civil, podendo, desse modo, ser desempenhada por uma guarda costeira ou prefeitura naval, em alguns Estados. Portanto, tal função vai além da ação policial de combate à criminalidade em águas territoriais, abrangendo o exercício da soberania no mar, por meio do patrulhamento naval, além de outras atividades não militares nem diplomáticas, como busca e salvamento, auxílio a órgãos civis, apoio em desastres naturais, etc. (ABREU DE MOURA, 2014, p. 29).

No que se refere a questão do exercício de soberania, Abreu de Moura ressalta que esta tarefa não deve ser confundida com o controle de áreas marítimas, mas consiste em exercer a soberania do Estado sobre seu "domínio marítimo", ou seja, nas águas jurisdicionais, por meio do patrulhamento, impondo suas leis e políticas, tal como aplicável à prática internacional, atualmente regulada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*Ibdem*, p. 35).

No Brasil, a função constabular corresponde às tarefas subsidiárias da Marinha, prevista na Lei Complementar n. 97 de 1999, na qual, em seu artigo 17 confere atribuições particulares à Marinha, quais sejam: orientar e controlar a Marinha Mercante, no que interessa à defesa nacional; prover a segurança da navegação aquaviária; implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas; contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar (BRASIL, 1997).

Ressalte-se ainda que a Lei Complementar n. 97 designou o Comandante da Marinha como "Autoridade Marítima", sob a qual também se vincula a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, órgão interministerial responsável pelas políticas nacionais destinadas ao mar. Note-se, portanto, que a autoridade responsável pelos assuntos marítimos no Brasil não é civil, mas sim militar, concedendo à Marinha, desde o início da formulação de uma agenda nacional específica para o mar entre as décadas de 1960 e 1970, especial protagonismo na

direção da política marítima nacional. O documento aponta que a atribuição dessas atividades à Marinha ocorre devido às suas especificidades, indicando a reafirmação de uma tradição na qual a Marinha, em virtude de sua alta especialização, se ocupa continuamente dos assuntos marítimos do Brasil.

Ainda no que concerne à função constabular, Booth (1980, p. 24) destaca que tal função contribui para a estabilidade e desenvolvimento interno, muito embora para Marinhas com aspirações ou designadas como oceânicas, esta não seja uma tarefa importante. Ainda assim, em muitos Estados litorâneos, a responsabilidade de vigiar a costa e contribuir para o progresso interno é atribuição das Marinhas que, muitas vezes, abarca todo o alcance de suas funções. Geralmente isso ocorre nos países nos quais não se identificam ameaças navais exteriores ou não possuem capacidade de enfrentá-las, sendo que sua defesa marítima é realizada pela estabilidade internacional ou por meio de alianças. Por um lado, entretanto, mesmo as Marinhas costeiras possuem certa capacidade de infringir dano diante de uma possível ameaça externa, possuindo, portanto, um elemento dissuasório, mas, por outro, possuem pouca habilidade de respaldar a política externa do Estado.

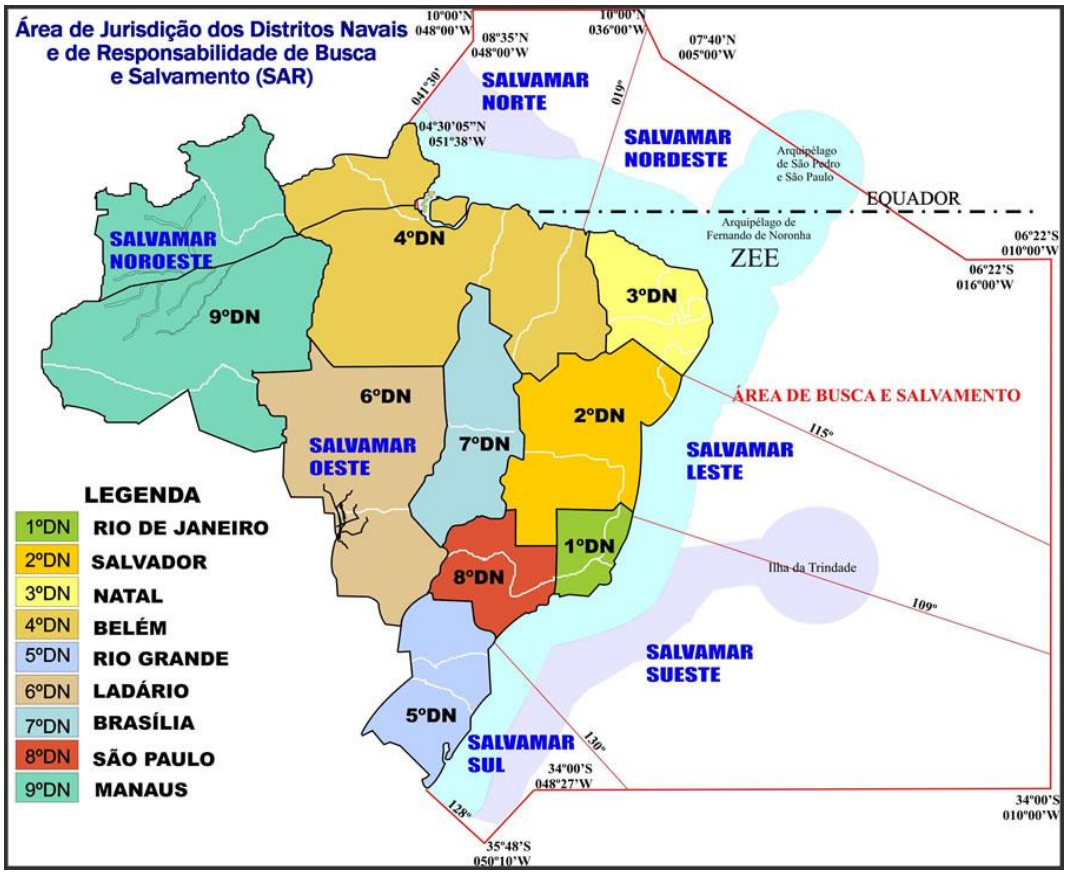
Atualmente, contudo, com as descobertas e as possibilidades de exploração comercial de recursos naturais no solo ou no subsolo marinhos, várias áreas costeiras passaram a constituir objetivo de defesa por seu próprio valor, no exercício da soberania. Ademais, com a intensificação da globalização no cenário pós-Guerra Fria, a necessidade de prover segurança marítima contra possíveis ameaças não-estatais, tais como pirataria, roubo armado no mar, terrorismo, tráfico de ilícitos, etc. ampliaram o escopo de engajamento das Marinhas com as tarefas de manutenção da boa ordem no mar, muitas vezes realizada em cooperação e parcerias internacionais.

No que concerne à Segurança Marítima, o Brasil realiza sete grupos de atividades, com o propósito de manter a boa ordem no mar. O primeiro é o de garantia da salvaguarda da vida humana no mar, em conformidade com a Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo, que entrou em vigor em 1985. A Convenção de Hamburgo, como ficou conhecida, atenta para a questão de definição e padronização dos procedimentos a serem adotados em situação de busca e salvamento no mar. Para isso, define busca e salvamento como:

> O desempenho das funções de monitoramento do perigo, comunicação, coordenação e busca e salvamento, inclusive o fornecimento de assessoria médica, assistência médica inicial, ou evacuação médica, através da utilização de recursos públicos e privados, inclusive aeronaves, navios e outras embarcações e instalações que estejam cooperando (ONU, 1979).

A convenção também define como região de busca e salvamento "uma área de dimensões definidas, associada a um centro de coordenação de salvamento, dentro da qual são prestados os serviços de busca e salvamento (*Ibdem*). Para delimitar tais regiões de aplicação da Convenção sob coordenação dos Estados costeiros, a IMO estabeleceu que cada região seria criada mediante acordos entre as nações interessadas, devendo o Secretário-Geral da IMO ser informado a respeito deste acordo. Dessa forma, o Brasil, considerando as dimensões litorâneas, adotou, para finalidade de Busca e Salvamento Marítimo, uma extensa área dividia entre os distritos navais, em conformidade às delimitações indicadas na Ilustração 18. O Serviço de Busca e Salvamento da Marinha (SALVAMAR) tem, portanto, a missão de prover o salvamento de pessoas em perigo no mar, no interior da área marítima de responsabilidade brasileira.

Ilustração 18 - Áreas de Busca e Salvamento Marítimo do Brasil



Fonte: SALVAMAR BRASIL

Um segundo grupo de atividades referente à segurança marítima diz respeito à segurança da navegação aquaviária, de 8.500 km no litoral e de 40.000 km nas hidrovias,

contemplando as bacias hidrográficas brasileiras. Um terceiro grupo é o de repressão da poluição ambiental no mar e nas águas interiores. Há um convênio com o Ministério do Meio Ambiente, segundo o qual a fiscalização ambiental de todas as embarcações e navios é realizada pela Marinha do Brasil, por meio da Gerência de Vistorias, Inspetores e Perícias Técnicas, da Diretoria dos Portos e Costas. O quarto grupo de atividades é o de segurança das plataformas petrolíferas marítimas e das instalações de apoio, em parceria com a Agência Nacional do Petróleo e com a Petrobras (FARIA, 2011; p. 94).

Um quinto grupo de atividades é o de repressão às "novas ameaças" Essas ações designadas como "novas ameaças", comumente identificadas como o terrorismo; o tráfico de armas, drogas e pessoas; e a pirataria. Tais atividades afetam a segurança dos mares e, por isso, são motivos de ações ou intervenções no campo internacional, com o propósito de tornar mais seguros os oceanos. Há ainda um sexto grupo de atividades, relacionadas à garantia do exercício da soberania sobre as águas jurisdicionais brasileiras, realizada por meio de navios-patrulhas, que verificam se há ou não navio ou embarcação não autorizado realizando atividades em águas nacionais. E, por fim, um sétimo grupo de atividades é o da segurança da área marítima contra o tráfego não autorizado (*ibdem*; p. 95).

Do exposto, observa-se que a função constabular é de grande importância para o exercício da soberania do Estado costeiro e, além disso, no contexto atual, sua expressão aumenta de importância no que concerne à segurança marítima. Ainda assim, tal função é mais enfatizada em Marinhas que tem como propósito estratégico a defesa costeira, ou corresponde a uma guarda costeira ou prefeitura naval. No caso do Brasil, as responsabilidades dessa função estão todas concentradas na Marinha, muito embora a Marinha brasileira tenha como aspiração constituir-se em uma Marinha oceânica, com capacidade de atuação não apenas na denominada Área Vital, mas também na Área Primária, isto é, no Atlântico Sul.

Quanto às possibilidades de criação de uma Guarda Costeira, o Alte. Mauro Cesar Pereira (2017) lembra que houve uma tentativa de criá-la realizada pelo Alte. Maximiano Fonseca quando ministro da Marinha entre 1979 e 1984, com o objetivo de desvincular a Marinha das atividades constabulares. Entretanto, o almirante também observou que caso a criação da Guarda Costeira tivesse sido realizada, sofreria com a falta de recursos. Portanto, a maior dificuldade com a descentralização das tarefas não militares hoje delegadas à Marinha diz respeito ao fato de que os recursos financeiros, já escassos, seriam divididos entre as duas instituições, ou uma seria priorizada em detrimento da outra. Silveira (2016, p. 247), contudo, destaca que as atividades complementares ou subsidiárias podem ser exercidas pela Marinha

desde que não comprometa as missões principais, isto é, a função militar, deixando o Estado à mercê de interesses alheios.

Da análise apresentada, conclui-se que o modelo teórico proposto por Ken Booth, concebendo as funções das Marinhas como uma trindade, isto é, três em uma, é útil para compreender e analisar a dimensão ocupada pelas Marinhas na consecução da política externa do Estado, marcadamente no contexto da Guerra Fria. Contudo, como todo modelo teórico, a proposta de Booth é uma abstração, sendo que os diversos Estados concedem a cada função sua importância relativa, segundo a natureza de seus problemas e seus interesses marítimos. Entretanto, a análise das atuais atividades do Poder Naval sugere que a concepção de suas funções como uma trindade permanece um instrumento válido no contexto da globalização, pois as Marinhas continuam executando essas funções, embora com ênfases diferentes dependendo das circunstâncias particulares de cada Estado (SPELLER, 2008; p. 170).

5.2 A Estratégia Naval da Marinha do Brasil: análise de concepções estratégicas

Como potência média, o Brasil dispõe de um Poder Naval de razoável estatura, correspondente às Marinhas de porte mediano, com capacidade de atuar satisfatoriamente nas funções complementares, no patrulhamento das águas jurisdicionais, nas tarefas concernentes ao papel diplomático. Entretanto, o controle de áreas marítimas e projeção de poder, ainda que sejam um dos objetivos estratégicos estabelecidos a partir do PEM e reafirmado na END, ainda são capacidades limitadas pelas circunstâncias operacionais no entorno estratégico brasileiro. Por outro lado, os investimentos previstos em determinados recursos, tais como o navio-aeródromo e o submarino de propulsão nuclear sugere a intenção manifesta de alcançar capacidades para disputar ou controlar áreas marítimas de interesse para além das águas jurisdicionais.

Assim, a estratégia naval da Marinha brasileira, embora preze pela concepção de negação do mar, procura dispor de meios para atuar não somente na região costeira, mas principalmente em áreas marítimas mais amplas, especialmente no Atlântico Sul, considerada área primária, conforme a postura de uma potência média, mas que visa a tornar-se um ator global. Dessa forma, há na estratégia naval brasileira uma dupla perspectiva em relação ao peso que o uso do mar exerce no conceito estratégico naval. Em uma concepção prevalece o elemento de negação do uso do mar, na qual o foco não é propriamente usar mar, mas evitar o inimigo de fazê-lo. Em contrapartida, também é possível identificar uma concepção estratégica de uso do mar, a partir do controle de áreas marítimas para projeção de poder, para

consecução de determinados interesses, vinculados aos projetos da política externa brasileira na África, Antártida e Caribe.

O Alte. Mauro Cesar Pereira (2002, p. 47) observa que, à exceção do período marcado pela concepção estratégica antissubmarino, após o final da II Guerra Mundial, a Marinha não fundamenta sua concepção estratégica no emprego de determinados armamentos. Contudo, verifica-se, em sua evolução histórica o esforço por manter o Poder Naval nucleado em navios de grandes proporções, empregados para o controle de áreas marítimas, como os antigos encouraçados e os atuais navios-aeródromo. Pereira também destaca que as ideias de Mahan não eram fundamentais para a elaboração do planejamento estratégico e a tomada de decisão na Marinha; porém, defende um Poder Naval com capacidade oceânica, pois o teatro de operações previsível é todo o Atlântico Sul, já que "é pueril pensarmos em dar proteção ao Brasil-continente atuando junto à costa" (PEREIRA, 2002; p. 50).

Dessa forma, infere-se que preconização da concepção estratégica fundamentada em uma Marinha oceânica, com objetivo de lograr o controle de áreas marítimas e projeção de poder, ao menos no e a partir do Atlântico Sul, remonta a formação da Marinha à época da independência, sendo, portanto, anterior a sistematização estratégica proposta por Mahan e também Corbett. Assim, considera-se que o pensamento estratégico da Marinha do Brasil ainda ecoa a tradição naval portuguesa, voltada para o domínio dos mares, condição que possibilitou a Portugal alçar-se como uma grande potência durante boa parte da Era Moderna.

À época da Independência, a Marinha, então denominada Esquadra, formada com navios portugueses fundeados no Rio de Janeiro, não resultou de um planejamento ou conceito estratégico, porém, como argumenta Vidigal (1985; p. 7), foi o fator preponderante para consolidação da Independência. Para o autor, a condição de independência foi assegurada pela interrupção das comunicações marítimas, cabendo também à Esquadra fazer chegar a tropa brasileira às localidades mais distantes ainda sob controle português e impor a decisão do governo central, de forma a colaborar de maneira decisiva a manter a unidade territorial do Império.

Em termos de estratégia naval, o bloqueio foi o conceito estratégico empregado, não por influência de concepções doutrinárias, mas devido às circunstâncias em que se procedeu a afirmação da Independência. Naquele contexto, o Brasil, pela herança colonial portuguesa, era um país de extensas dimensões geográficas, cujas comunidades concentravam-se na faixa litorânea e ligavam-se por mar com o exterior. Diante da precariedade das comunicações

terrestres, as vias marítimas eram imprescindíveis na integração entre as mais diversas localidades do território brasileiro.

Portanto, à Esquadra Imperial coube à tarefa de, por meio do emprego do bloqueio, obstruir as linhas de comunicação marítimas e atuar como instrumento articulador do território nacional. Ainda assim, Vidigal ressalta que havia ainda o objetivo de destruir ou neutralizar completamente as forças navais portuguesas ainda no Brasil. Assim, observa-se que os conceitos estratégicos empregados não se resumem a apenas uma concepção, mas são alterados ou associados conforme as necessidades da orientação política naquele momento. O bloqueio naval continuou a ser empregado como estratégia naval preponderante durante a campanha da Cisplatina, quando o governo brasileiro declarou um rigoroso bloqueio aos portos e costas da então República de Buenos Aires. Nesse momento, portanto, Vidigal lembra que a Esquadra brasileira era superior no subcontinente sul-americano, e encontrava-se entre uma das melhores do mundo, com considerável capacidade de atuar em águas profundas e controlar ou disputar áreas marítimas (VIDIGAL, 1985; p. 13).

Durante o Império, a orientação básica da política externa brasileira para o preparo e emprego do Poder Naval pautou-se em dois fatores interdependentes: impedir, por todos os meios, a reconstituição do Vice-Reino do Prata sob comando de Buenos Aires, e garantir o livre uso das linhas de comunicação marítimas para o comércio exterior brasileiro. É válido destacar que, nesse momento, o país era extremamente dependente do mar para importações e exportações, bem como do transporte de mão de obra escrava oriunda do continente africano. Por outro lado, a supremacia naval inglesa ameaçava as linhas de comunicação, impondo a necessidade de emprego do Poder Naval brasileiro para a defesa dos interesses nacionais brasileiros dependentes do uso do mar.

Nesta fase, a definição estratégica da Esquadra estava relacionada com a situação geopolítica na bacia do Prata – na qual a manutenção da independência do Uruguai e do Paraguai era fator chave –, com o uso das linhas de comunicação marítimas entre o Brasil e o continente africano, e com a integridade territorial e defesa do litoral. Ademais, durante o período da Regência, o Brasil viu-se tomado de diversas revoltas internas, nas quais a Esquadra foi empregada para conter a situação. Nesse contexto, o desenvolvimento do Poder Naval no Império, a partir da Regência, baseou-se na necessidade de operar no Prata, em condição de superioridade; patrulha da costa e das principais rotas do tráfego de escravos; na manutenção da integridade do Império (*ibdem*, p. 17).

Entretanto, devido à falta de recursos, a Marinha, até o II Reinado, só muito lentamente conseguiu modernizar-se. Da mesma forma, as circunstâncias internas afastaram a

Marinha de suas típicas atribuições de garantia da vontade nacional em face de antagonismo externos, e foram empregadas em ações relativas à manutenção da ordem interna, dificultando sua modernização como instrumento da política externa do Império (VIANNA FILHO, 1995, 25 p.).

Esse quadro viria a modificar-se quando a animosidade em relação às repúblicas platinas voltou à tona e novamente o Brasil envolveu-se em um conflito, entre 1851 e 1852, contra os governos de Buenos Aires do Uruguai. O fim da Guerra do Prata marcou um novo fluxo de renovação da Marinha, porém em sua concepção estratégica permaneceu o elemento de constituição de capacidade oceânica, que se mostrou totalmente inadequada no conflito contra o Paraguai, ocorrido entre 1864 a 1870. Nesse conflito, desenvolvido quase completamente em águas fluviais, a Esquadra brasileira teve dificuldade de atuar satisfatoriamente, pois sua orientação estratégica visava à atuação na costa e nos oceanos e, por isso, contava com embarcações de grosso calado, sendo que o cenário no qual predominava a atuação em rios requeria embarcações mais leves e rasas. Assim, a Esquadra precisou se readequar durante as hostilidades de forma a desempenhar adequadamente as operações em águas fluviais.

Ao fim do conflito, a Marinha brasileira atingiu uma posição e relevo no cenário internacional, porém a maioria dos navios mais modernos eram apropriados somente para operações fluviais ou para a defesa costeira, pois eram barcos de pequena estatura, deslocavam-se pouco e tinham velocidade reduzida (VIDIGAL, 1985; p. 42). Por outro lado, os avanços tecnológicos na área da indústria naval ocorriam com bastante rapidez, sendo que o Império brasileiro, com recursos limitados, comparado ao amplo desenvolvimento econômico pelo qual passavam os países centrais devido ao reflexo da Revolução Industrial, tinha cada vez mais dificuldade de acompanhar e modernizar sua Esquadra.

Além disso, o governo brasileiro, a partir de 1850, procurou impedir mais rigorosamente a atividade de comércio de mão de obra escrava, incentivando a imigração europeia, fazendo desaparecer uma tarefa que, inclusive, realçava a característica oceânica da marinha, qual seja a patrulha das principais rotas do tráfego de escravos e as costas brasileiras com o propósito de coibir esse tráfego e, assim, evitar a interferência inglesa. Ressalte-se ainda que, após a Guerra contra o Paraguai, a orientação em política externa que incentivava o desenvolvimento da Esquadra Imperial, isto é, impedir a reconstituição do Vice-Reino do Prata, desapareceu do contexto regional, devido à consolidação nacional argentina e ao equilíbrio que se estabeleceu em decorrência do conflito (*ibdem*, p. 46).

No entanto, por volta de 1880, as relações com a Argentina voltaram a agravar-se devido a questões de fronteiras relativas ao território de Missões. A possibilidade de um novo conflito resultou em maior credibilidade e recursos para a Marinha com a finalidade de garantir respaldo às ações da diplomacia. Houve nesse momento, portanto, algum grau de modernização dos meios navais, mas que não teve continuidade nos anos seguintes.

Com a Proclamação da República, em 1889, Vidigal (1985, p. 50) destaca que ocorreram profundas modificações no sistema de poder no Brasil, que resultou em maior preponderância do Exército na formulação da política nacional, em detrimento da Marinha. O afastamento da instituição naval nas questões governamentais, dentre as quais inclui-se a politica externa, agravou-se com a Revolta da Armada, ocorrida entre 1891 e 1894, episódio em que a condição dos meios navais foi agravada pela perda de pessoal e de material flutuante, prejudicando sua força de combate. Para Vianna Filho, nesse contexto não se identificava um conceito estratégico proveniente da orientação governamental, mas a Marinha procurava manter-se atualizada com o pensamento estratégico naval mundial corrente por seu próprio esforço:

> Nesse período, em que não se identifica a existência de um conceito estratégico nacional formalmente enunciado ou, mesmo, percebido de ações e atitudes, constata-se que os estrategistas navais, com visão ao mesmo tempo profunda e abrangente, mantinham atualizado, nos níveis mundiais correntes, o pensamento estratégico naval brasileiro. E, assim, propunham que a lógica do dimensionamento das forças navais fundamenta-se na missão atribuída, no conceito estratégico. A eficácia do Poder Naval é função da disponibilidade de meios diversificados e organizados, equilibrada e sistematicamente, para o cumprimento das tarefas determinadas. Finamente, incluíam, entre os meios do Poder Naval, o submarino e as aeronaves. (VIANNA FILHO, 1995, 44 p.)

Ao final do século XIX, uma série de problemas externos evidenciou a fraqueza militar em que encontrava o Brasil à época, alertando o governo para a precariedade, inclusive do poder naval: a ocupação, pelos ingleses, da Ilha da Trindade, que só teve desfecho favorável devido à pressão dos Estados Unidos; a crescente tensão resultante das questões de limites com os vizinhos; e os acontecimentos políticos do sul do continente que criaram um estado de tensão entre Argentina e Chile. Todos esses acontecimentos repercutiram favoravelmente na modernização da Marinha. Além disso, a partir de 1902 até 1912, a presença do Barão do Rio Branco na direção do Ministério das Relações Exteriores contribuiu para a reavaliação do poder militar brasileiro, especialmente o poder naval (VIDIGAL, 1985; p. 55-56).

Por conseguinte, em 1904 foi preparado pelo Ministério da Marinha um programa naval para modernização da Marinha, no qual ressaltava-se a compra de seis navios encouraçados de menor envergadura, porém com o objetivo de estabelecer equilíbrio em poder naval em relação aos rivais do cone sul-americano. Este plano foi alterado em 1906, substituindo-se os seis encouraçados menores por três encouraçados de grande porte, que conferia à Marinha brasileira superioridade não apenas em relação ao cenário sul-americano, mas também projeção internacional, evidenciando a concepção estratégica de formação de uma marinha oceânica, conforme muito divulgado no pensamento naval na virada do século XX. Contudo, dos três navios encouraçados, da classe Dreadnought, somente dois foram encomendados e encorpados na Marinha brasileira.

Para Vidigal, o plano de modernização da Marinha possibilitou ao Brasil retomar a posição de potência média, sugerindo ainda que a concepção estratégica naval brasileira orientava-se com o objetivo de contrapor-se à Argentina, tradicional rival do país na América do Sul:

> A esquadra de 1910, em termos numérico, trouxe o Brasil, de volta à sua posição de potência naval média, na América do Sul, em equilíbrio com a Argentina, país cuja força naval orientava o desenvolvimento do Poder Naval brasileiro (VIDIGAL, 1985; p. 61).

No decorrer das hostilidades da I Guerra Mundial, o Brasil não teve participação significativa no conflito, porém, Vianna Filho (1995; p. 49) explicita que a orientação estratégica naval que vigorou nesse contexto compreendeu, inicialmente e durante todo o conflito, a defesa de áreas marítimas, em ações de presença e patrulha navais visando à assegurar a continuidade das linhas marítimas do interesse direto das necessidades vitais da economia nacional, além da manutenção da soberania de nossas ilhas oceânicas. Em seguida, com a evolução da situação política internacional, identifica-se, no seu aspecto mais amplo, emprego político do Poder Naval, consubstanciado na colaboração do esforço aliado, com presença no litoral africano.

Nas duas décadas que sucederam ao término da Primeira Guerra Mundial ficou difícil identificar, com clareza e segurança, ou apenas inferir um conceito estratégico nacional e, em decorrência, sua componente naval, mesmo que informalmente estabelecidos. Por outro lado, considerando a política regional, a posição da Delegação brasileira na IV Conferência Pan-americana, em Santiago do Chile, evidencia que o conceito estratégico naval brasileiro

consistia no entendimento de que a defesa nacional, no contexto regional, dependeria da manutenção de supremacia naval sul-americana (VIANNA FILHO, 1995; p. 55).

Do mesmo modo, Vidigal concorda que a ideia de um poder naval forte como a melhor forma de evitar a interferência de grandes potências estava presente nas cogitações dos analistas da Marinha. Além disso, preponderava no pensamento estratégico da Marinha a necessidade de dotar o Poder Naval de grandes encouraçados refletindo a predominância da ideia de que tais navios eram essenciais em uma batalha decisiva pelo controle de áreas marítimas, visando, sobretudo, um possível enfrentamento em relação à Argentina. Ressalte-se ainda que, em determinadas circunstâncias, a concepção da estratégia naval brasileira não foi inspirada por profunda análise da situação, mas foi resultante do esforço para manutenção de determinado *status quo*. Vidigal ainda lembra que, tornou-se tradição na Marinha "a preponderância das decisões ministeriais, dos julgamentos individuais de quem ocupasse eventualmente a pasta" (VIDIGAL, 1985; p. 79).

Apesar do esforço realizado pelo almirantado para manter a condição de uma Marinha moderna e operante, com navios capitais, destinados à batalha decisiva em águas oceânicas, a Esquadra de 1910 não recebeu a manutenção necessária para sustentar algum nível de operacionalidade condizente com as circunstâncias impostas pela II Guerra Mundial. Além disso, o contexto da guerra no mar, durantes as hostilidades, foi essencialmente antissubmarino, para a qual a Marinha não estava preparada. Parte da Esquadra que havia participado do I Guerra Mundial, assim como alguns navios mais novos que a compunham não eram adequados para esse tipo de operação.

Como resultante da opção de alinhamento aos Aliados, já no decorrer das hostilidades, devido às condicionantes geográficas e econômicas, o Brasil participou dos esforços de guerra concedendo a utilização de bases militares no nordeste brasileiro aos norte-americanos, de forma a contribuir com a logística de operação no norte da África e no Caribe. Em contrapartida, no campo militar, a parceria resultou na cooperação dos Estados Unidos para modernização da Marinha brasileira, de forma a mantê-la preparada para a defesa das comunicações marítimas no Atlântico no cenário da guerra submarina imposta pelos alemães.

Assim, o conceito estratégico naval que orientou as tarefas do emprego do Poder Naval brasileiro durante a II Guerra Mundial, foi condicionado pela guerra antissubmarina, para a qual a Marinha recebeu equipamentos modernos, como o radar e o sonar, provenientes do acordo de cooperação naval com os Estados Unidos. A estratégia naval, portanto, tinha como objetivo principal a defesa do tráfego marítimo e das linhas de comunicação marítimas vitais para a economia nacional, além da colaboração no esforço aliado para a defesa das

comunicações marítimas indispensáveis à economia internacional e às operações no Atlântico (VIANNA FILHO, 1995, 63 p.)

Após a II Guerra Mundial, a política externa brasileira orientou-se de forma a manter o alinhamento estabelecido com os Estados Unidos durante o esforço de guerra, resultando na incontestável adesão ao TIAR, que vinculou o Brasil à solidariedade continental em termos de segurança e cooperação política. Sobre a condicionante estratégica desse período, Vidigal aponta que o alinhamento automático com os Estados Unidos no início da Guerra Fria, concretizado no Acordo de Assistência Militar de 1952, caracterizou a visão estratégica predominante na Marinha, muito embora houvesse certa resistência e inconformismos (VIDIGAL, 1985; p. 93).

Como desdobramentos do acordo de 1952, o Brasil recebeu, por cessão ou compra por valores simbólicos, navios norte-americanos, veteranos da II Guerra Mundial, com o propósito de participar de operações de proteção coletiva do tráfego marítimo interamericano contra uma possível incursão soviética em conjunto com as demais marinhas hemisféricas. O conceito estratégico da Marinha dos Estados Unidos assinalava que, numa hipótese de guerra generalizada, os países do Atlântico Sul atuariam em cooperação na defesa das linhas de comunicação, premissa prevista no TIAR, do qual o Brasil era signatário (CORRÊA, 2010; p.54).

Contudo, tal como já explicitado por Vidigal, observa-se que esta visão estratégica não era unânime entre os oficiais da Marinha brasileira. Havia uma corrente naval brasileira desfavorável à continuidade do Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos, afirmando que, ainda que a Marinha dos Estados Unidos tivesse enviado ao Brasil belonaves com tecnologias modernas, essas aquisições tecnológicas ainda constituíam uma herança antissubmarina, característica da orientação estratégica da II Guerra Mundial e da subordinação das Forças Armadas brasileiras à Doutrina de Segurança norte-americana para a América Latina:

> Havia uma corrente na Marinha do Brasil que defendia a obtenção de meios navais modernos que fugissem aos padrões da assistência militar estadunidense. Essa corrente afirmava que o Acordo de Assistência Militar com os EUA restringia a Marinha do Brasil aos limites operativos, pois os meios oferecidos não estavam em condições tecnológicas de oferecer ameaça ou dissuasão aos inimigos (CORREA, 2010; p. 54).

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2015; p. 72) aponta que, a despeito da conjuntura material da força naval brasileira nesse período voltada essencialmente para a guerra antissubmarino,

prevalecia a visão de que o Brasil caracterizava-se como potência marítima média, que se subordina a uma superpotência por seu engajamento à estratégia do *hegemon.* Disso resultava na predominância na consciência dos estrategistas navais brasileiros de que este relacionamento poderia envolver o país em conflito global ao lado dos Estados Unidos, impondo, portanto, a necessidade de procurar garantir igualmente meios materiais para alcançar certa autonomia estratégica.

Nesse contexto, o programa de Renovação de Meios Flutuantes instituído pela gestão Costa e Silva iniciou um processo de distanciamento da dependência norte-americana, porém as expectativas de alcançar total autonomia não frutificaram, embora a Marinha passasse a ter participação mais ativa na política internacional do país. Reconsiderava-se, dessa forma, a tese da aliança privilegiada com os Estados Unidos, na qual a concepção de defesa coletiva era lentamente superada em favor de uma visão especificamente nacional (*Ibdem, loc. cit*.).

Conforme explicita Vidigal (1985; p. 103), o reconhecimento da existência dessas dificuldades, associado à intensificação do esforço pelo desenvolvimento, implicou na manifestação, proveniente de parte do oficialato da Marinha, pela necessidade de orientar a estratégica naval "mais à luz dos interesses nacionais específicos e menos sob o influxo de conceitos genéricos como os de defesa coletiva do hemisfério". Esta visão teve fortes repercussões sobre o governo brasileiro, que, no contexto do regime autoritário, coadunou-se com a percepção estratégica difundida na Marinha.

Compreende-se que, desde o final da década de 1960, tanto autoridades militares quanto políticas brasileiras mostraram insatisfação em relação à política externa estadunidense para a América Latina. Gradativamente, crescia no seio da instituição naval brasileira a crença de que a defesa antissubmarina não satisfazia mais as necessidades brasileiras (CORREA, 2010). Por outro lado, o cenário internacional também favorecia a mudança de postura estratégica observada na Marinha. No contexto do equilíbrio do terror entre os dois blocos antagônicos da Guerra Fria, difundia-se a compreensão de que a eclosão de uma guerra generalizada tornava-se cada vez mais improvável, repercutindo em maior liberdade de ação para a política externa brasileira no entorno regional:

> [...] veio chamar a atenção dos pensadores navais para a maior possibilidade de ocorrências de guerras locais, circunscritas à determinadas regiões, e sem a interveniência de qualquer das superpotências, o que abria um amplo espectro de novas tarefas para a Marinha (VIDIGAL, 1985; p. 103).

A busca pela autonomia observada no contexto das décadas de 1960 e 1970 refletiam também a reorientação da Política Externa Brasileira no sentido de repensar a inserção internacional do Brasil preconizada pelo Itamaraty nos marcos da Política Externa Independente formulada pela geração liderada e influenciada por Afonso Arinos de Melo Franco, João Augusto de Araújo Castro e Francisco de San Tiago Dantas. A convergência em torno da orientação pela autonomia, teve consequências no campo estratégico, resultando no fechamento definitivo da Missão Naval norte-americana de 1922 e na denúncia do Acordo de Assistência Militar em 1977. Assim, superava-se a ideia de subordinação estratégica, desvinculando a Marinha da estratégia naval norte-americana.

De fato, conforme Oliveira (2015; p. 73) o Acordo de Assistência Militar era praticamente inoperante, e sua denúncia teve conteúdo meramente simbólico. Desde 1974, o Brasil já vinha desenvolvendo sua indústria bélica, e diante da necessidade de ampliar a escala de produção, buscava mercados no exterior. Neste sentido o governo de Geisel aprovara, naquele ano, a Política Nacional para a Exportação de Material de Emprego Militar, elaborada pela Subsecretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em conexão com o Ministério das Relações Exteriores e os Ministérios militares, sendo que a África tornou-se grande consumidor dos equipamentos brasileiros. Por sua vez, Vidigal avalia positivamente a nova postura estratégica da Marinha brasileira, pois possibilitou a retomada da autonomia:

> [...] classificamos o período que teve início em 1977 – com a denúncia do Acordo Militar Brasil-EUA de 52 e o fechamento da Missão Naval Americana, no Brasil desde 22 – como de autonomia. Consideramos que os fatos atuais confirmam que a classificação foi adequada, o que não significa, evidentemente, que não houvesse eventualmente retrocessos no processo. O fato é que, com acertos e desacertos, a Marinha tem procurado, e conseguido, em grande parte, orientar o seu preparo e desenvolvimento de acordo com os interesses nacionais brasileiros conforme expresso na documentação emenda dos escalões superiores (VIDIGAL, 2002; p. 4).

Essa nova postura em matéria de estratégia naval foi consubstanciada nas Políticas e Diretrizes Básicas da Marinha de 1977, que resultou na elaboração Plano Estratégico da Marinha (PEM). O documento, de acordo com Vidigal, possibilitou formalizar de forma adequada a concepção estratégica vigente na Marinha, em consonância com a política governamental, orientando o planejamento e o preparo da força naval. O PEM, desde sua elaboração na década de 1970 é periodicamente atualizado e, portanto, continua sendo o documento básico de sistematização do conceito estratégico naval vigente (VIDIGAL, 1985; p. 107).

Para os propósitos dessa pesquisa, a leitura do PEM seria de grande valia, contribuindo para o enriquecimento substancial na análise da relação entre a Estratégia Naval e a Política Externa Brasileira. Contudo, o acesso ao documento não foi possível devido à sua classificação como “secreto”. No entanto, da leitura realizada sobre a orientação brasileira na política externa desenvolvida no mar a partir da década de 1970, bem como da consideração da participação da Marinha na elaboração das políticas brasileiras direcionados aos assuntos marítimos, é possível inferir que a ideia de autonomia continua embasando a concepção estratégica naval brasileira desde a elaboração do PEM.

Na composição dos meios navais também é possível observar a preferência por dotar a Marinha brasileira de, ao menos, algumas embarcações e recursos, como o navio-aeródromo com aviação naval própria, e o submarino de propulsão nuclear, mais apropriadamente empregados para a disputa e controle de áreas marítimas e projeção de poder. Não são recursos utilizados na defesa costeira, missão típica de Marinhas menores comprometidas somente com as atividades constabulares, mas denotam a pretensão de manter uma Marinha média, com capacidade de atuar no oceano, especialmente na área primária, isto é, o Atlântico Sul. Ainda que o submarino de propulsão nuclear seja almejado pela sua capacidade de dissuasão, seu emprego em áreas marítimas oceânicas possibilita disputar seu controle, e o navio-aeródromo permite manter o controle do mar e projetar poder sobre terra.

Assim, é possível inferir que a Marinha brasileira, a partir da elaboração do PEM, não apenas retomou a autonomia como preconizado desde à época do Império, mas também sistematizou sua concepção estratégica a partir da ideia de buscar o controle da área marítima vital e do Atlântico Sul, ao invés apenas da estratégia de Negação do Mar hoje postulado na END. Ainda que o PEM preze por uma postura defensiva, na paz o elemento de Negação do Mar prevalece, de forma a desencorajar possíveis incursões indesejadas nas áreas prioritárias para a estratégia naval brasileira, mas em um possível conflito, a Marinha brasileira prioriza a busca pelo controle da área marítima do Atlântico Sul, como forma de evitar incursões do oponente em regiões de interesse brasileiro, bem como possibilitar a projeção de poder para influenciar eventos em terra.

Sobre o submarino de propulsão nuclear, Corrêa (2010; p. 56) enumera alguns fatos que impulsionaram o governo de Geisel a apoiar a ideia de construí-lo:

> 1) a sugestão de cooperação dos alemães na construção de uma frota de submarinos nucleares brasileiros; 2) o envio do comandante Othon Luiz Pinheiro da Silva ao Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), para desenvolver seus conhecimentos de engenharia de reatores nucleares 3) o interesse da Nuclebrás em participar nessa cooperação; e 4) o interesse da Marinha do Brasil e da Marinha

> Mercante em acompanhar, de forma experimental, essa atividade (CORRÊA, 2010; p. 56).

A autora constata ainda que Geisel só amadureceu essas ideias e autorizou essas negociações em função de ter percebido que a construção de um submarino de propulsão nuclear lançaria o Brasil numa nova era de transformações científicas e tecnológicas e transformaria o *status* do Brasil no sistema internacional. A propulsão nuclear era uma tecnologia moderna que pertencia a poucos países. Estados Unidos, Inglaterra, França, União Soviética e a Alemanha Federal eram esses países. A construção de um submarino nuclear passou a ser uma meta não apenas da Marinha, mas do governo Geisel para superar dependência científica, tecnológica e econômica dos países desenvolvidos, sobretudo, dos Estados Unidos (*Ibdem*, loc. cit.).

Vidigal (2002, p. 18) também concorda que o submarino de propulsão nuclear representa um grande avanço em termos tecnológicos, contribuindo para a função de prestígio da Marinha e, por conseguinte, de seu país no cenário internacional. Conforme o autor, a Marinha brasileira via no submarino nuclear a solução para o seu problema estratégico, uma condição de ruptura tecnológica que a levaria ao nível das melhores marinhas e a colocaria em posição de grande superioridade diante de marinhas que não pudessem dispor dessa arma. Quanto ao navio-aeródromo, Vidigal afirma que esse recurso é importante para a projeção de poder sobre terra, para a cobertura aérea de força naval, como base para esclarecimento aéreo de maior dimensão, e como plataforma para a guerra antissubmarino, permitindo o emprego de aeronaves especializadas e helicópteros pesados (VIDIGAL, 2009; p. 526).

Por outro lado, o ensejo para sistematização do PEM nos marcos da autonomia estratégica da Marinha brasileira decorreu, no contexto da expansão dos interesses marítimos brasileiros na década de 1970, da observação de que as preocupações com a definição de objetivos adequadamente brasileiros no Atlântico Sul eram distintas daqueles interesses compreendidos como hemisféricos ou ocidentais. Sobre isso, Decuadra (1991; p. 139, *apud* MARTINS FILHO, s/d) observa que os objetivos visualizados no Atlântico Sul eram tradicionalmente considerados na Marinha como idênticos aos interesses nacionais.

A elaboração da estratégia naval da Marinha desde 1977, portanto, passou, então, a ser da competência dos estrategistas navais, por meio da proposição de conceitos de preparo e emprego do Poder Naval, sistematizado no PEM a partir do Conceito Estratégico Nacional. As características cíclicas e regenerativas do processo de planejamento asseguravam a permanente atualidade do Conceito Estratégico Naval (VIANNA FILHO, 1995; p. 82). A revisão periódica perpassava a análise sistemática da conjuntura nacional e internacional, apontando para o fato de que a orientação estratégica da Marinha assenta-se mais pela leitura

dos aspectos gerais da política externa brasileira, do que propriamente pelo emprego de armamentos:

> O plano estratégico da Marinha [...] emprega uma visão global e jamais se poderia considerar tal planejamento como condicionado pelos armamentos. O condicionamento vem das necessidades de aplicação do Poder Naval em face da conjuntura. Por exemplo, falava-se muito, no passado, sobre a hipótese de guerra contra a Argentina. Antes de se excluir oficialmente tal possibilidade de guerra, para a Marinha a muito já não existia (PEREIRA, 2002; p. 47).

Entretanto, a partir da década de 1990, as revisões realizadas no documento apontaram que o PEM já não atendia mais aos propósitos postulados quando da sua elaboração, e ainda lamentou-se a falta de diretrizes superiores para orientar o planejamento estratégico das forças, pois o Conceito Estratégico Nacional não estava mais em vigor desde 1991. O documento ainda estabeleceu como orientação básica uma postura defensiva, já que os objetivos compreendidos como nacionais manifestavam um país que prezava pela manutenção do status quo (VIDIGAL, 2002; p. 83-84).

No contexto do pós-Guerra Fria, portanto, Oliveira (2015, p. 100) constata que o Atlântico Sul, até a elaboração da PDN em 1996, teve um lugar pouco privilegiado no centro dos debates políticos sobre defesa e segurança, relativamente mais importante no meio acadêmico, e objeto certamente de indubitável relevância no meio militar, em especial para a Marinha brasileira, em função de ser seu teatro de atuação por excelência. Ainda assim, o autor chama a atenção para o fato de que a produção intelectual dos oficiais da Marinha nesse período refletiu a inércia quanto à postura política no que se refere a estratégia naval para a defesa no mar, em decorrência da ênfase atribuídas às questões continentais:

> [As] monografias produzidas no âmbito da Escola Superior de Guerra e da Escola de Guerra Naval apresentam uma notável ausência de originalidade, resumindo-se a um exercício de repetição e de reafirmação de conclusões passadas, sem sinais promissores de ineditismo analítico. Isso se explica possivelmente pela importância atribuída às questões às questões continentais (segurança amazônica e processo de integração sul-americano) e pela monopolização da política externa para a região sul-atlântica pela Chancelaria brasileira, cuja visão se pauta pela manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação (OLIVEIRA, 2015; p. 100).

Constata-se que na conjuntura do final da década de 1990, era recorrente na opinião dos militares a ideia de que as ações diplomáticas predominavam sobre as questões de defesa (VIDIGAL, 2004; p. 21). No Atlântico Sul, essa visão menos relacionada à defesa e mais ao papel da diplomacia, transparece na primeira versão da PDN de 1996, em três momentos: na configuração do quadro internacional, na orientação estratégica e nas diretrizes. No conjunto

dessas três áreas, o Atlântico Sul é mencionado como uma área do espaço regional que extrapola a massa regional sul-americana e é definido como zona de paz e cooperação resultante de uma ação diplomática positiva (OLIVEIRA, 2015; p.101).

As Políticas de Defesa publicadas a partir de 2005 apresentam uma mudança significativa quanto à integração da área marítima sul-atlântica ao cenário estratégico brasileiro. A nova Política Nacional de Defesa de 2005, ressaltava a importância crescente do Atlântico Sul para o Brasil: "No Atlântico Sul, é necessário para o País dispor de meios com capacidade de exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras, bem como manter a segurança das linhas de comunicação marítimas." (BRASIL, 2005). Percebe-se ainda que o Atlântico Sul é reconhecidamente uma área de importância estratégica para as autoridades políticas brasileiras, cuja relevância ampliou-se com o anúncio das descobertas das vastas reservas de petróleo e gás natural na chamada camada pré-sal. (CORRÊA, 2010; p. 179)

Da mesma forma, na Estratégia Nacional de Defesa de 2008, bem como em suas publicações mais recentes, o Atlântico Sul é mencionado como uma das "as preocupações mais agudas de defesa", ao lado do Norte e do Oeste do país, regiões que compreendem à extensão da Amazônia. Considerando às necessidades de defesa dessas regiões, a Marinha deverá adensar a presença de suas unidades nas águas jurisdicionais brasileiras e desconcentrar a força naval brasileira localizada principalmente na cidade do Rio de Janeiro (END, 2012, p. 52).

Para Oliveira (2015; p. 103), o aspecto mais importante, em termos geopolíticos, é a consideração que a END faz sobre a eventual degeneração do quadro internacional e sobre a ameaça de um conflito armado no Atlântico Sul. Nesse cenário, à Marinha são atribuídas algumas tarefas respaldadas nas seguintes orientações estratégicas: a negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder. Tais concepções de uso tem por foco a: defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas; defesa pró-ativa das instalações navais portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; prontidão para responder à qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e capacidade para participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região (END, 2012, p. 69).

O desdobramento desta grande responsabilidade que se atribui à Marinha consubstancia-se em dois grandes programas que visam dotar a força naval brasileira de meios adequados para a vigilância e a proteção das águas jurisdicionais brasileiras e, além

disso, atender ao objetivo primordial de garantir a autonomia estratégica da Marinha: o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). O PROSUPER visa à construção de cinco navios-patrulhas oceânicos, cinco fragatas polivalentes e um navio de apoio logístico, além do desenvolvimento de capacidade tecnológica para projetar modernas belonaves no Brasil. O PROSUB é umas das células de fabricação do primeiro submarino brasileiro de propulsão nuclear e de mais quatro submarinos convencionais diesel-elétrico da classe *scorpène*, cuja consecução se desenvolve em parceria com a França por meio de acordo de cooperação e transferência de tecnologia firmado em 2008 (OLIVEIRA, 2015; p. 104).

Em termos de concepção estratégica, os submarinos de propulsão nuclear são empregados, invariavelmente para projeção de poder e proteção de linhas de comunicação marítimas, isto é, permitem disputar e manter o controle de áreas marítimas, como já observado. Portanto, independentemente de percepções de ameaças ou de concepções estratégicas que possam motivar o programa de submarinos nucleares, seu sucesso poderia levar o país a uma capacidade estratégica para projetar seu poder militar para ajudar os amigos ou dissuadir oponentes em qualquer lugar do mundo. No entanto, na atual política externa brasileira não é evidente o desejo de usar essas capacidades em longas distâncias da costa, muito embora as circunstâncias em que poderia vir a ser empregado seria em uma participação maior com os países africanos que fazem fronteira com o Atlântico Sul e que congregam a ZOPACAS (TAYLOR, 2009; p. 173).

De qualquer forma, no pensamento estratégico naval brasileiro no pós-Guerra Fria observa-se a predominância da concepção estratégica sistematizada no PEM em 1977, no qual a pretensão de autonomia traduzia-se em concepções estratégica direcionadas para a formação e uma marinha com capacidades oceânicas para o controle de áreas marítimas, prestígio e projeção de poder. Por outro lado, no advento dos governos democráticos, a partir da década de 1990, a imposição de novos documentos orientadores da postura brasileira em defesa, demandava uma adequação à necessidade de uma postura afirmativa no Atlântico Sul em contraponto à negação do mar. Para tanto, os submarinos de propulsão nuclear além de cumprir a sua tarefa básica de negar o uso do mar ao oponente, exercem também o controle do mar para a marinha de seus países (CORRÊA, 2010; p. 176).

Da análise decorrida sobre o conceito estratégico naval empregado ao longo da história pela Marinha brasileira para concepção de sua Estratégia Naval, infere-se que a orientação estratégica da Marinha, apesar de coadunar-se com os autores mais influentes em estratégia marítima entre o meio naval, não segue à risca uma abordagem específica, já que a

ideia de contar com capacidade oceânica é anterior à concepção de Mahan. Tampouco, a Marinha procurou condicionar sua estratégia ao emprego de algum armamento específico, mas buscava manter-se a par da ampla modernização tecnológica que ocorria entre os principais poderes navais do mundo, de modo a estar preparada para enfrentá-los ou dissuadi-los sempre que necessário.

Embora o planejamento estratégico na Marinha procure estabelecer-se conforme a leitura das circunstâncias sob os desígnios da política, sua concepção estratégica não condiz necessariamente com a política externa corrente, mesmo porque o Itamaraty, no comando da inserção internacional brasileira, durante grande parte do período analisado, não cogitava recorrer aos meios militares como instrumento da política, sendo que nas áreas marítimas de interesse brasileiro, substancialmente o Atlântico Sul, optou pela cooperação diplomática com pouco, ou quase nenhum, respaldo do Poder Naval.

Portanto, observa-se que a motivação para o desenvolvimento da estratégica naval brasileira, que orientava o preparo e emprego do Poder Naval, remontava às tradições herdadas dos tempos das grandes marinhas que sustentaram a expansão marítima europeia e mantiveram, por muito tempo, a supremacia das grandes potências desse período. Conforme aponta Vidigal, era especialmente presente no pensamento naval brasileiro a ideia de que grandes Marinhas poderiam facilitar no tratamento da política externa mesmo com potências consideravelmente superiores:

> Ainda que concerne à motivação para o desenvolvimento do poder naval brasileiro, é claro que, por tradição que vinha desde o Império, a existência de forte esquadra dava à política exterior brasileira nível de liberdade e flexibilidade muito grande, mesmo no seu relacionamento com grandes potências, e esse tipo de consideração era forte estímulo para a posse de esquadra de alguma significação em termos mundiais. O prestígio resultante compensaria os grandes investimentos necessários e, como no passado pensara o Barão do Rio Branco, colocaria o Brasil em posição privilegiada no cenário mundial (VIDIGAL, 1985; 80)

Da mesma forma, é importante ressaltar que, quando da formação da Marinha brasileira, foi preponderante a introdução do elemento naval inglês, por meio da introdução de oficiais ingleses que trouxeram consigo uma formação específica, pautada na visão estratégica da maior potência naval daquele momento, influenciando decisivamente o pensamento estratégico naval brasileiro:

> A Marinha brasileira procurou sempre sua inspiração na Marinha inglesa, incontestavelmente a mais poderosa e eficiente força naval existente durante quase todo o período que tratamos. [...] A vinda para Brasil, no período histórico de formação da Marinha brasileira, de inúmeros oficiais e marujos ingleses,

> influenciou, de maneira decisiva, essa formação. Na Inglaterra adquirimos a maior parte de nossos navios, de lá nos vieram a doutrina, as práticas e a tradição (*Ibdem*, p. 74).

Assim, é possível concluir que o pensamento estratégico naval presente na Marinha brasileira, devido a diversos fatores observados em seu desenvolvimento histórico, segue uma linha de ação autônoma em relação à política externa do país, implicando em dificuldades em relação ao Itamaraty no tratamento das questões marítimas e na condução da ação externa do país no mar.

Predomina em seu pensamento estratégico a fundamentação da trindade do emprego do poder naval, sistematizada por Booth, em que transparece como missão elementar do Poder Naval as três funções que compõe a trindade analítica. Além disso, tendo na base do triângulo a função militar, a Marinha brasileira esforça-se por manter uma linha de ação estratégica condizente com o controle do mar, em que se desdobraria em termos de Atlântico Sul, a área primária de atuação do Poder Naval brasileiro após a Área Vital, de forma a proteger o tráfego marítimo, a exploração de recursos e impossibilitando que um possível oponente utilize o mar para atacar o território nacional. O comando do mar, em um cenário de conflito, possibilita projeção de poder sobre as áreas terrestres de interesse do país. Entretanto, essa condição a ser sustentada em caso de conflito, ainda não condiz com a atual realidade dos recursos e meios navais da Marinha brasileira. Cabe à política externa empregar com maior eficácia os recursos militares no mar de forma a colaborar para o desenvolvimento de um poder naval com capacidade de sustentar o uso do mar.

5.3 A Marinha e Política Externa brasileira: os desafios contemporâneos para estratégia naval

A análise dos documentos de defesa brasileiros, formulados no pós-Guerra Fria, especificamente as Políticas de Defesa, marcadamente após 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa, deixam transparecer a importância conferida ao Atlântico Sul como uma das preocupações centrais em defesa do Brasil, que possibilitou a reorientação necessária para concepção estratégica da Marinha. Ainda que as ameaças não sejam claramente definidas, as preocupações com as condições de segurança e de estabilidade da área levam em conta as mudanças político-econômicas pelas quais o espaço sul-atlântico tem passado e as perspectivas que se abrem para esta região, em função de seu reposicionamento no plano geopolítico mundial (OLIVEIRA, 2015; p. 107).

Por outro lado, o Livro Branco de Defesa Nacional (2012), restringiu-se a reiterar alguns pontos contidos na PDN e na EDN, definindo o Atlântico Sul como zona de paz e ressaltando sua importância como elo com os países africanos e como rota marítima, fonte de recursos a ser afastado de disputas internacionais. Tal abordagem permite observar novamente o protagonismo da visão do Itamaraty para a área, sendo silente sobre os interesses brasileiros mais amplos e conexos com o Atlântico Sul (*Ibdem*; p.104). Assim, no Atlântico Sul, ainda constata-se a ambivalência de linhas diretivas, inclusive entre os documentos que poderiam prover orientação, quanto ao processo de projeção da presença brasileira.

Contudo, as necessidades de defesa no Atlântico Sul ganharam projeção na agenda do país a partir de 2004, devido a alguns acontecimentos que trouxeram o setor militar à evidência, principalmente o naval. Nesse ano, ocorreu a apresentação à ONU do estudo realizado pela Marinha para subsidiar o pleito nacional para a extensão da PC; em 2006 chegou-se à autossuficiência em petróleo, alcançada com a produção no mar; houve, em seguida, a descoberta da grande jazida de Tupi, a primeira do pré-sal, evocando-se tanto a necessidade de a Marinha melhor resguardar essas áreas, como a grande disponibilidade de recursos esperada com a exploração das jazidas (ABREU DE MOURA, 2014; p. 123).

A partir desse contexto, os setores políticos e militares perceberam a necessidade de rever as diretrizes básicas de orientação do preparo e emprego das Forças Armadas, especialmente o Poder Naval, com o objetivo de capacitar o país para realização da defesa condizente com suas vulnerabilidades no mar. Embora, o planejamento estratégico da Marinha já fosse sistematicamente realizado desde 1977, isto é, desde a denúncia do Acordo de Assistência Militar que vinculava a doutrina militar das Forças Armadas brasileiras à concepção de Segurança Coletiva perseguida pelos Estados Unidos, a visão estratégica ponderada pela Marinha ainda carecia de direcionamento político, que possibilitasse o emprego do Poder Naval integrado às demais esferas do poder militar.

A elaboração da concepção estratégica das Forças Armadas brasileiras não contava com o direcionamento de um documento político que possibilitasse uma visão integrada do emprego do poder militar. Por isso, cada Força singular contava com seu próprio planejamento estratégico, resultando em uma orientação particular quanto ao preparo e emprego do poder militar. De acordo com Abreu de Moura (2014; p. 279), no caso da Marinha, o desenvolvimento do Poder Naval voltava-se para o conflito bipolar nos anos 1960, para um conflito regional no fim da década de 1970, e para o conflito norte-sul, a partir dos anos de 1980. Essa última orientação estratégica tinha como referência o Conflito das

Malvinas, o que justificava o empenho dispendido para o desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear.

Na elaboração e, posteriormente, nas revisões do PEM até 1996, os conceitos e atitudes apontados no documento eram decorrentes da interpretação da Política Externa, em contraponto à conjuntura internacional e às necessidades de modernização tecnológica. Com a nova postura estratégica preconizada pela sistematização do PEM, o foco de segurança na defesa do tráfego marítimo hemisférico em águas próximas ao litoral direciona-se para o espaço regional, abrangendo toda a circunscrição do Atlântico Sul, compreendida como Área Primária no novo documento. A manifestação dessa nova postura no Atlântico Sul tornou-se evidente na concretização da ZOPACAS, em processo conduzido pelo Itamaraty. Com o fim da Guerra Fria, contudo, o foco da segurança passou a ser também global, refletindo a posição assumida pelo Brasil como potência média, manifestada no lançamento da candidatura ao assento permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1994, durante o governo Itamar Franco (ABREU DE MOURA, 2014, p. 96-97).

Contudo, as alterações na conjuntura global a partir da virada do século XX para o século XXI, resultante de maior motivação por parte dos países desenvolvidos em controlar fontes de recursos, especialmente energético, bem como a reação ao terrorismo, além das novas intervenções em países em desenvolvimento, levou a um recrudescimento da perspectiva de conflito norte-sul. No campo naval, essa nova conjuntura provocou o aparecimento de um novo paradigma de guerra no mar, a chamada “guerra de litoral”, que levou a uma mudança de postura em termos de estratégia naval (*Ibdem,* p. 280).

Nesse contexto, a elaboração da END, em 2008, teve o propósito de compatibilizar as estratégias das forças singulares, a partir da opinião de estrategistas das três armas, de forma estabelecer uma diretiva única para o preparo e emprego das Forças Armadas brasileiras. Por conseguinte, adotou-se a Dissuasão como orientação básica para o emprego de desenvolvimento estratégico das forças armadas de um país que preza por uma postura defensiva. Em sua componente naval, a dissuasão desdobou-se na priorização da Estratégia Naval de Negação do Mar, a partir de uma perspectiva de guerra de litoral, determinando uma forte mudança em relação às metas tradicionalmente perseguidas pela Marinha, quais sejam, controle de área marítima e projeção de poder.

Como já observado no tópico anterior, apenas a projeção de poder e o controle de áreas marítimas constavam até o momento na história da Marinha brasileira. Conforme constatado por Abreu de Moura, desde a sua formação no início do Império, a Marinha tinha como pressuposto estratégico para a sua existência o controle de áreas marítimas, com vistas à

projeção de poder, sendo esta uma concepção estratégica que se mostrou útil em momentos nos quais país viu-se envolto em algum conflito:

> A Força nasceu projetando poder nas províncias do nascente Império a fim de assegurar sua união e controlando a área fronteira à baía de Todos os Santos para bloquear Salvador, durante a Guerra de Independência (1823-1824); controlou áreas marítimas e projetou poder durante a Guerra da Cisplatina para bloquear o Rio da Prata e combater os corsários portenhos (1825-1828); voltou a projetar poder nas províncias durante as diversas revoluções (1824-1848) e no estuário do Prata durante as guerras contra Oribe e Rosas (1851-1852) e contra Aguirre (1864-1865); controlou a área fluvial e projetou poder durante a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870). No século XX, a MB [Marinha do Brasil] controlou a área marítima São Vicente (arquipélago de Cabo Verde) – Freetown – Dacar na Grande Guerra (1918), controlou áreas marítimas móveis escoltando comboios durante a Segunda Guerra Mundial (1943-1945) e preparou-se para a tarefa semelhante durante a Guerra Fria, para o caso da eclosão da Terceira Guerra Mundial (ABREU DE MOURA, 2014; p. 286).

Portanto, a implementação de uma concepção estratégica de Negação do Mar, visando tão somente a "guerra de litoral" parece um enorme desafio para a Marinha, impondo a necessidade de revisão, ou até mesmo completa alteração nas doutrinas e mentalidades, estruturadas por uma tradição a partir de elementos vinculados a um Poder Naval com capacidades oceânicas. Ainda na opinião de Abreu de Moura (*ibdem*, p. 282), a concretização dessa nova postura caracterizaria uma "nova estratégia naval brasileira", cuja coerência do propósito, qual seja, a guerra de litoral, está em consonância com o perfil econômico e estratégico do país.

Ainda assim, o mesmo autor lembra que a situação atual, observada a partir da análise dos desdobramentos da política externa brasileira, coloca a Força Naval diante de um desafio caracterizado apropriadamente como oceânico, ou seja, muito além da perspectiva exclusiva da guerra de litoral, remetendo às atribuições da Esquadra à época do Império: manutenção das linhas de comunicação com à África, evitar a intromissão inglesa em águas territoriais brasileiras, impor o bloqueio naval, fiscalizar e defender navios mercantes brasileiros contra a ação de piratas, etc.

Em documento que veicula a doutrina empregada pela Marinha, denominado Doutrina Básica da Marinha, atualizada em 2014, na qual são estabelecidos os princípios conceitos e métodos para orientar o preparo e emprego do Poder Naval, evoca-se, em sua parte introdutória, a concepção histórica de um Poder Naval atuante no controle de áreas marítimas e projeção de poder nas imediações do Atlântico Sul (MARINHA DO BRASIL, 2014; p. VI). Por conseguinte, a doutrina designa o Atlântico Sul como das áreas de interesse

prioritário, conferindo especial atenção aos desdobramentos da política externa brasileira na região:

> O Atlântico Sul segue como uma das áreas de interesse prioritário para o Brasil, no que se refere, principalmente, ao comércio marítimo, à exploração e ao aproveitamento dos recursos do mar, aos levantamentos e pesquisas científicas, aos interesses de defesa e segurança, à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e à exploração científica da Antártica (*ibdem*, loc. cit).

Interessante observar que o documento menciona o Atlântico Sul como área onde se desenvolvem tanto as ações atinentes ao aproveitamento de recursos provenientes do mar, geralmente prospectados nas águas jurisdicionais brasileiras e na Plataforma Continental e às atividades de pesquisas científicas, como a atuação da política externa brasileira, referente ao comércio exterior, à participação nos assuntos antárticos e à ZOPACAS. Não há, portanto, distinção operacional entre a área abrangida pelas águas jurisdicionais brasileiras, mencionada como Área Vital no PEM, e o Atlântico Sul, denominada a Área Prioritária. A distinção feita no PEM é apenas analítica, enquanto a Doutrina estabelece o Atlântico Sul como cenário operacional único para o emprego do Poder Naval, no qual está integrado a Área Vital.

Embora a END estabeleça como prioridade para a atuação do Poder Naval a Amazônia Azul, isto é, a Área Vital, coerente com a concepção estratégica de Negação do Mar, a doutrina divulgada pela Marinha estipula a abrangência de todo o Atlântico Sul como área necessária para organização da defesa brasileira, visto que as ações da política externa do país se desdobram em parcerias de cooperação que alcançam o continente africano, especialmente em sua vertente atlântica, bem como os países integrantes da CPLP, além de abranger ações de operação de paz e a articulação com parceiros emergentes. Percebe-se ainda a grande dependência das vias marítimas para realização do comércio exterior brasileiro, quase integralmente realizado pelo mar, muito embora a Marinha Mercante brasileira seja atualmente pouco expressiva.

Nesse cenário, é compreensível a preferência manifestada pela Marinha em fomentar um Poder Naval cuja concepção estratégica seja condizente com capacidades oceânicas. Assim, a estratégia de Negação do Mar, relativa à guerra de litoral, é vista pela Marinha, como insuficiente para atender as demandas e amplitude dos interesses **no** mar e **a partir** do mar. No que se refere aos interesses **no** mar, entende-se que o Brasil utiliza o mar como fonte de recursos importantes para o desenvolvimento econômico nacional, enquanto os interesses **a partir** do mar remetem ao respaldo à política externa que, para consecução satisfatória, a

tradição naval e a bibliografia especializada geralmente preconiza estratégias de controle de áreas marítimas e projeção de poder.

Registre-se ainda a menção direta à ZOPACAS, no sentido de que implicou maiores responsabilidades para a Marinha brasileira no Atlântico Sul. Ainda que o projeto diplomático procurou neutralizar o cenário geoestratégico sul-atlântico a partir do protagonismo brasileiro na África, a opção pela afirmação da presença brasileira no Atlântico Sul não só explicitou que a política externa brasileira possuía interesses na região para a leitura estratégica do pensamento naval, como também viabilizou a integração formal da chamada área marítima prioritária no círculo doutrinário da concepção estratégica da Marinha.

Considerando tais circunstâncias operacionais, a Missão da Marinha, enunciada na Doutrina Básica e formulada a partir do PEM, focava a defesa, principal atribuição do Poder Naval, a garantia dos poderes constitucionais, as atribuições subsidiárias e as ações sustentadas pelos organismos internacionais e em apoio à política externa:

> Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais (MARINHA DO BRASIL, 2014; p. VII).

A Missão da Marinha, conforme enunciado em seus documentos básicos, expressa certa relevância ao propósito de apoiar à política externa; porém, o texto engloba tal função às mesmas circunstâncias relativas participação brasileira em ações protagonizadas por organizações internacionais, deixando transparecer maior destaque às operações de paz, conforme previsto nos objetivos estabelecidos pela END (BRASIL, 2012; p. 69). Contudo, em revisão da Missão da Marinha divulgada em 2017, observa-se uma mudança na redação do texto que procura elucidar o papel de apoio à política externa brasileira atribuído ao poder naval independente da diretiva ou do contexto dos organismos internacionais:

> Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa (MARINHA DO BRASIL, 2017).

O mais recente enunciado da Missão da Marinha facilita o entendimento e confere especial ênfase à perspectiva de possibilitar respaldo à ação externa do Brasil. Tal concepção também é expressa em detalhes no conteúdo da Doutrina Básica, cujas divisões são apresentadas em

cinco capítulos: no primeiro capítulo são expostos os conceitos de Poder Nacional, Poder Marítimo e Poder Naval, de forma a situar este último em relação aos demais, enumerando as suas capacidades, características e tarefas básicas; no segundo capítulo, é abordado o emprego das forças armadas, os princípios da guerra e o espectro da evolução dos conflitos; no terceiro capítulo, descreve-se o conceito de guerra naval e as diversas formas de sua condução; o quarto capítulo é referente ao Poder Naval nas atividades de emprego limitado da força, por imposição da lei, caracterizando as situações de garantia dos poderes constitucionais e da Lei e da Ordem, bem como a participação em operações de paz; e por fim, o quinto capítulo apresenta como o Poder Naval é empregado nas ações denominadas no documento como "atividades benignas", tais como operações humanitárias, operações de busca e salvamento, contribuição para a formulação e condução de Políticas Nacionais que digam Respeito ao Mar, defesa civil, etc. que, devido a suas características particulares, não prevê o emprego da força (*Ibdem*, p. VIII).

No mesmo rol das chamadas "atividades benignas", inclui-se ainda o apoio à Política Externa em tempos de paz, definido no documento como capacidade de "de influenciar a opinião pública e as elites dirigentes do país-alvo, reforçar laços de amizade, garantir acordos e alianças e demonstrar intenções em áreas de interesse, contribuindo para a adoção de ações favoráveis e dissuadindo as desfavoráveis". Tal como descrito por Booth, ações caracterizadas como de apoio à política externa dizem respeito ao papel diplomático da Marinha, cujo emprego da força não é violento, muito embora a possibilidade de seu uso esteja presente, influenciado nas negociações a partir da leitura da mensagem interpretada pelo interlocutor.

Portanto, a descrição do emprego do Poder Naval em respaldo à política externa como "benigno" não é condizente com a condução de negociações desde uma posição de força, ainda que o poder naval não venha a ser emprego para impor à vontade pela coação direta. Embora essa função não esteja relacionada com condução da guerra, o entendimento de que seu emprego seja "benigno" ou não, não se resume ao seu emprego em tempos paz, mas depende substancialmente da percepção operada na mentalidade da outra parte. Por exemplo, o poder naval pode ser percebido como uma ameaça ou instrumento de pressão para assegurar uma negociação mais favorável para seu país. Tal função, portanto, como uma das funções características das Marinhas e substancial da trindade do poder naval no uso do mar, como analisado por Booth, mereceria um capítulo a parte no documento doutrinário da Marinha.

Considerando ainda os desdobramentos da função de apoio à Política Externa, a Doutrina Básica da Marinha estabelece as seguintes formas de emprego: visitas a portos

estrangeiros, selecionados sob critérios decorrentes dos interesses nacionais; presença de força naval em áreas de interesse; operações executadas em razão de compromissos internacionais; a cooperação na formação de marinhas amigas; Operações Humanitárias; Ações Cívico-Sociais; Operações de Evacuação de Não Combatentes; e exercícios com marinhas amigas (MARINHA DO BRASIL, 2014; p. 5-2).

Dentre as formas de emprego elencadas no documento, é importante observar que para a tarefa de proteção de bens e evacuação de cidadãos brasileiros em áreas conflagradas, pelo menos na área do Atlântico Sul, a Marinha preconiza o desenvolvimento da capacidade de executar pequenas incursões usando meios navais e aéreos, com o propósito de dominar, por tempo limitado, porto ou aeroporto por onde possa proceder a evacuação de pessoal (CEMBRA, 2012; p. 49). A tarefa, portanto, implica em capacidade de projeção de poder.

Além disso, o emprego do Poder Naval em áreas de interesse, com o objetivo de afirmar a presença brasileira em determinadas regiões pode tanto representar uma ação de prestígio junto a interlocutores que veem com bons olhos a influência do Brasil, assim como intimidar ou dissuadir a ação de atores que possam impor percalços ou impossibilitar a realização dos objetivos da política externa do Brasil no Atlântico Sul. Entretanto, o emprego diplomático do poder naval tem algumas debilidades. Sobre isso Booth (1980; p. 49) destaca que seus efeitos são indiretos e, por isso, os resultados são difíceis de prever.

Dessa forma, observa-se que o Poder Naval, em termos gerais, devido ao ambiente em que operam, são dotadas de determinadas características que facilitam a interlocução e a condução para o sucesso da política externa. Disto resulta a importância do papel diplomático da Marinha, apontado em sua doutrina, muito embora seu bom aproveitamento e eficácia dependam substancialmente da valorização dessa função pela burocracia diplomática. Apenas a viabilização de um diálogo concreto entre a Marinha e o Itamaraty, no caso específico do Brasil, tornará o emprego diplomático do poder naval eficiente e de credibilidade junto à ação da política externa brasileira.

Conforme identifica Booth (1980, p. 47-48), várias são as vantagens do emprego do Poder Naval em respaldo à ação da Política Externa, por ele explicitado nos tópicos abaixo:

- **Versatilidade:** designa a habilidade que navios de guerra têm, sozinhos ou em grupo, de realizar uma variedade de tarefas sociais, humanitárias ou políticas, além das de natureza puramente militar;

- **Gradatividade:** Esta qualidade baseia-se em duas vantagens que os navios de guerra têm na maioria das situações possíveis, nomeadamente: a sua capacidade de aumentar significativamente a intensidade do seu desempenho ou diminuí-lo até que seja completamente anulado. As variadas combinações de unidades navais são adequadas para ascender através de todas as etapas, desde a ação de presença mais modesta até o mais alto nível de uso da força. Como um instrumento de escalação, os navios de guerra têm uma série de vantagens em relação às outras armas das forças armadas: o aumento da utilização da força pode ser mais claro e a ausência de população no mar elimina muitos fatores complicadores. O fato de que o ambiente em que eles atuam não reconhece as divisões territoriais, dá-lhes certas vantagens em relação a outros sistemas de armas, em termos de realização da política externa. Isso significa que podem ser feitas manifestações de intenção, sem que essas ações impliquem nos perigos que são inevitáveis quando o controle é perdido em confrontos internacionais em terra. Da mesma forma, o fato de que os navios operam no mar, muitas vezes, permite que eles se retirem de determinados cenários com mais velocidade, discrição e menor custo do que seria exigido pelas forças terrestres implantadas ou pela infraestrutura logística consubstanciada no ar;

- **Mobilidade:** O termo refere-se à facilidade com que os navios podem se mover de forma relativamente rápida e geralmente independentemente para lidar com situações imprevisíveis, em regiões vizinhas ou distantes. Se disponíveis, os navios de guerra de pontos amplamente separados um do outro podem convergir para enfrentar algumas situações, nas quais as forças aéreas ou terrestres seriam ineficazes, inadequadas ou inacessíveis. Quaisquer que sejam suas desvantagens, os navios podem ser o único instrumento que um Estado pode dispor em uma situação particular;

- **Capacidade de projeção:** Os navios de guerra não são apenas móveis, mas também são transporte de efetivos de seu próprio poder de fogo, de tropas, tanques, aviões, veículos anfíbios e uma variedade de itens do escopo militar. Essa habilidade permite a um grupo de combate ameaçar ou lutar com outros navios ou também ameaçar ou projetar sua força sobre terra através de ataques aéreos, desembarques anfíbios ou bombardeios navais. Essa relativa liberdade de movimento através dos mares, e os encargos que os navios e seus auxiliares podem transportar, os torna o único meio pelo qual alguns países podem atuar como poderes militares em regiões distantes;

- **Acessibilidade:** no contexto de intensificação da globalização, é cada vez mais premente que os mares do globo integram-se em um grande oceano interligando a economia-mundo. Embora tenha havido uma série de desafios para a liberdade tradicional dos mares, motivada por uma proliferação de reivindicações e queixas nacionais e instalações fixas, porém é ainda válido que o movimento das forças armadas através do mar é muito mais fácil do que em terra ou no ar. Consequentemente, um país que possui uma marinha é um vizinho potencial de todos os países que têm costas. Sem navios de guerra, as relações de uma nação com seus vizinhos potenciais, especialmente aqueles distantes, serão reduzidas no escopo. Certamente, os navios mercantes podem realizar a maioria, senão todas, as tarefas de transporte de navios de guerra, mas como não têm potencial defensivo e ofensivo, e a violência continua a ser uma possibilidade inevitável de relações interestatais, os países que desejam ter um certo grau de autonomia terão maior respaldo se dispuserem de uma Marinha de Guerra condizente, pois possibilitam para manter o grau desejado de acesso aos seus vizinhos, seja eles aliados ou adversários, próximos ou distantes;

- **Simbolismo:** O caráter dos navios de guerra, especialmente aqueles navios de grande envergadura também chamados de navios capitais, os torna particularmente úteis e visíveis como representantes das intenções e compromissos de uma nação. A noção de que os navios são pequenas partes móveis da soberania nacional torna-os particularmente apropriados para simbolizar o país do qual eles vêm;

- **Capacidade de Permanência:** assim como os navios de guerra têm uma característica muito útil, qual seja retirar-se de determinado local quando desejado, eles também têm um poder de permanência impressionante. Os navios podem estar circulando à vista daqueles a serem impressionados, ou a uma distância considerável, mas sempre ao seu alcance. Os navios podem fazer crer que são responsáveis por uma missão, ou sem qualquer missão especial, ou consistem em uma “ameaça vaga”. Seja qual for a posição que eles adotam, os navios de guerra sempre podem manter um grau importante de flexibilidade. Como instrumento da diplomacia, os navios de guerra podem estar ao alcance, ou podem ser removidos e ainda assim permanecerem disponíveis.

Da análise acurada realizada por Booth, é considerável a amplitude de tarefas que o Poder Naval pode desempenhar em tempos de paz para consecução dos objetivos da política externa de qualquer Estado que disponha de uma Marinha. Contudo, seu poder naval precisa constar de uma capacidade dissuasória razoável para ter credibilidade para viabilizar e sustentar a ação de respaldo à Política Externa. Por isso, na hierarquização proposta por Eric Grove, somente marinhas consideradas de potências médias ou grandes potências possuem alguma capacidade de realizar a tarefa de apoio a diplomacia com sucesso.

A obra do Almirante Vidigal, já muito referenciada nesse trabalho, denota a ênfase que este autor conferia ao emprego do Poder Naval em respaldo da diplomacia, uma vez que a Política Externa brasileira preza pelos princípios de paz e autonomia em termos de inserção internacional. Para o autor, o emprego restrito do poder militar, com baixa probabilidade de violência, compreende atividades de um amplo espectro, que vão desde a simples mostra de bandeira, isto é, ação de presença de navios de guerra em portos estrangeiros, até a decretação de uma quarentena, como ocorreu durante a crise dos mísseis com Cuba, ou de uma zona de exclusão parcial ou total, como foi o caso no conflito das Falklands/Malvinas, mas, em todos os casos, com o propósito de dissuadir o outro partido de agir contra a vontade do Estado em questão, ou de o persuadir, ou mesmo coagir para que o outro atue em conformidade com os interesses da política externa. Em determinadas situações, a ação tem o propósito de confortar aliados, reassegurando-os da nossa determinação em apoiá-los (VIDIGAL, 1997).

Vidigal, contudo, chama a atenção para uma discussão fundamental quando se considera o emprego das Forças Armadas com o propósito de respaldar a política externa, ou, conforme o termo empregado pelo autor, o emprego político do poder militar. Como explica Vidigal, o objetivo das Forças Armadas de qualquer país é o de aliar uma capacidade efetiva de ação política na paz à capacidade de fazer a guerra com eficácia quando esta ocorrer. Entretanto, dificilmente uma força desenvolvida primordialmente como uma força de combate deixará de ter credibilidade para o exercício do seu papel como instrumento da política externa, porém uma força desenvolvida especialmente para o seu papel de instrumento da política externa nem sempre estará apta para ações de guerra (*Ibdem*). Portanto, como argumenta Vidigal, a credibilidade do Poder Naval para o desempenho da função diplomática requer capacidade de estar apto para guerra no mar.

Nesse sentido, uma força naval voltada exclusivamente para tarefas constabulares, ou apta apenas à defesa costeira no concernente a chamada guerra de litoral, não dispõe de elementos de credibilidade necessários para realização da função diplomática com eficiência. Da mesma forma, o debate atinente ao papel das Forças Armadas em tempos de paz, ou em

uma conjuntura internacional no qual não se identificam ameaças, carece de visão política, pois, ainda conforme Vidigal, a tarefa principal do poder militar é preparar-se para a guerra, seja qual for o cenário estratégico global e, por conseguinte, empregar as Forças Armadas em outras tarefas implica em um desvio de função que acarreta, inclusive, perda de credibilidade em termos de apoio à política externa:

> A procura de uma missão "de paz" para as Forças Armadas não tem, pois, sentido. Atribuir institucionalmente às Forças Armadas o controle do crime organizado, em especial o tráfico de drogas e o contrabando de armas; a preservação do meio-ambiente; outras tarefas que normalmente cabem às forças policiais, é um desvio inaceitável da missão precípua do poder militar, que compromete o seu preparo para a guerra e leva-o a intervir no processo político nacional (VIDIGAL, 1997).

No caso específico da Marinha, o poder naval, por suas características intrínsecas ao ambiente no qual opera, já realiza uma gama de tarefas não militares, concernentes ao papel constabular. Direcioná-las exclusivamente para as chamadas "novas ameaças" seria enfatizar apenas um aspecto da trindade. Do mesmo modo, prepará-la apenas para funções diplomáticas, não lograria visibilidade e credibilidade suficiente para influenciar positivamente aliados ou dissuadir possíveis ameaças. Porém, o desenvolvimento adequado da base do triângulo, isto é, da capacidade militar, coerente com os desígnios da política externa, possibilita o bom desempenho tanto em termos de segurança do Estado, quanto para as tarefas relativas ao respaldo à diplomacia.

Considerando a concepção estratégica Marinha em face à política externa, ao analisarmos o conteúdo de seus documentos específicos, tanto no PEM como na Doutrina Básica da Marinha deixam transparecer a ênfase nas funções de apoio à política externa brasileira. O reconhecimento que as Marinhas em geral, e com a do Brasil não é diferente, dão ao valor do papel diplomático é decorrente do fato de que o poder naval é dotado de características particulares, como já analisado a partir da leitura de Booth, e, por conseguinte, sua inerente mobilidade, flexibilidade tática, amplo alcance geográfico e elevada capacidade de permanência, e principalmente do apoio logístico móvel (VIDIGAL, 1997).

Todas essas características tornam o poder naval extremamente adequado a este tipo de emprego, sendo que a Marinha brasileira, incorporando a perspectiva de potência média quanto à condição internacional do Brasil em seu pensamento estratégico, confere especial destaque ao papel diplomático. Em seu documento doutrinário, é enunciado que "o Poder Naval deve explorar as características de mobilidade, de permanência, de versatilidade e de

flexibilidade", em prol do respaldo à política externa brasileira, especialmente na área prioritária, o Atlântico Sul.

Conforme destaca o documento, mobilidade representa a capacidade de deslocar-se prontamente e a grandes distâncias, mantendo elevado nível de prontidão, ou seja, em condições de emprego imediato. A permanência indica a capacidade de operar, continuamente, com independência e por longos períodos, em áreas distantes e de grandes dimensões. Os meios de apoio logístico móvel aumentam essa permanência que, se tiver longa duração, deve prever o rodízio das unidades. A versatilidade permite alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas. Isto inclui os diferentes níveis de prontidão exigidos pelos vários cenários, as capacidades de operar, ofensiva ou defensivamente, contra alvos nos ambientes aéreo, submarino, superfície, terrestre, cibernético e eletromagnético, além de poderem participar de operações singulares ou conjuntas, bem como multinacionais. A flexibilidade significa a capacidade de organizar grupamentos operativos de diferentes valores, em função da missão, possibilitando a graduação no seu emprego (MARINHA DO BRASIL, 2014).

Observa-se, portanto, que a Marinha brasileira, em sua orientação doutrinária, concede grande valor ao papel diplomático, consonante os preceitos sistematizados por Booth. O documento ressalta ainda que a exploração destas características, favorecida pela liberdade de navegação, pela disponibilidade de pontos de apoio logístico fixo, estrategicamente posicionados, e pela incorporação de apoio logístico móvel às forças em operação, proporciona à Política Externa empregar o Poder Naval em um largo espectro de atividades, tais como: atuar no mar e projetar-se sobre terra (inclui a capacidade de operar no espaço aéreo sobrejacente); indicar intenções e comprometimento em áreas críticas, para induzir atitudes favoráveis ou dissuadir as desfavoráveis; alterar, com rapidez, a configuração das forças, em função das tarefas a executar; aplicar o poder de destruição ou de ameaça, graduando-o adequadamente ao momento e ao local; atuar, balanceadamente, contra diversos tipos de ameaça (aérea, submarina e de superfície) que se apresentem isolada ou simultaneamente; exercer ameaça além do horizonte, como necessário; e prescindir, durante tempo ponderável, de linhas de apoio logístico longas e vulneráveis (*ibdem*).

Ressalte-se que, em diversos pontos destacados como atividades do Poder Naval da Marinha brasileira, é sobressalente as características relativas a uma concepção estratégica em que prevalece o controle de áreas marítimas e a projeção de poder, tal como o exercício da ameaça e o emprego do poder de destruição. Tal perspectiva evidencia que, embora a prioridade naval enunciada na END em termos de estratégia seja a Negação do Mar, em

condição de desigualdade em relação ao controle de áreas marítimas e projeção de poder, a Marinha ainda conserva os preceitos doutrinários relativos a estas duas últimas concepções conforme tradição cultuada desde sua afirmação na época do Império e a partir da interpretação realizada das possibilidades externas do Brasil como potência média.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos apresentar uma visão brasileira para o tema do mar nas relações internacionais, considerando as possibilidades de realização de uma Estratégia Marítima concernente aos interesses do Brasil no mar. A análise, tomando como base uma concepção aroniana de Política Externa, constatou que a ideia de autonomia enquanto guia de ação para a inserção internacional do país, está presente em ambas as gramáticas da política externa brasileira, isto é, a burocracia diplomática e a burocracia militar, no caso, a Marinha do Brasil. Ainda que a autonomia para cada uma das burocracias provenha de contextos diferentes, em ambas as instituições vincula-se a percepção de que a postura brasileira no sistema internacional condiz com o perfil de potência média. Isso permite concluir que as diretivas condicionantes tanto da ação do Itamaraty, como da Marinha, transcorrem em direções equivalentes, embora em circunstâncias paralelas.

Considerando a gramática da diplomacia, o Itamaraty, devido à conjuntura interna à época de sua organização profissional liderada pelo Barão do Rio Branco, priorizou a persuasão diplomática em detrimento da dissuasão militar, ou mesmo da possibilidade recorrer ao poder militar como instrumento de apoio à política externa. Essa circunstância foi reafirmada ao longo de boa parte do século XX devido à conjuntura geopolítica do Brasil e da América do Sul frente à hegemonia norte-americana que resultou na primazia de temas econômicos, isto é, no esforço para realização de metas concernentes ao desenvolvimento na agenda de política externa brasileira sobre a eventualidade de temas relativos à segurança.

A consolidação dessa perspectiva na política exterior brasileira sustentou uma cultura de pacifismo no discurso diplomático brasileiro, que afastou ainda mais as Forças Armadas de sua função enquanto elementos imprescindíveis no intercâmbio entre as nações. Registre-se, contudo, que esta interpretação não deve ser remetida ao legado de Rio Branco à frente do Itamaraty no início do século XX, já que o diplomata era favorável ao emprego do poder militar em respaldo da política externa brasileira, mas foi impedido de usá-lo devido à falta de recursos em que as Forças Armadas se encontravam à época. Outra consequência e também causa do afastamento das Forças Armadas da política externa, pode ser averiguada nas ingerências quanto à vida política interna da nação, reforçando seu papel como moderadoras da ordem interna em prejuízo do fortalecimento da ação externa.

As características da conjuntura decisória interna tiveram repercussões profundas na linha de condução da política externa em suas mais variadas vertentes, inclusive no concernente ao aproveitamento do mar como um recurso, tanto de meios para

desenvolvimento econômico, como fronteira para impulsionar a projeção global do país. O mar, como vimos, é um amplo espaço de convívio internacional, sujeito às mais diversas ações e presente no relacionamento entre os povos desde as mais remotas épocas, sendo também que cumpriu um papel imprescindível da internacionalização do sistema de Estado europeu no contexto das expansões marítimas da era moderna.

O Brasil, enquanto uma das unidades políticas desse sistema, surgiu nessa conjuntura, contando com uma considerável influência do mar como via de transporte, comunicação, e integração ao sistema-mundo em todo processo de sua formação histórica. Entretanto, a presença do mar nas relações internacionais do país diminuiu consideravelmente diante do desafio de integrar um amplo território de proporções continentais e consolidar as fronteiras nacionais frente às demais nações sul-americanas. Por conseguinte, houve perda do coeficiente de maritimidade que determina as possibilidades de desenvolvimento do poder marítimo, isto é, da capacidade fazer uso do mar. Nesse cenário, a Marinha viu-se sem direcionamento para elaborar a estratégia naval, ficando a mercê da interpretação própria da política externa brasileira, uma vez que em seu pensamento estratégico prevalecia a concepção de que o Poder Naval era um instrumento ponderável de respaldo à ação externa do país.

Por sua vez, o Itamaraty, centrando sua ação no eixo continental, só muito lentamente veio a consubstanciar um projeto de inserção internacional a partir do mar, em decorrência do processo de descolonização do continente africano. Verifica-se então, mais marcadamente ainda na década de 1970, uma mudança na postura da diplomacia brasileira a respeito da presença do Brasil na África, que se explica pelo aumento do peso que as questões relativas ao mar tiveram no decurso da política interna, tais como prospecção de recursos para o desenvolvimento econômico e o debate sobre a extensão do mar territorial brasileiro diante da intensificação do interesse internacional nos recursos do mar. Nesse processo, a Marinha e o Itamaraty passaram a exercer uma direção equilibrada a respeito das questões referentes ao mar, cabendo à instituição militar a preponderância na formulação e condução da Política Marítima Nacional, enquanto o Itamaraty conduzia as negociações nas instâncias multilaterais internacionais.

A Marinha, divido à tradição de estar constantemente vinculada ao ambiente marítimo, tomou a cargo a incumbência de reavivar a maritimidade brasileira por meio de uma Estratégia Marítima para o uso do mar, na qual o controle de área marítima torna-se uma estratégia fundamental. A atitude da Marinha explica-se não somente pela conjuntura interna, mas também pelo fato de a Marinha representar tanto um instrumento da política externa

como um componente do poder marítimo nacional, sendo, portanto, a instituição que integra o Brasil e o mar no qual o país se projeta. Alegando a grande competência desenvolvida nos assuntos marítimos e tomando como princípio legitimador a "vocação natural" que o país tem em relação à projeção no oceano Atlântico, a Marinha estabeleceu as diretrizes e participou e ainda participa ativamente da consecução da política marítima nacional. A execução de uma política marítima é base necessária para consecução de uma Estratégica Marítima, da qual depende a existência e dimensão do Poder Naval.

A partir, então, de uma estratégia de uso do mar, o Itamaraty sustentou uma política voltada ao continente africano, condizente também com a orientação dos princípios da Política Externa Independe, lançada na década de 1960, mas concretizada apenas na década seguinte, na qual fundamento era a busca pela autonomia, consonante ao perfil de uma potência média. As potências médias são assim identificadas justamente pelo fato de não se caracterizarem como grande potência, isto é, Estados capazes de influenciarem decisivamente a política internacional independente de outros, mas também não aceitam a condição de países seguidores. A busca pela autonomia é, portanto, a condição que define e distingue as potências médias, sendo que a política externa brasileira procurou afirmar o status do Brasil como potência média no sistema internacional, mais acentuadamente nesse período.

A Marinha, influenciada tanto pela interpretação da linha de ação da diplomacia como pela herança oceânica legada pela época do Império, também adotou uma postura mais autônoma e afirmativa em sua estratégica naval, rompendo com a dependência estratégica dos Estados Unidos, e tomando o encargo de estar à frente do desenvolvimento da Estratégia Marítima brasileira. Nesse contexto, insere-se o programa nuclear da Marinha, para a fabricação de submarinos de propulsão nuclear, como instrumento de controle de áreas marítimas e projeção de poder no contexto regional, como preconizado pelas marinhas de potências médias na hierarquia do Poder Naval.

Em termos de projeção internacional, a área marítima que define a presença regional do Brasil no mar é a porção meridional do Atlântico que, à época da elaboração de uma Estratégia Marítima brasileira, não integrava o rol de alianças dos campos em oposição do sistema bipolar, além de a presença das antigas potências coloniais já não era mais proeminente devido à concretização do processo de independência das nações africanas. Nesse contexto, foi muito difundida a tese de "vazio de poder" no Atlântico Sul, em contraposição à articulação da OTAN no Atlântico Norte, na qual foi embasada a possibilidade de uma aliança semelhante para o Atlântico Sul, sustentada por alguns setores da Marinha.

Para o Itamaraty, e outros setores da Marinha, a participação do Brasil em um sistema de alianças no Atlântico Sul, além de incorrer na militarização e corrida armamentista desnecessária nas imediações das fronteiras brasileiras, não condizia com a meta da autonomia, pois vincularia a política externa do Brasil aos ditames das potências ocidentais, marcadamente os Estados Unidos. Nesse contexto, a burocracia diplomática procurou sistematizar uma iniciativa própria para Atlântico Sul, a ZOPACAS, como forma de aproveitar as brechas propiciadas pela circulação da ideia de "vazio de poder" para disputar influência na região sul-atlântica.

A ZOPACAS, contudo, não contou com o apoio da Marinha, que alegou não ter sido consultada sobre a iniciativa. Tal situação aponta para a existência de fragilidades no consenso estabelecido para a condução da Estratégia Marítima brasileira. A Marinha afirmou que a proposta do Itamaraty para o Atlântico Sul era permeada por vulnerabilidades, pois o quadro geopolítico do Atlântico Sul era mais complexo que um "vazio de poder", pois havia interesses de grandes potências concorrendo com os interesses brasileiros na área marítima sul-atlântica e, portanto, a ideia de não militarização não poderia significar desmilitarização, isto é, prejudicar o desenvolvimento do poder naval do país.

Temia a Marinha que a articulação política protagonizada pelo Itamaraty diminuísse o seu papel de respaldo à política externa, prejudicando a sistematização de uma estratégia naval condizente com capacidade oceânica para o controle de áreas marítimas. A função de respaldo à diplomacia justifica o emprego e preparo do poder naval de uma potência média em tempos de paz e permite legitimidade necessária para custear os meios a serem empregados para uma estratégia naval consoante com uma Estratégia Marítima de uso do mar.

Contudo, uma análise da situação geopolítica do Atlântico Sul permitiu perceber que a projeção da presença brasileira na região não ocorre em um "vazio de poder", mas coexiste e concorre com estratégias de outros atores presente na área, confrontando atores globais com ambições em escala mundial e atores regionais, além dos desafios coletivos identificados nos episódios de roubo armado contra navios, proteção ao comércio e meio ambiente. Dessa forma, identifica-se um dualismo quanto a condição do Atlântico Sul no sistema internacional que contrapõe um "Atlântico Sul regional", consubstanciado na ZOPACAS, e um "Atlântico Sul global", marcado pelo contexto da globalização e das novas ameaças, traduzido em iniciativas diferenciadas, que integram a área marítima sul-atlântica à expressividade das potências globais.

Além disso, as circunstâncias globais em que a ZOPACAS foi articulada difere enormemente do contexto contemporâneo. À época da Guerra Fria, a iniciativa foi viabilizada, pois prevalecia entre os atores regionais a convergência de interesses quanto à necessidade de manter a área marítima afastada do perigo de militarização que impunha a presença das superpotências e seus aliados. Atualmente, contudo, a articulação regional de uma estratégia conjunta para o Atlântico Sul, tal como enunciada na concepção da ZOPACAS, é fragilizada pela fragmentação imposta pelos desafios contemporâneos observados principalmente na costa ocidental da África, implicando em percepções de ameaças diferentes entre os países africanos e sul-americanos. Ainda assim, o Brasil, procura manter viva a iniciativa para encorajar os parceiros da ZOPACAS e, ao mesmo tempo, dissuadir intenções extrarregionais.

Assim, a diplomacia brasileira procura resguardar um espaço de autonomia na vertente atlântica, pautada ainda em um discurso de identidade própria para o Atlântico Sul. A ideia de identidade, para além de um conjunto de afirmações retóricas, constitui-se em um elo aglutinador de opiniões, uma vez que as realidades políticas e a disponibilidade de recursos dos atores regionais são bastante diversificadas. Porém, a reafirmação coletiva de uma identidade regional por si só não é suficiente para assegurar o uso do mar pelo Brasil ou dissuadir intenções alheias em caso de guerra. Por isso, a Marinha tem como linha de ação a necessidade de investimentos em capacidade para assegurar o controle da área marítima do Atlântico Sul ainda que atualmente não sejam identificadas ameaças ao Brasil.

Para além, portanto, de uma projeção cooperativa no Atlântico Sul, observado nos acordos de assistência e cooperação em defesa para os quais a Marinha é um instrumento substancial, e dos exercícios navais conjuntos, a Força naval preocupa-se com a capacidade de dispor de meios para sustentar a política externa brasileira em uma ação de uso do mar ainda que o cenário não venha a ser antagônico. O mar é um elemento internacional por natureza, e a possibilidade de usá-lo a favor da política externa de uma nação com vocação marítima amplia as possibilidades internacionais, contribuindo ainda para sua autonomia frente aos percalços da projeção internacional, marcadamente no que concerne a uma potência média. Porém, a impossibilidade de usá-lo, torna o mar um obstáculo no intercâmbio com as demais nações, além de abrir a possibilidade para que potências marítimas venham a empregar o mar como um meio para a projeção de poder sobre o território nacional.

Não é, portanto, descabida ou pretenciosa a intensão da Marinha de priorizar uma estratégia naval voltada para o controle de áreas marítimas e projeção de poder para respaldar a intenção da política externa brasileira em expandir sua presença e influência no jogo político

internacional. O Brasil, como exposto nesse trabalho, é um país que faz uso do mar para diversos fins, inclusive como meio de projeção global. Ainda que não possua uma estratégia marítima sistematizada, já que a política marítima consiste apenas em um aparato legal para ações realizadas no mar que tradicionalmente já eram dirigidas pela Marinha, o empenho em alcançar capacidade para sustentar o uso do mar requer uma estratégia naval condizente com tal aspiração.

Dessa forma, observa-se nos documentos de defesa divulgados pelo Brasil incoerência entre o entorno estratégico enunciado na Política de Defesa, no qual o país pretende projetar influência e manter presença, e a ação das Forças Armadas, marcadamente da Força Naval, na Estratégia Nacional de Defesa (END), que confere especial atenção apenas às águas jurisdicionais e à plataforma continental, denominada "Amazônia Azul" devido aos recursos que o país procura assegurar para uso próprio e negá-los a possíveis oponentes. O mar, para além da Amazônia Azul, visualizado no entorno estratégico preconizado na Política de Defesa, está condicionado na END à iniciativa do ZOPACAS, cuja revitalização é exaltada.

A END, como documento que possibilitou operacionalizar a Política de Defesa, foi especialmente importante para suprir a necessidade de impor uma orientação estratégica única para o conjunto das Forças Armadas, que antes dispunham apenas de estratégias individuais. Por conseguinte, seu texto elege a dissuasão como estratégia de defesa para um país que tem por tradição manter os objetivos de autonomia e preza pela resolução pacífica de conflitos. Assim, no que diz respeito à Marinha, tal estratégia se traduz em Negação do Mar, como estratégia naval prioritária, mas sem prescindir do controle de áreas marítimas e projeção de poder.

A estratégia de Negação do Mar, contudo, é apenas condizente com a intenção de assegurar a defesa da costa e águas jurisdicionais, que foi chamada de defesa da soberania pela literatura especializada e alocada entre as tarefas constabulares das Marinhas. Para consecução de tal objetivo não se fazem necessários investimentos em recursos de grande envergadura, como navios-aeródromo e submarinos de propulsão nuclear, porém são necessários navios leves, aviação baseada em terra e submarinos convencionais são suficientes. No entanto, para respaldo da política externa brasileira, bem como para a consecução de uma estratégia marítima nacional, isto é, a capacidade de usar o mar, é igualmente importante uma estratégia naval imbuída de elementos para controle de área marítima e projeção de poder. Embora tais estratégias sejam citadas na END, o documento menciona que o desenvolvimento de cada uma delas será desigual. Conclui-se, portanto, que a

estratégia de Negação do Mar, bem como a ideia de projeção cooperativa, constitui-se em uma forma de assegurar a soberania e a presença do Brasil na área prioritária, respectivamente, até que o país tenha capacidade de constituir um poder naval de operar amplamente no Atlântico Sul.

No entanto, a necessidade de ater-se a questões de cunho interno, marcadamente o gerenciamento da política marítima nacional e tarefas descritas como constabulares, dificultam a aspiração da Marinha de tornar-se uma marinha oceânica. Ainda que as ações constabulares sejam consagradas na trindade de funções das Marinhas, seria de muito mais proveito para uma estratégia naval condizente com a política externa brasileira, que tais tarefas fossem atribuídas a uma Guarda Costeira ou Prefeitura Naval, como já é feito, por exemplo, em países em desenvolvimento como a Argentina. Mesmo com o problema da falta de recursos, a organização de uma Estratégia Marítima na qual as tarefas constabulares fossem delegadas a uma guarda costeira, possibilitaria à Marinha voltar-se exclusivamente para a guerra no mar, legitimando a formulação de uma estratégia naval pautada em controle de áreas marítimas e projeção de poder, como enunciado na Doutrina Básica da Marinha.

BIBLIOGRAFIA

ABDENUR, A. E.; NETO, Danilo M. de Souza. de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 1, n. 57, 2014.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 1, n. 57, 2014.

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. La creciente influencia de China em el Atlántico Sur. **Revista CIDOB d' Afers Internacionals.** Rio de Janeiro, n. 102-102, set. 2013. 169 – 197 p.

ABREU DE MOURA, **José A. A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria:** uma análise comparativa com foco em submarinos. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014.

ACADEMIA DEL MAR. **Pautas para una Política Oceánica Nacional para la República Argentina.** Buenos Aires: Academia del mar, 2012.

ÁFRICA DO SUL. Governo Sul Africano. **Livro branco de defesa nacional:** defesa em uma democracia. 1996. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/national-defence-white-paper>. Acesso em: 20 de dez. de 2017.

AGUILAR. Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países Africanos no campo da segurança e defesa. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre, v. 2, n. 4, jul-dez. 2013. p. 49-71

ALMEIDA, Eugénio Costa; BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A Comissão o Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica. **Revista Militar.** Lisboa, n. 2532, jan. de 2013. p. 43 – 61.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. ***Revista Brasileira* de *Política* Internacional.** Brasília, vol. 2, n. 46, 2003, 53-86 p.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014).** Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016. 398 p. (Coleção política externa brasileira).

ANTUNES, Claudia. Ministro da Defesa ataca estratégia militar de EUA e Otan para o Atlântico Sul. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 4 de nov. de 2010. Mundo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/825261-ministro-da-defesa-ataca-estrategia-militar-de-eua-e-otan-para-o-atlantico-sul.shtml>. Acesso em: 20 de dez. de 2017.

AOUAD, Fabián E.; CASTELLI, Juan J. "Antecedentes y perspectivas de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur". **Revista Relaciones Internacionales**. Cidade do México, v. 7, n. 15, mar. de 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Livro Branco de Defesa 2015.** Buenos Aires, 2015.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações.** Brasília: UnB, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico.** Maringá, n. 132, maio de 2012. 157 – 165 p.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, n. 91, 2008.

BAPTISTA, Michele; ZUCATTO, Giovana Esther. Pirataria no Golfo da Guiné. **Revista UFRGS Model United Nations.** Rio Grande do Sul, v. 2, 2014. 531 – 565 p.

BARGAS, I; et al. Políticas hacia el mar: estudio comparado orientado al caso argentino. **Revista Del Instituto Universitario Naval.** Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales (SIEN), n. 3, 2011.

BASTOS, Amilcar Andrade. Conflito no Atlântico Sul: a participação Argentina. **Revista UNIFA.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 16, dez. de 2001. 68 – 76 p.

BEIRÃO, André Panno. "Segurança no mar": que segurança? In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio C. A. (Orgs.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

BITTENCOURT, Armando de Senna. O emprego do poder militar como estratégia de Rio Branco. In: PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

BOOTH, Ken. **Las armadas y la política exterior.** Buenos Aires: Editora Centro Naval de Buenos Aires, 1980.

BRASIL e África do Sul fortalecem cooperação na área de Defesa. **Ministério da Defesa.** Brasília, 21 de mar. de 2014. Notícias.

BRASIL e Argentina discutem novos mecanismos de cooperação em Defesa. **Ministério da Defesa.** Brasília, 4 de jul. de 2016. Notícias.

BRASIL e Argentina vão reforçar cooperação bilateral e fortalecer Unasul. **Ministério da Defesa.** Brasília, 17 de abr. de 2012. Notícias.

BRASIL inaugura Missão Naval em parceria com Cabo Verde. **Portal Brasil.** Brasília, 30 de jul. de 2014. Defesa e Segurança.

BRASIL promove seminário para países membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. **Ministério da Defesa.** Brasília, 10 de nov. de 2015. Notícias.

BRASIL. Comissão Interministerial para os recursos do mar. **Resolução n. 3/2010.** CIRM: Brasília, 26 de agosto de 2010.

BRASIL. **Convenção imobiliária de 1948. Brasília**: Mistério das relações exteriores, 1965.

BRASIL. **Convenção sobre a organização marítima consultiva internacional.** Ministério das Relações Exteriores: Brasília, 1965.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Discurso do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na sessão solene de abertura da 37ª Reunião Consultiva do Tratado da Antártida.** Brasília, 28 de abr. de 2014.

BRASIL. Ministério da Marinha Estado-Maior da Armada. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.** Memória. Brasília, 5 de maio de 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 1276, do Ministério das Relações Exteriores para DELBRASONU.** Brasília: AMRE, 2 de jul. de 1986a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 1277, do Ministério das Relações Exteriores para DELBRASONU.** Brasília: AMRE, 2 de jul. de 1986b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 1351, do Ministério das Relações Exteriores para DELBRASONU.** Brasília: AMRE, 17 de jul. de 1986c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 1550, do Ministério das Relações Exteriores para DELBRASONU.** Brasília: AMRE, 18 de ago. de 1986d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 1979, da Embaixada em Buenos Aires para Ministério das Relações Exteriores.** Brasília: AMRE, 26 de jul. de 1986e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 2336, da Embaixada em Buenos Aires para Ministério das Relações Exteriores.** Brasília: AMRE, 01 de ago. de 1986f.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n. 248, do Ministério das Relações Exteriores para BRASDESARM.** Brasília: AMRE, 5 de ago. de 1986g.

BRASIL**.** Presidência da República. **Decreto n. 6. 703 de 18 de dezembro de 2008.** Aprova a estratégia nacional de defesa. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995.** Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>. Acesso em: 06 de ago. de 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 75.963 de 11 de julho de 1975.** Promulga o Tratado da Antártida. Brasília, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D75963.htm>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 94.401, de 3 de junho de 1987.** Aprova a Política Nacional para Assuntos Antártico. Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94401.htm>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989.** Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98145.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 86.829, de 12 de janeiro de 1982.** Cria a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR). Brasília, 1982. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=86829&tipo_norma=DEC&data=19820112&link=s>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970.** Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1098.htm>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.265, de 11 de outubro de 1994.** Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 02 de fev. de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 3.402, de 4 de abril de 2000.** Atribui à Marinha do Brasil a Representação Permanente do Brasil junto à Organização Marítima Internacional. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3402.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 3.939, de 26 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3939.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 6.979, de 8 de outubro de 2009.** Altera o art. 3º do Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6979.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 66.682, de 10 de junho de 1970.** Cria Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66682-10-junho-1970-408237-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 74.557, de 12 de setembro de 1974.** Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Brasília, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D74557.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 867, de 12 de julho de 1993.** Extingue a Comissão Marítima Nacional (CoMaNa). Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0867.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 88.157, de 9 de março de 1983.** Cria a Comissão Marítima Nacional (CoMaNa). Brasília, 1983. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88157-9-marco-1983-438037-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 89.331, de 25 de janeiro de 1984.** Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, 1984. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89331.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 95.787, de 7 de março de 1988.** Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95787impressao.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 de fev. de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8617.htm>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **N. DNU/DAF-I/DAF-II/DAM-I, Circular postal às missões diplomáticas.** Brasília: AMRE, 9 de jun. de 1986h. Confidencial – Urgentíssimo.

BRASIL. **Tratado de amizade e consulta entre o Brasil e Portugal.** Rio de Janeiro, 16 de nov. de 1953.

BRASÍLIA acolheu debate sobre Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: estabelecida em 1986 pela Assembleia Geral das Nações unidas, com base em iniciativa brasileira, a ZOPACAS é integrada por 24 países. **África 21.** Brasília, 9 de dez. de 2010.

BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. **Integranión y Coopración Regional em América Latina:** Uma relectura a partir de la teoria de la autonomia. Buenos Aires, 2015.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. **A revalorização geopolítica e geoeconômica do atlântico sul no sistema internacional.** 2013. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BUREAU, International des poids et mesures. **Le Système international d'unités (SI).** Paris: BIPM, 8 Ed. 2006.

BURWELL, Frances G.; HAMILTON, Daniel S. **Shoulder to Shoulder:** forging a strategic U.S. – EU partnership. Washington D. C., 2009.

CALANDRA, Oscar J. La Argentina y el Mar: una estrategia pendiente. **Boletín del Centro Naval.** Buenos Aires, n. 811, 2005.

CARASALES, Julio Cesar. A los cinco años de su creación la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. **Boletín del Centro Naval.** Buenos Aires, n. 766, abr. – jun. de 1992.

CARASALES, Julio Cesar. El Atlantico Sur Zona de Paz y Cooperacion. **Boletín del Centro Naval.** Buenos Aires, n. 748, maio de 1987.

CARMONA, Ronaldo. Desafios ao adensamento da projeção brasileira em seu entrono estratégico. In: GOLDONI, Luiz R. Franco; MONTEIRO, Álvaro A. Dias; WINAND, Érica

C. A. (Orgs.). **Defesa da Amazônia:** VII ENABED. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. p. 343 – 376.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 1, n. 42, 1999. 110-126 p.

CARVALHO, Virgílio de. O Poder Marítimo. **In: Conferência Proferida ao Curso de Defesa Nacional, subordinada ao tema "A Estratégia Militar e o Poder Marítimo".** Instituto da Defesa Nacional: Lisboa, dez. de 1982.

CASTRO, Vinicios. Ameaças ao Brasil: Elas Existem (?)(!): o cenário marítimo. **Defesa Aérea e Naval.** Rio de Janeiro, 18 de jan. de 2013. Disponível em: <http://www.defesaaereanaval.com.br/ameacas-ao-brasil-elas-existem-o-cenario-maritimo/>. Acesso em: 12 de dez. de 2017.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Autonomia Militar e Construção da Potência. In: OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. (Org.). **As Forças Armadas do Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo Ltda, 1987, p. 57-99.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução Crítica à Atual Política de Defesa. **Carta Internacional.** São Paulo: FUNAG-USP, v. 9, n. 96, fev. 2001, p. 11-12.

CAVALCANTI, Fernando. Brasil foi alvo de mesma manobra naval dos EUA que irritou China. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 30 de out. de 2015. Colaboração para a Folha.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro:** Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v. 3. 288 p.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. **A Política Externa Brasileira:** a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: UNESP, 2011.

CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. Defesa e segurança da África do Sul contemporânea. In: PEREIRA, Analúcia Danilevicz; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (Orgs.). **África do Sul:** História, Estado e sociedade. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010. p. 185 – 208. (Coleção Sul-Africana)

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

COHEN, José Maria. Segurança da área estratégica do Atlântico sul, ideias sobre as formas de implementação e participação comum. **Revista Política e Estratégia.** São Paulo, v. 4, n. 3, 1988. 391 – 423 p.

CORDEIRO JUNIOR, Haroldo Basto. **Estratégias marítima e naval.** Palestra proferida para EGN. Rio de Janeiro, 1988.

CORRÊA, Fernanda das Graças. **O projeto do submarino nuclear brasileiro:** uma história de ciência, tecnologia e soberania. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2010.

COUTINHO, Isadora Caminha. **O papel da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) para o fortalecimento do entorno estratégico brasileiro:** da criação à revitalização. 2014. 102 f. TCC (TCC em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CPLP. **Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP**. Lisboa, 17 de julho de 1996. Disponível em: <http://www.cplp.org/id-3869.aspx>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

ESG. Atlântico Sul: geopolítica e geoestratégia. **Departamento de estudos divisão de assuntos internacionais.** LS 808/02. Rio de Janeiro, 2002.

ESPECIAL: Países do Golfo da Guiné discutem soluções contra pirataria na região. **Nações Unidas no Brasil (ONUBR).** Rio de Janeiro, 19 de out. de 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/especial-paises-do-golfo-da-guine-discutem-solucoes-contra-pirataria-na-regiao/>. Acesso em: 12 de dez. de 2017.

ESTERHUYSE, Abel. A Iraquização da África: AFRICOM: a perspectiva Sul-Africana. **Revista Air & Space Power Journal**. Alabama, v. 22, n. 1, 2010.

EXERCISE IBSAMAR-V between India, Brazil and South Africa. **Indian Navy.** Nova Deli. Naval Operations.

FARIA, Emilson Paiva de. O poder naval brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. In. ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais:** visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. p. 83 – 116.

FAYGA, Ten. Angola quer fortalecer cooperação na área de Defesa. **Ministério da Defesa.** Brasília, 23 de mar. de 2016. Notícias.

FERNANDES, Luiz Philippe da Costa; OLIVEIRA, Lucimar Luciano de. **O Brasil e o mar no século XXI**: Relatório aos tomadores de decisão do País. Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA). Niterói, 2012.

FERREIRA, André Barbicas. Estratégia Marítima, Quo vadis? **Revista Militar.** Lisboa, n. 2567, dez. de 2015. p. 1039 – 1048.

FERREIRA, Felipe R. G. **O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2009.

FERRER, Jorge Osvaldo. El Atlantico en el pensamento estratégico argentino. **Consejo argentino para las relaciones internacionales.** Buenos Aires, 1993.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. O papel do Brasil na segurança marítima no Atlântico Sul. **Revista Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, jul. – dez. de 2015. 25 – 62 p.

FIGUEIRÔA, Christiano Sávio Barros. **Limites exteriores da plataforma continental do brasil conforme o direito do mar.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014. 384 p.

FILHO, Pio Penna. Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI. In: CHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de (Orgs.). **Amazônia e Atlântico Sul:** desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 149 – 184.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. **Carta Maior.** São Paulo, 24 de maio de 2013. Política. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=28080&flag_destaque_longo_curto=C>. Acesso em: 13 de dez. de 2017.

FLEMES, Daniel. Actores Estatales y Regionalismo Estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. PASTRANA BUELVAS, Eduardo; JOST, Stefan; FLEMES, Daniel. **Colombia y Brasil:** ¿Socios Estratégicos en la Construcción de Suramérica? Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2012, p. 25-50.

FLORES, Mario Cesar. **Panorama do Poder Marítimo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1972. 445 p.

FLORES. Mário Cesar. Atlântico Sul: um mar de sutilezas e incertezas. **Revista Humanidades.** Brasília, v. 4, n. 12, 1987. 37 – 43 p.

FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. **Organização Marítima Internacional (IMO):** Visão Política de um Organismo Especializado das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1989. 208 p.

FRAGELLI, José Alberto Accioly. As realidades regionais de segurança: a recriação da Quarta Esquadra e seu significado. In: JOBIM, Nelson A. ; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p 495 – 506.

FRANÇA. **French White Paper:** defence and national security. 2013.

GARCIA, Eugênio Vargas. O Pensamento dos Militares em Política Internacional (1961-1989). ***Revista Brasileira* de *Política* Internacional.** Brasília, v. 1, n. 40, 1997, p. 18-40.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Encurralada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 544 p.

GIRALDI, Renata. Patriota defende área livre de armas e fim de conflitos em países cercados pelo Atlântico Sul. **Defesanet.** Brasília, 16 de jan. de 2013. Geopolítica.

GOIS, Chico de. Brasil e Guiné Equatorial assinam acordos de cooperação. **O Globo.** Rio de Janeiro, 4 de nov. de 2011. Política.

GOLDBLAT, Jozef. Nuclear-weapon-free zones: a history and assessment. **Revista The Nonproliferation.** 1997.

GONÇALVES, Israel Aparecido; MANDUCA, Paulo César. A organização militar e a natureza política de uma missão de paz: um estudo de caso sobre UNAVEM III. Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP, 19, 2008. São Paulo**. Anais do XIX Encontro Regional da Associação Nacional dos Professores Universitários de História.** São Paulo: USP, 2008. CD.

GONÇALVES, Jonuel. Aproximações do Atlântico Sul: pensamento, economia, sociedade. In: GONÇALVES, Jonuel (Org.). **Atlântico Sul XXI:** África Austral e América do Sul na virada do milênio. São Paulo: UNESP; Salvador: EDUNEB, 2009. p. 7 – 16.

GONÇALVES, Williams da Silva; Miyamoto, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos.** Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

GONÇALVES, Williams. A presença da China na África. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p 523 – 536.

GRAY, Colin S. **Maritime strategy, geopolitics, and the defense of the west.** Washington D. C.: National Strategy Information Center, INC, 1986. 85 p.

GROTIUS, Hugo. The Free Sea. Indianapolis: Liberty Fund, 2004. 176 p.

GUEDES, Armando Marques; et al. **The Fractured Ocean: current challenges to maritime policy in the wider atlantic.** Bruxelas: The German Marshall Fund of the United States, 2012. 147 p.

GUERRA, Wilson Barbosa. O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul. **Revista Nação e Defesa.** Lisboa, n. 128, 2011. p 67 – 76.

GUILLOBEL, Renato de Almeida. **Correspondência Recebida n. 001, de Renato de Almeida Guillobel, Almirante de Esquadra e Chefe da Delegação do Brasil, para o Senhor Ministro de Estado para os negócios das relações exteriores.** Rio de Janeiro: AMRE, 7 de jul. de 1957. Secreto.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. A política brasileira para o Atlântico Sul: uma visão paradigmática. **In: Anais do Primeiro Seminário Internacional de Ciência Política: estado e democracia em mudança no século XXI.** UFRGS: Porto Alegre, set., 2015. 26 p.

HART, B. H. Liddell. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: Ibrasa, 2005.

HILL, Richard. **Estrategia marítima para potencias medianas.** Buenos Aires: Instituto de Publicações Navais, 1990.

HIRST Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad.** Buenos Aires, Edição Especial, 2010.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil Como País Intermediário e Poder Regional. Hurrel, Andrew; et al. **Os BRICS e a Ordem Global.** São Paulo: FGV, 2009, p. 45-73.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. ***Revista Brasileira* de *Política* Internacional.** Brasília, v. 1, n. 38, 1995, p. 5-23.

HURRELL, Andrew James. **The Quest For Autonomy**: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 – 1985. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. 472 p.

IBGE lança mapa de Densidade Demográfica de 2010. **Portal Brasil.** Brasília, 29 de out. de 2010. Economia e Emprego.

IMO. ASSEMBLY 26th session. **Resolution A.1025(26).** Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships. Londres, 18 de jan. de 2010.

INTERNATIONAL HIDROGRAPHIC ORGANIZATION. Limits of oceans and seas. **Special Publication n. 28.** 3ª ed. Monte Carlo: Imp. Monégasque, 1953.

INTERNATIONAL HYDROGRAFIC ORGANIZATION. **Limits of oceans and the seas**. Monte Carlo, 3ª edição, 1953.

JAGUARIBE, Helio. **Brasil, mundo e homem na atualidade:** estudos diversos. Brasília: Funag, 2008. 936 p.

JOBIM, Nelson A. Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim no Encerramento da Conferência Internacional - "O Futuro da Comunidade Transatlântica". **Instituto de Defesa Nacional.** Lisboa, 10 de set. de 2010.

JORGE, Nedilson R. O Brasil e a comunidade lusófona na África: relações atuais e perspectivas de aprofundamento. In: ACIOLY, L; MORAES, R. (Orgs.). **Prospectiva,**

Estratégias e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, 2011.

KACOWICZ, Arie M. Third world zones of peace. **Revista Journal of Peace Research.** São Francisco, v. 9, n. 2, jun. de 1997.

KACOWICZ, Arie M. Zones of peace: democracies as satisfied powers? **Revista Journal of Peace Research.** São Francisco, v. 32, n. 3, ago. de 1995. 265 – 276 p.

KANE, Thomas M.; LONSDALE, David J. **Understanding Contemporary Strategy.** Londres: Routledge, 2012. 312 p.

KEENAN, Jeremy; VOLMAN, Daniel.The origins of AFRICOM: the Obama administration, the Sahara-Sahel and US militarization of Africa. **Revista Association of Concerned Africa Scholars bulletin.** Rutgers, n. 85, 2010.

KÖNIG, Mauri. Porque o Brasil quer estar na Antártida: país investirá R$ 330 milhões na nova base de pesquisas. Presença no continente tem também importância geopolítica. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 1 de ago. de 2015. Caderno Vida e Cidadania.

KORNEGAY, Francis A. A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança. In: PEREIRA, Analúcia Danilevicz; GONZALES, VISENTINI, Paulo G. Fagundes (Orgs.). **Africa do Sul:** História, Estado e sociedade. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010. p. 131 – 160.

LA INICIATIVA del Atlántico Sur sella la 'Declaración de Lanzarote' y anuncia una reunión en Nueva York en septiembre. **Europa Press.** Madri, 13 de jun. de 2009. España. Disponível em: < http://www.europapress.es/nacional/noticia-iniciativa-atlantico-sur-sella-declaracion-lanzarote-anuncia-reunion-nueva-york-septiembre-20090613180022.html>. Acesso em: 20 de dez. de 2017.

LAAD 2011: Brasil assina entendimento técnico que permitirá levantamento da plataforma continental de Angola. **Folha Militar.** Rio de Janeiro, 16 de jun. de 2011. Ministério da Defesa.

LAAD 2013: Senegal firma acordos com o Brasil para compra de aviões Super Tucano e navios-patrulha. **Defesanet.** Brasília, 10 de abr. de 2013. Cobertura Especial.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

LANGENHOVE, Luk Van. **Building regions:** the regionalization of the world order. Londres: Routledge, 2011. 198 p.

LEÃO, Acânio José. Interesses regionais e extra regionais no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Rio de Janeiro, n. 127-128, jul. – dez. 1987.

LEITE, Carlos Roberto. O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento da zona econômica exclusiva. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais:** visões de Atlântico sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. p. 127 – 152.

LEONARD, James F.; PRAWITZ, Jan**. A zone free of weapons of mass destruction in the Middle East.** Nova York e Genebra: United Nations, 1996.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional.** FLACSO/Argentina, v. 1, n. 2, 1994,

LIMA, Marco Aurélio de Andrade. **A iniciativa da Bacia do Atlântico:** um risco para o Brasil? Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito à obtenção do diploma do curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiros, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais e o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p 401-416.

Longo, Airton Ronaldo. **Em busca do consenso:** terceira conferência das Nações Unidas sobre o direito do mar. Brasília: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar SECIRM, 2014. 148 p.

LONGO, Airton Ronaldo. O debate em busca de consenso: as negociações para os termos finais da Convenção da Jamaica. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio C. A. (Orgs). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar.** Brasília: FUNAG, 2014.

LOPES, Roberto. Pirataria no Golfo da Guiné mantém marinhas africanas atreladas ao apoio do Brasil. **Poder Naval.** Rio de Janeiro, 24 de fev. de 2015.

LUIS, Camila C. Ribeiro. **Ao mar, navegar é preciso:** o pensamento estratégico da marinha vis-à-vis a política externa brasileira**.** 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", São Paulo, 2013.

MAHAN, Alfred Thayer. **The influence of sea power upon history, 1660-1783.** Projeto Gutenberg,1889. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/13529?msg=welcome_stranger>. Acesso em: 03 de abril de 2017.

MAIA, Altair. **Logística Internacional:** o desafio do Atlântico Sul. Brasília: Editora Kiron, 2015. 136 p.

MARINHA do Brasil e Armada da República Argentina realizam a Operação "Fraterno XXXV". **Ministério da Defesa.** Brasília, 14 de ago. de 2017. Marinha do Brasil.

MARINHA DO BRASIL. Arquipélago de São Pedro e São Paulo: o Brasil no meio do atlântico. In: HAZIN, Fábio Hissa Vieira; et al. (Orgs.). Recife: Vedas Edições, 2015. 200 p.

MARINHA DO BRASIL. **Doutrina Básica da Marinha (DBM).** Brasília, 8 de jan. de 2014. Ostensivo.

MARINHA DO BRASIL. **Missão e visão de futuro da Marinha.** Ministério da Defesa. Brasília, 2017/2018.

MARIZ, Vasco. **Nos bastidores da diplomacia:** memórias diplomáticas. Brasília: FUNAG, 2013. 296 p. - (Memória diplomática)

MARRONI, Etiene Villela. **Política internacional dos oceanos**: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida. 2013. 361 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Programa de Pós-

Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MARTINS FILHO, João Roberto. **The brazilian armed forces in the post-cold war era:** what has changed in military thinking? Working Paper Number CBS-85-07, University of Oxford. S/d.

MATHUIY, Flávio Haruo. **Pirataria e "novas ameaças": estratégias de cooperação para prevenção e combate:** o papel da Marinha do Brasil no combate à pirataria e roubo armado contra navios no Golfo da Guiné. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiros, 2013.

MATTOS, Adherbal Maira. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio C. A. (Orgs.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

MATTOS, Adherbal Meira. **Direito do mar e poder nacional:** políticas e estratégias. Belém: CEJUP, 1989. 88 p.

MATTOS, Meira. **A geopolítica e as projeções do poder.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977. 148 p.

MEDEIROS, Roberto Carvalho de. O acordo de cooperação militar Brasil-Namíbia como instrumento de consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. **A Defesa Nacional.** Rio de Janeiro, v. 795, 2003.

MENEZES, Wagner. **O direito do mar.** Brasília: FUNAG, 2015. 238 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Doc. 274, Rev. 1, Atlântico Sul.** Brasília: AMRE, 22 de abr. de 1984. Secreto.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 2, v. 52, p. 22-42, 2009.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: Zona de Paz e Cooperação? **Revista Lua Nova**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1987.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **A cooperação Brasil-Argentina na área militar:** da autonomia das forças armadas às relações estratégicas (1978-2009). 2010. 237 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MOREIRA, Artur Luiz Santana. **Guerra das Malvinas: o impacto geopolítico do conflito no relacionamento entre a Armada da República Argentina (ARA) e a Marinha do Brasil (MB).** 2008. 216 f. Dissertação (Mestrado em História Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

MOURA NETO, Julio Soares de. Defendendo o pré-sal. In: ALSINA, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIM, Nelson A. (Orgs.). **Segurança Internacional:** perspectivas brasileiras. 1º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 349 – 462.

MOURY, Taciana. Marinha do Brasil participa da operação Obangame Express 2017: Cento e vinte dois militares brasileiros atuaram na Obangame Express 2017, que contou com a

presença de militares norte-americanos, sul-americanos, africanos e europeus. **Revista Diálogo.** Flórida, 19 de maio de 2017.

MUGGAH, Robert; THOMPSON, Nathan. The Blue Amazon: Brazil asserts its influence across the Atlantic. **Revista Foreign Affairs.** New York, 11 de jun. de 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-06-11/blue-amazon>. Acesso em: 19 de jan. de 2018.

MVOMO ELA, Prof. Wullson, UKEJE, Dr. Charles. **African approaches to maritime security:** the gulf of Guinea. Abuja: Friedrich Ebert Stiftung, 213. 50 p.

NEVES, André Luiz Varella. Atlântico Sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI. In: CHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de (Orgs.). **Amazônia e Atlântico Sul:** desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 149 – 184.

NOTA MB – Desativação NAe A12 São Paulo. **Defesanet.** Brasília, 14 de fev. de 2017. Naval.

NOTHEN, Maurício Reis. **A evolução do pensamento em estratégia marítima:** paradigmas para a formulação e implementação de políticas marítimas**.** 2014. 148 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacional) – Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2014.

OBADA, Erelu Olusola. Nigeria's defence priorities: domestic stability for regional security. Londres: Chatham House, 2013.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e defesa nacional.** Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Henrique A. **política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Jansen Coli Calil N. A. de. **A segurança do Atlântico Sul na perspectiva história das relações Brasil-Estados Unidos:** convergências ou divergências de interesses? 1º ed. Curitiba: CRV, 2015.

OLIVEIRA, Nielmar de. Brasil só discutirá criação da "Bacia do Atlântico" depois que EUA referendarem Convenção do Mar. **Agência Brasil.** 3 de nov. de 2010.

OMEDE, A. J. The Nigerian Military: analysing fifty years of defence and internal military and fifty years of internal security operations in Nigeriia (1960 – 2010). **Revista Journal of Social Sciences.** Nova Deli, v. 3, n. 33, 2012.

ONU. Asamblea General. **A/40/PV.4.** Acta Taquigrafica Provisional de la Cuarta Sesion. Nueva York, 23 de set. de 1985.

ONU. Asamblea General. **A/41/PV.50.** Acta Taquigrafica Provisional de la 50a. Sesion. Nueva York, 28 de out. de 1986.

ONU. Asamblea General. **A/42/557.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: informe del Secretario General. Nueva York, 21 de set. de 1987.

ONU. Asamblea General. **A/43/512.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Rio de Janeiro, 30 de ago. de 1988.

ONU. Asamblea General. **A/43/536.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 6 de out. de 1989.

ONU. Asamblea General. **A/43/576.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 16 de set. de 1988.

ONU. Asamblea General. **A/45/474.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Abuja, 4 de set. de 1990.

ONU. Asamblea General. **A/45/653.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 30 de out. de 1990.

ONU. Asamblea General. **A/46/410.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 7 de out. de 1991.

ONU. Asamblea General. **A/47/424.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 24 de set. de 1992.

ONU. Asamblea General. **A/48/531.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 16 de nov. de 1993.

ONU. Asamblea General. **A/49/524.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 14 de out. de 1994.

ONU. Asamblea General. **A/50/671.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 24 de out. de 1995.

ONU. Asamblea General. **A/51/183.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Somerset West, 8 de jul. de 1996.

ONU. Asamblea General. **A/51/458.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 7 de out. de 1996.

ONU. Asamblea General. **A/52/462.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 14 de out. de 1997.

ONU. Asamblea General. **A/53/488.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 12 de out. de 1998.

ONU. Asamblea General. **A/53/650.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Buenos Aires, 9 de nov. de 1998.

ONU. Asamblea General. **A/54/447.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 6 de out. de 1999.

ONU. Asamblea General. **A/55/476.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 12 de out. de 2000.

ONU. Asamblea General. **A/56/454.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 7 de out. de 2001.

ONU. Asamblea General. **A/58/265.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 8 de ago. de 2003.

ONU. Asamblea General. **A/60/253.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 15 de ago. de 2005.

ONU. Asamblea General. **A/61/1019.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Luanda, 7 de ago. de 2007.

ONU. Asamblea General. **A/63/525.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 7 de nov. de 2008.

ONU. Asamblea General. **A/67/802.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 18 de mar. de 2013.

ONU. Asamblea General. **A/69/973.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: Informe del Secretario General. Nueva York, 7 de jul. de 2015.

ONU. Asamblea General. **A/RES/42/16.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 10 de nov. de 1987.

ONU. Asamblea General. **A/RES/44/20.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 14 de nov. de 1989.

ONU. Asamblea General. **A/RES/45/36.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 27 de nov. de 1990.

ONU. Asamblea General. **A/RES/46/19.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 25 de nov. de 1991.

ONU. Asamblea General. **A/RES/47/74.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 14 de dez. de 1992.

ONU. Asamblea General. **A/RES/48/23.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 24 de nov. de 1993.

ONU. Asamblea General. **A/RES/49/26.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 2 de dez. de 1994.

ONU. Asamblea General. **A/RES/50/18.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 27 de nov. de 1995.

ONU. Asamblea General. **A/RES/51/19.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 14 de nov. de 1996.

ONU. Asamblea General. **A/RES/52/14.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 15 de jan. de 1998.

ONU. Asamblea General. **A/RES/53/34.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 13 de jan. de 1999.

ONU. Asamblea General. **A/RES/54/35.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 20 de jan. de 2000.

ONU. Asamblea General. **A/RES/55/49.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 24 de jan. de 2001.

ONU. Asamblea General. **A/RES/56/7.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 4 de dez. de 2001.

ONU. Asamblea General. **A/RES/58/10.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 19 de nov. de 2003.

ONU. Asamblea General. **A/RES/61/294.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 2 de out. de 2007.

ONU. Asamblea General. **A/RES/65/121.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 10 de fev. de 2011.

ONU. Asamblea General. **A/RES/67/266.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 25 de jul. de 2013.

ONU. Asamblea General. **A/RES/69/322.** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Nueva York, 29 de set. de 2015.

OPERAÇÃO Felino. **Ministério da Defesa.** Brasília, 2017. Exercícios Militares.

OSINOWO, Adeniyi Adejimi. O combate à pirataria no Golfo da Guiné. **Revista Centro de estudos estratégicos de África.** Lisboa, n. 30, fev. de 2015.

OTAN. NATO 2020: **Assured security; dynamics engagement**: analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO. Bruxelas, 17 de maio de 2010.

OTAN. **Strategic concept for the Defence and Security of the members of the North Atlantic Treaty Organisation:** active engagement, modern defence. Lisboa, 2010.

OTAN. **The North Atlantic Treaty (1949).** Washington D. C., 4 de abr. de 1949.

PAIM, Maria Augusta. A expansão da Amazônia Azul: a plataforma continental brasileira além das 200 milhas náuticas. In: BEIRÃO, André Panno (Org); PEREIRA, Antônio C. A. (Org). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O jogo do poder na faixa Atlântica do entorno estratégico nacional e seus refleos para a defesa e projeção do Brasil. In: CHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul:** desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 185 – 232.

PALACIOS, Ariel. Crise de Beagle, entre Chile e Argentina, completa 30 anos: disputa por ilhas do Pacífico levou países vizinhos a quase entrar em guerra, que só foi evitada por uma intervenção do papa João Paulo II. **Estadão.** São Paulo, 22 de dez. de 2008. Internacional. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,crise-de-beagle-entre-chile-e-argentina-completa-30-anos,297491>. Acesso em: 13 de dez. de 2017.

PARDO, Arvid. O fundo do mar. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 47-48, 1969. 7-18 p.

PENHA, Eli. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul.** Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio**. O Brasil e a África do Sul:** o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000). Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008. 364 p.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais.** Porto Alegre, v. 2, n. 4, jul.-dez. de 2013. p. 33 – 47.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010). In: PEREIRA, Analúcia Danilevicz; GONZALES, VISENTINI, Paulo G. Fagundes (Org.). **Africo do Sul:** História, Estado e sociedade. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010. p. 65 – 98.

PEREIRA, Mauro Cesar R. O papel do Brasil nos organismos internacionais ligados ao Direito Marítimo com destaque à International Maritime Organization (IMO). In: BEIRÃO, André Panno (Org); PEREIRA, Antônio C. A. (Org). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar.** Brasília: FUNAG, 2014.

PEREIRA, Mauro Cesar Rodrigues. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, v. 121, n. 10/12, out. – dez. de 2012.

PEREIRA, Mauro Cesar Rodrigues. Ministro da Marinha (1995-1998) e Almirante de Esquadra. **Entrevista concedida à autora.** Rio de Janeiro, 2017.

PINHEIRO, Letícia. Brasil, Portugal e descolonização africana (1946-60). **Revista Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, v. 9, n. 5, p. 91-111, 1989.

PORTUGAL. Ministério dos negócios estrangeiros. **Decreto-lei 44490.** Diário do Governo n. 177/1962, Série I, 08 mar. 1962.

PROPÕE a Argentina ao Brasil e Uruguai: pacto do Atlântico Sul. **A Noite.** Rio de Janeiro, 1 de ago. de 1956. Primeiro Caderno, p. 4.

RAMPINELLI, Waldir José. A política internacional de JK e suas relações perigosas com o colonialismo português. **Revista Lutas Sociais.** São Paulo, v. 17, n. 18, p. 83-98, 2007.

REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. **Securing Britain in na Age of Uncertainty:** the strategic defence and security review. 2010. Disponível em: <http://www.official-documents.gov.uk/>. Acesso em: 26 de dez. de 2017.

REYES, Marcelo Javier de los. O Atlântico Sul: seu passado recente, cooperação e perspectivas de potenciais conflitos. In: GONÇALVES, Jonuel (Org.). **Atlântico Sul XXI:** África Austral e América do Sul na virada do milênio. São Paulo: UNESP; Salvador: EDUNEB, 2009. p. 17 – 42.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A política africana do governo Lula (2003-2006). **Revista de sociologia da USP Tempo Social.** São Paulo, v. 21, n. 2, p. 185-209, nov. 2009.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **Crise e castigo:** as relações Brasil-África no governo Sarney. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 2, n. 51, p. 39-59, 2008.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. Política africana do governo Lula: um ponto de inflexão (e reflexão). **Revista Meridiano 47.** Brasília, n. 83, jun., p. 9-11, 2007.

RIPPEL, Márcio Pereira. **A política nacional para os recursos do mar:** instrumento para conhecer e explorar a Amazônia Azul - Rio de Janeiro: ESG, 2014. 67 p.

ROSA, Manuel Amante da. O Atlântico Sul perante os Novos Desafios Mundiais. In: FRANCO, Manuela (Coord.). **Portugal, os Estados Unidos e a África Austral.** Lisboa: Fundação Luso-americana, 2006.

ROSSI, Clóvis; SOLIANI, André. Argentina pede para entrar na Otan. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 9 de jul. de 1999. Mundo.

SAINT-PIERRE, Héctor. **Política de defesa e relações internacionais no Brasil:** o destino das paralelas. Paper apresentado no LASA's XXVI International Congress, San Juan (Porto Rico), mar. 2006, 22 p.

SALGADO ALBA, J. Análisis estratégico del Atlántico Sur. **Estratégia.** Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais. Lisboa, n.3, 1987.

SAM, j. Tangredi. Globalization and sea power: overview and context. In: SAM, J. Tangredi (Org.). **Globalization and maritime power.** Washington D. C.: Institute for National strategic Studies National desense University, 2002. p. 1 – 24.

SANTOS NETO, Mario J. dos. **Hidropolítica e hegemonia na bacia do Prata: o caso do complexo hidrelétrico binacional Garabi-Panambi.** 3º Seminário de Relações Internacionais da ABRI. Florianópolis, 29-30 de set. de 2016.

SANTOS, Eduardo dos. **Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2016. 328 p.

SARAIVA, J. F. Sombra. GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul:** Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África e a política externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira. In: Adriano de Freixo; et al. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, 223 p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico:** relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 168 p. - (Relações internacionais; 1)

SEABRA, Pedro. South Atlantic crossfire: Portugal in-between Brazil and NATO. **Revista IPRIS Viewpoints.** Lisboa, n. 26, nov. de 2010.

SERAFIM, Carlos Frederico Simões. Revizee – missão cumprida? **Revista Brasileira Engenharia de Pesca.** São Luís, v. 2, n. 1, jan. 2007.

SERRONHA, Marco. Portugal e o novo Conceito Estratégico da NATO. Revista **Relações Internacionais.** Lisboa, n. 27 de set. de 2010. p. 55-64. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164591992010000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 19 de dez. de 2017.

SETHOMPSON. **Telegrama n. 1161, de Sethompson para o Senhor Secretário – Geral.** Brasília: AMRE, 24 de jul. de 1986. Confidencial.

SILVA, Alexandre Pereira da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 1, n. 56, 2013. 104-121 p.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. In: MORAES, Rodrigo Fracalossi de; NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico:** América do Sul e Atlântico sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 199 – 214.

SILVA, Beatriz Coelho. Revolta da armada. In: JOFFILY, Mariana; JOFFILY, Bernardo. **Atlas Histórico do Brasil.** 2ª Ed. São Paulo: CPDOC, 1998. Disponível em: <http://atlas.fgv.br/verbetes/revolta-da-armada>. Acesso em: 30 de ago. de 2017.

SILVA, Daniele Dionisio da. **O Atlântico de língua portuguesa em perspectiva comparada de segurança e defesa**: dos documentos políticos às elaborações estratégicas (1996 a 2013). 2015. 340 p. Tese (Doutorado em História Comparada) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, Paulo Moreira da. **O desafio do mar.** 2º edição. Rio de Janeiro: Sabiá, 1970. 124 p.

SILVA. Alberto da Costa e. O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX. **Revista Estudos Estratégicos.** Brasília, v. 8, n. 21, p. 21-42, 1994.

SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. **A formação dos oficiais da Marinha do Brasil:** educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001). Saarbrücken: Editora Novas Edições Acadêmicas, 2016.

SOARES, José Carlos de Macedo. **DPO/19/620.6(20), de José Carlos de Macedo Soares, para a Sua Excelência o Senhor General-de-Exército Otavio Saldanha Massa, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.** Rio de Janeiro: AMRE, 24 de abr. de 1958. Secreto.

SOARES, Luiz Felipe de Macedo. O Brasil e as negociações sobre direito do mar. In: BEIRÃO, André Panno (Org); PEREIRA, Antônio C. A. (Org). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar.** Brasília: FUNAG, 2014.

SOARES, Samuel Alves. A defesa na política externa na era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. In: FREIXO, Adriano de; et all. **A política externa na era Lula:** um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SODRÉ, Roberto de Abreu. **Serie chanceler NR 03, de Roberto de Abreu Sodré, Ministro das Relações Exteriores, para o Senhor Presidente da Republica.** Brasília: AMRE, 30 de maio de 1986. Confidencial – Urgentíssimo.

SOUZA SILVA. **Telegrama n. 194, de Souza Silva, diplomata brasileiro, para o senhor Roberto de Abreu Sodré, Ministro de Estado.** Brasília: AMRE, 18 de jun. de 1986. Confidencial.

SOUZA, Isabela Gláucia de. O Estigma da energia nuclear na defesa nacional: a ZPCAS e a Declaração de Luanda de 2007. **Revista da ABED.** São Carlos, 2007. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/texto%20da%20revista%20da%20ABED_isabela.pdf>. Acesso em: 28 de dez. de 2017.

SOUZA, Kaiser G. de. Recursos minerais marinhos além das jurisdições nacionais. **Revista Brasileira de Geofísica.** Rio de Janeiro, v.18, n. 3, p. 455-466, 2000.

SPELLER, Ian. Naval warfare. In. JORDAN, David; et al. (Org.). **Understanding modern warfare.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 122 – 177.

TAYLOR, Paul D. ¿Por qué Brasil necesita submarinos nucleares? **Boletín del Centro Naval.** Buenos Aires, n. 824, maio – ago. de 2009.

TILL, Geoffrey. **Seapower:** a guide for the twenty-first century. London, 2004.

TILL, Geoffrey. **Seapower:** a guide for the Twenty-First Century. Londres: Frank Cass, 2004. 415 p.

UN. General Assembly. **A/41/143.** Request for the inclusion of anitem in the provisional agenda of the forty-first session Zone of Peace and Co-operation of the South Atlantic: letter dated 29 may 1986 from the Minister for External Relations of Brazil to the Secretary-General**.** New York, 29 de maio de 1986a.

UN. General Assembly. **A/67/746.** Zone of peace and cooperation of the South Atlantic. Montevidéu, 19 de fev. de 2013.

UN. General Assembly. **A/RES/41/11.** Declaration of a zone of Peace and co-operation in the South Atlantic. New York, 27 de out. de 1986b.

UN. General Assembly. **A/RES/43/23.** Zone of Peace and Co-operation of the South Atlantic. New York, 14 de nov. de 1988.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais:** visões de Atlântico sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. p. 49 – 60.

VEJA. **Duzentas milhas de problemas.** São Paulo, n. 144, p. 22-27, jun. 1971.

VIANNA FILHO, Arlindo. **Estratégia naval brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1995.

VIDIGAL, Armando A. F.; et al. **Amazônia Azul:** o mar que nos pertence. Rio de Janeiro: Record, 2006. 299 p.

VIDIGAL, Armando. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIDIGAL, Armando. A. F. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro.** Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

VIDIGAL, Armando. A. F. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro.** 3º ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIDIGAL, Armando. A. F. Conflito no Atlântico Sul: a luta pela posse do Arquipélago das Falklands/Malvinas. In: ALMEIDA, Francisco E. Alves; VIDIGAL, Armando. A. F. (Orgs.). **Guerra no mar:** batalhas e campanhas navais que mudaram a História. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 495 – 532.

VIDIGAL, Armando. A. F. **Estratégia Naval.** Palestra proferida para CS-EGN. Rio de Janeiro, 1979.

VIDIGAL, Armando. A. F. O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da (Orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa segurança.** Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p. 13 – 35.

VIDIGAL, Armando. A. F. **O emprego político do poder naval.** S/d

VIDIGAL, Armando. A. F. Uma estratégia naval para o século XXI. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, v. 117, n. 7/9, jul. – set. de 1997.

VIEGAS FILHO, José. **A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África.** Brasília: FUNAG, 2016. 175 p. (Curso de Altos Estudos)

VIEIRA, Friederick B. O tratado da Antártica: perspectivas territorialista e internacionalista. **Cadernos PROLAM/USP.** São Paulo, ano 5, v. 2, 2006.

VILALVA, Mario. **África do Sul: do isolamento à convivência:** reflexões sobre a relação com o Brasil – Brasília: FUNAG, 2016. 230 p. Curso de Altos Estudos.

VISENTINI. Paulo Fagundes. África e as potências emergentes: o sul e a cooperação profana. **Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**. Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 41-68, jan-jun. 2014.

VISITA do Ministro das Relações Exteriores a Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola – 28 de março a 1º de abril de 2015. **Ministério das Relações Exteriores.** Brasília, 26 de mar. de 2015. Nota 96.

WIESEBRON, Marianne. Amazônia Azul: pensando a defesa do território marítimo brasileiro. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais.** Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 107-131, jan-jul. 2013.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**. Franca, v. 29, n. 2, dez. 2010, p. 3-29. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101 90742010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 de abr. de 2017.

Winchester, Simon. **Atlântico:** grandes batalhas navais, descobrimentos, heroicos, tempestades colossais e um vasto oceano com um milhão de histórias. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WROBEL, Paulo S. A diplomacia nuclear Brasileira: a não-proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. **Revista Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, jan.-jun. de 1993. 27 – 56 p.

ANEXOS

ANEXO I: O BRASIL NA ANTÁRTIDA

O Brasil é o sétimo país mais próximo do continente antártico. Entre a área onde está a Estação Antártica Comandante Ferraz e o Chuí, no extremo sul do Brasil, são 3172 km. A distância é menor que entre o Chuí e Boa Vista (RR), no extremo norte do país: 4121 km.

1975
O Brasil adere ao Tratado da Antártida

1982
O Brasil dá início ao Programa Antártico Brasileiro

1984
É inaugurada em 6 de fevereiro a Estação Antártica Comandante Ferraz

1986
Na Operação Antártica IV, tem início a ocupação permanente da Estação durante os 365 dias do ano.

1994
Em abril, o Navio de Apoio Oceanográfico Ary Rongel passa a substituir o Barão de Teffé a partir da Operação Antártica XIII.

1998
O Brasil ratifica o Tratado de Madri, que dispõe sobre a preservação ambiental na Antártida.

2007
Deputados e senadores formam a Frente Parlamentar de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro, com o propósito de auxiliar no levantamento de recursos para o PROANTAR.

2009
Em fevereiro, é incorporado à Marinha do Brasil o segundo navio dedicado às Operações Antárticas: o Navio Polar Almirante Maximiano.

2012
No dia 12 de janeiro pesquisadores concluem com sucesso a instalação do nódulo Criosfera1.
Às 2h da madrugada do dia 25 de fevereiro um incêndio é detectado na Estação Antártica Comandante Ferraz. Dois oficiais morrem combatendo as chamas.

2013
No aniversário de 31 anos do PROANTAR, em 12 de janeiro, a Marinha anuncia a conclusão do trabalho de desmontagem dos escombros da Estação Comandante Ferraz.
O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Marinha do Brasil lançam no dia 22 de janeiro o Concurso Estação Antártica Comandante Ferraz, para selecionar o melhor projeto para as instalações da nova base científica brasileira na Antártida. Em 15 de abril, a Marinha e o IAB anunciam o projeto vencedor, coordenado pelo arquiteto Fábio Henrique Faria, do escritório curitibano Estúdio 41.
A concorrência pública para a construção da nova base é suspensa pela Marinha no dia 7 de dezembro.

2014
A retomada da licitação é publicada na edição do dia 23 de janeiro de 2014 do Diário Oficial da União. O custo estimado da EACF é de R$ 145 milhões. Todo o custo da obra, desde a infraestrutura à logística, é financiado pela Marinha do Brasil e pelo Ministério da Defesa.

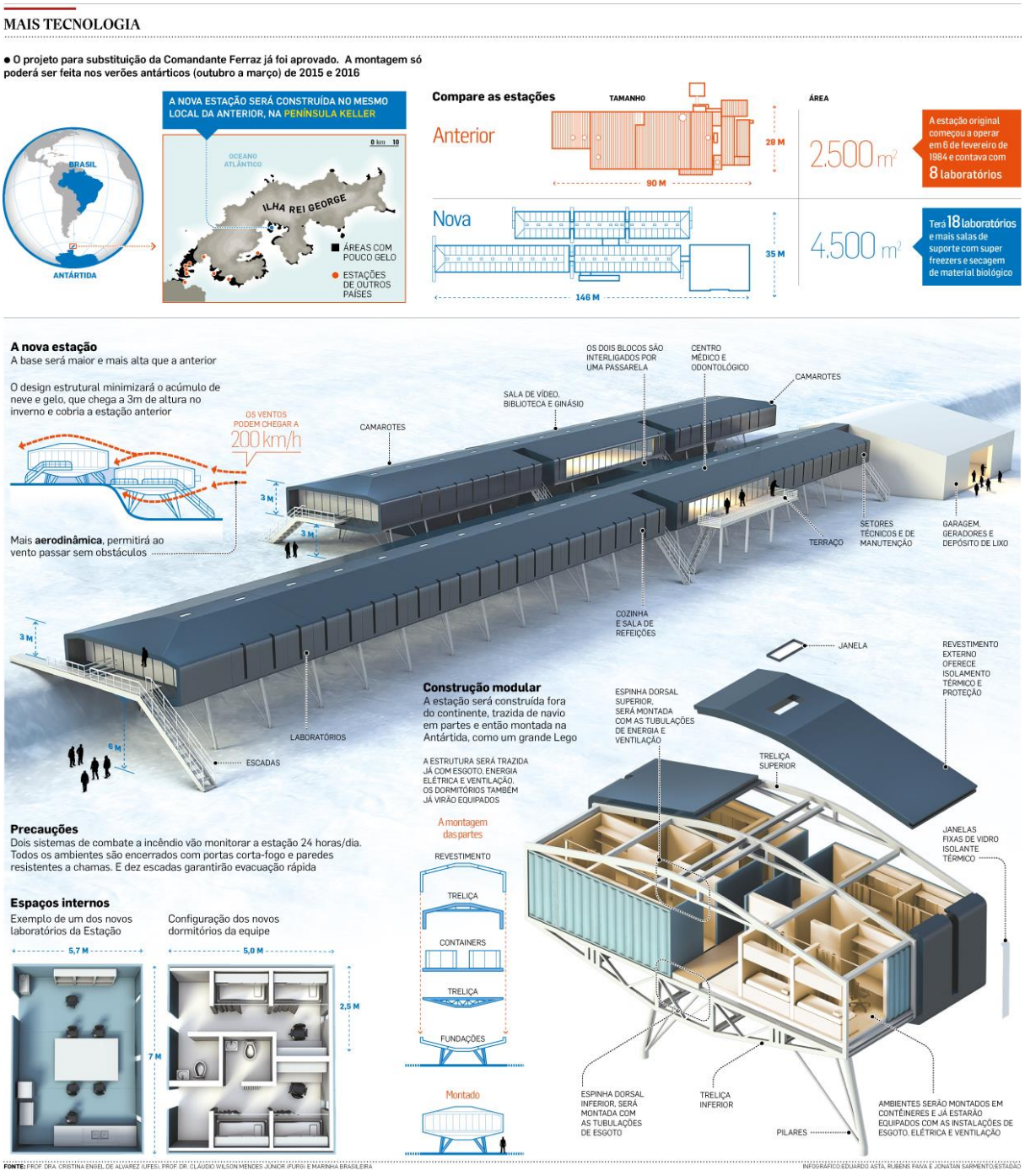
2015
A empresa chinesa CEIEC China Electronics Import and Export Corporation) venceu a licitação internacional com a proposta de US$ 99.662.426,45, considerada a de menor preço e mais vantajosa.

2016
Em março, foi anunciado oficialmente o início dos trabalhos de reconstrução da EACF pelos Ministérios da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com a inauguração de uma "pedra fundamental" simbólica em Punta Arenas, no Chile. A cerimônia deveria ter acontecido na própria Antártida, mas o mal tempo impediu o deslocamento da comitiva brasileira até o local.

2017
Em janeiro, teve início a reconstrução da EACF. A previsão para conclusão é março de 2018.

Fonte: Rumo à Antártida, 2014.

Projeto de Construção da Nova Estação Antártica Comandante Ferraz



Fonte: Infográfico Estadão Ciência, 24/02/2014.
Disponível em: <http://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/ciencia-brasileira-ressurge-na-antartida/>. Acesso em 24/07/2017.

ANEXO II: SUMRIZAÇÃO DAS AÇÕES E PROGRAMAS EMPREENDIDOS NO ÂMBITO DO IX PLANO SETORIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (2016-2019)

O PSRM se desdobra em ações específicas para consecução dos objetivos estabelecidos. Estas ações são:

Avaliação, Monitoramento e Conservação da Biodiversidade Marinha (REVIMAR)	
A Ação REVIMAR, criada em 2005 e em operação desde 2006 é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e tem por objetivo avaliar, monitorar e promover a conservação da biodiversidade marinha, com enfoque ecossistêmico, visando ao estabelecimento de bases científicas e ações integradas capazes de subsidiar políticas e ações de conservação e estratégias de gestão compartilhada para uso sustentável dos recursos vivos.	
Agricultura e Pesca (AQUIPESCA)	
A ação AQUIPESCA é coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (MAPA) e visa articular, em ambiente cooperativo interministerial, a execução de ações prioritárias do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura, a fim de qualificar a mão de obra pesqueira, adequar o esforço de pesca e incentivar a maricultura.	
Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLAC)	
O REMPLAC tem como objetivo geral avaliar a potencialidade mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira e como objetivos específicos: caracterizar o meio físico da plataforma continental; avaliar os recursos minerais; identificar e detalhar áreas de relevante potencialidade mineral; levantar informações geológicas de base para o manejo e a gestão integrada da plataforma e da zona costeira associada; implementar um banco de dados digitais para utilização pela comunidade científica, órgãos governamentais e empresas brasileiras; propor metodologia e normas para a execução de levantamentos sistemáticos e temáticos; e induzir atividades de pesquisa que contemplem o desenvolvimento tecnológico	

e a inovação aplicadas à exploração desses recursos minerais.

Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (PROARQUIPÉLAGO)

Esta ação tem como objetivo desenvolver pesquisas científicas no Arquipélago de São Pedro e São Paulo, abrangendo as áreas de geologia, geofísica, biologia, recursos pesqueiros, oceanografia, meteorologia e sismologia. O Arquipélago está localizado cerca de mil quilômetros de Natal, possui uma Estação Cientifica, embora seja um local difícil de ser habitado permanentemente. Os pesquisadores permanecem na Estação 15 dias e depois revezam com outros pesquisadores ou pessoal da Marinha. O PROARQUIPÉLAGO é uma ação importante, em termos estratégicos e econômicos, porque, de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a existência de uma ilha habitada ou habitável confere ao país o direito de estabelecer ao seu redor uma ZEE de 200 milhas.

Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE)

A Ilha da Trindade foi descoberta em 1501, pelo navegador português João da Nova e batizada por Estevão da Gama um ano depois, com o nome que conserva até hoje, em homenagem à Santíssima Trindade, em função das três elevações que se avistam à distância. Ao longo da história, a ilha foi cobiçada diversas vezes, sendo muito confundida com a Ilha de Ascensão. Em 1950, uma expedição científica foi enviada para planejar a ocupação permanente da Ilha e, em 1957, foi criado o Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade. A Ilha da Trindade é um bem da União, entregue pela Secretaria do Patrimônio da União ao encargo da Marinha do Brasil, por meio do Termo de Entrega nº SCC-001/84, de 24 de abril de 1984. A Marinha ocupa a Ilha da Trindade, de forma contínua, desde 1957. A Ilha da Trindade e o Arquipélago de Martin Vaz constituem a fronteira leste do país, estando o aspecto geopolítico contemplado na Estratégia Nacional de Defesa.

Biotecnologia Marinha (BIOMAR)

A Ação Biotecnologia Marinha (BIOMAR) é coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e tem como propósito fomentar o aproveitamento sustentável do potencial biotecnológico dos organismos marinhos existentes nas zonas costeiras e de transição e nas áreas marítimas sob jurisdição e de interesse nacional, com foco no desenvolvimento de conhecimentos, absorção de tecnologias e promoção da inovação, nas

áreas de saúde humana, ambiental, agropecuária e industrial.

Sistema Brasileiro de Observação dos Oceanos (GOOS-Brasil)

Esta Ação compõe o VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) e é coordenada pela Marinha do Brasil, por intermédio da Diretoria de Hidrografia e Navegação. A ação tem por objetivo ampliar e consolidar um sistema de observação dos oceanos, zona costeira e atmosfera, a fim de aprimorar o conhecimento científico, disponibilizar os dados coletados e subsidiar estudos, previsões e ações, contribuindo para reduzir riscos e vulnerabilidades decorrentes de eventos extremos, da variabilidade do clima e das mudanças climáticas que afetam o Brasil.

Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA)

A Ação visa à coleta de dados e subsídios para legitimar requisições brasileiras de áreas para prospecção, exploração e explotação mineral junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA); e à aquisição de dados técnicos, econômicos e ambientais necessários para que órgãos governamentais e empresas, públicas e privadas possam desenvolver atividades de exploração e explotação mineral. Dentre os principais projetos destacam-se a exploração de crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande (ERG) e de sulfetos polimetálicos na Cordilheira Meso-oceânica do Atlântico Sul e Equatorial. Em 2013, o Brasil submeteu à ISBA proposta de Plano de Trabalho para exploração de crostas ferromanganesíferas ricas em cobalto na ERG, que foi aprovado na 20ª Sessão da Autoridade, em julho de 2014.

Formação em Recursos Humanos em Ciência do Mar (PPG-Mar)

O PPG-Mar tem por objetivo fortalecer a formação de recursos humanos qualificados para promover o conhecimento sobre os componentes, processos e recursos dos ambientes marinho e costeiro. Nesse sentido, o PPG-Mar desenvolve iniciativas que visam robustecer a habilitação e maximizar a utilização de Recursos Humanos em Ciências do Mar no Brasil, nos campos de Oceanografia, Engenharia de Pesca, Aquicultura, Engenharia Oceânica, Biologia Marinha, Geologia Marinha e outras áreas de ensino e pesquisa que têm relação com o ambiente marinho.

Promoção de Mentalidade Marítima (PROMAR)	
Estimular, por meio de ações planejadas, objetivas e continuadas, o desenvolvimento de uma mentalidade marítima na população brasileira, consentânea com os interesses nacionais e voltadas para um maior conhecimento do mar e seus recursos, da sua importância para o Brasil, da responsabilidade de sua exploração racional e sustentável e da consciência da necessidade de preservá-lo. As atividades do PROMAR englobam a realização de exposições, de eventos como regatas e concursos, a elaboração de diversas publicações, como cartilhas e atlas distribuídos em escolas de ensino fundamental e médio.	

Fonte: IX Plano Setorial para os Recursos do Mar (2016-2019)

ANEXO III: DECLARAÇÃO 41/11 ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

A Assembleia Geral,

Cônscia da determinação dos povos dos países da região do Atlântico Sul em preservar sua independência, soberania e integridade territorial e em desenvolver suas relações sob condições de paz e liberdade,

Convencida da importância da promoção da paz e da cooperação no Atlântico Sul para o benefício de toda a humanidade e, em particular, para os povos da região,

Convencida, além disso, da necessidade de preservar a região livre das medidas de militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, principalmente de armas nucleares,

Reconhecendo o interesse especial e a responsabilidade dos Estados da região em promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e a paz,

Plenamente consciente de que a independência da Namíbia e a eliminação do regime racista do *Apartheid* são condições essenciais para a garantia da paz e da segurança do Atlântico Sul,

Levando em conta os princípios e normas da lei internacional aplicáveis ao espaço oceânico e, em particular, o princípio do uso pacífico dos oceanos,

Convencida de que o estabelecimento de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul irá contribuir de maneira significativa para o fortalecimento da paz e da segurança internacional e para estimular os princípios e propósitos das Nações Unidas,

1. *Declara solenemente* o Oceano Atlântico, na região situada entre a África e a América do Sul, como uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul;

2. *Conclama* todos os Estados da Zona do Atlântico Sul a promover ainda mais a cooperação regional, inter alia, para o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos vivos e a paz e a segurança em toda a região;

3. *Conclama* a todos os Estados das demais regiões, em particular os Estados militarmente significativos, para respeitarem escrupulosamente a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação, especialmente através da redução e eventual eliminação de sua presença militar na região, a não introdução de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não extensão para a região de rivalidades e conflitos a ela estranhos;

4. *Conclama* todos os Estados da região e das demais regiões para que cooperem na eliminação de todas as fontes de tensão na zona, que respeitem a unidade nacional, a soberania, a independência política e a integridade territorial dos Estados da região, que se abstenham da ameaça ou do uso da força e que cumpram estritamente o princípio que estabelece que o território de um Estado não será objeto de ocupação militar resultante do uso da força em desobediência à Carta das Nações Unidas, assim como o princípio de que a aquisição de territórios pela força é inadmissível;

5. *Reafirma* que a eliminação do *Apartheid* e a concretização da autodeterminação e independência do povo da Namíbia, assim como o término 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 insiste na implementação de todas as resoluções das Nações Unidas referentes ao colonialismo, racismo e *Apartheid*;

6. *Requer* que o Secretário Geral submeta à Assembleia Geral em sua 42ª Sessão, um relatório sobre a situação no Atlântico Sul e sobre a implementação da presente declaração, levando em conta os pontos de vista expressados pelos Estados-membros;

7. *Decide* incluir na minuta da Agenda, para sua 42ª Sessão, o item intitulado "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul".

Fonte: ONU, 1986.

ANEXO IV: ANTEPROJETO BRASILEIRO ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

A Assembleia Geral

Consciente da determinação dos povos dos estados do litoral e do interior do Atlântico Sul de preservar sua independência, soberania e integridade territorial e de desenvolver suas relações sob condições de paz e liberdade,

Convencida da importância de mante o Atlântico Sul como zona de paz e de cooperação, em benefício de toda a humanidade e, em particular, dos povos da região,

Convencida, ainda, da necessidade de preservar a região de medidas de militarização, da corrida armamentista, de bases militares estrangeiras e sobretudo, da presença de armas nucleares,

Reconhecendo a responsabilidade especial dos países da região em promover a cooperação regional com vistas ao desenvolvimento econômico e à paz,

Plenamente ciente de que a independência da Namíbia e a eliminação do regime racista do "*Apartheid*" são condições essenciais para garantir a paz e a segurança do Atlântico Sul,

Convencida de que a criação de uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul representaria contribuição significativa para o fortalecimento da segurança internacional e o estabelecimento de uma paz universal, baseada na justiça e na igualdade de direitos para todos, de acordo com a Carta das Nações Unidas,

1. Declara solenemente o Oceano Atlântico, na região situada entre a África subsaárica e a América do Sul, como "zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul".

2. Recomenda aos Estados da região do Atlântico Sul a promoção da cooperação regional com vistas ao desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio-ambiente, a paz e a segurança em toda a sua área;

3. Insta todos os Estados de outras regiões, em particular as Grandes Potências, a respeitar escrupulosamente essa zona de paz e cooperação, em particular pera redução e eventual eliminação de sua presença militar, pela não-introdução de armas nucleares e outras armas nucleares e outas amas de destruição em massa e pela não-transferência para a região de rivalidades e conflitos a ela estranhos;

4. Insta todos os Estados a respeitarem a unidade nacional, a independência política e a integridade territorial dos Estados da região a absterem-se de qualquer ameaça ou uso da força; e observarem estritamente o princípio de que o território de um Estado não pode ser

objeto de ocupação militar em decorrência do uso da força em violação da Carta e o princípio de que a aquisição de territórios pela força é inadmissível;

5. Urge a cessação de todos os atos de coerção que negam aos povos da Namíbia e da África do Sul seus direitos inalienáveis à autodeterminação, liberdade e independência e a implementação das resoluções pertinentes das Nações Unidas sobre o colonialismo, o racismo e o *Apartheid*;

6. Resolve acompanhar atentamente todos os atos e ações que possam afetar a zona de paz e cooperação do Atlântico Sul, de acordo com as responsabilidades que lhe são conferidas pela Carta das Nações Unidas;

7. Pede ao Secretário-Geral que submeta um relatório à XLII Sessão da Assembleia Geral sobre a situação no Atlântico Sul e a implementação da presente Declaração;

8. Resolve inscrever na agenda da XLII Sessão da Assembleia o item intitulado "Zona de Paz e cooperação do Atlântico Sul".

Fonte: Arquivos do Ministério das Relações Exteriores

ANEXO V: CONSIDERAÇÕES ARGENTINAS AO ANTEPROJETO BRASILEIRO ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

"Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur"

La Asamblea General

Consciente de la determinación de los pueblos de los Estados del Atlántico Sur de preservar su independencia, soberanía e integridad territorial y desarrollar sus relaciones en condiciones de paz y libertad.

Convencida de la importancia de asegurar que el Atlántico Sur sea una zona de paz y cooperación, para beneficio general y en particular de los pueblos de la región.

Convencida además de la necesidad de evitar en la región medidas de militarización la carrera armamentista, la presencia de bases militares extranjeras y sobre todo la de armas nucleares.

Reconociendo la responsabilidad especial de los países de la región en promover la cooperación regional en relación al desarrollo económico y social y a la paz.

Plenamente consciente de que la implementación de las resoluciones de naciones unidas sobre colonialismo, la independencia de Namibia y la eliminación del régimen racistas del "*Apartheid*" son condiciones esenciales para garantizar la paz y la seguridad del Atlántico Sur.

Convencida de que la creación de una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur representaría una contribución significativa para el fortalecimiento de la seguridad internacional el establecimiento de la paz universal, basada en la justicia e igualdad de derechos para todos, de acuerdo a la carta de las naciones unidas.

1. Declara solemnemente al océano Atlántico en la región situada entre el África Subsahariana y América del Sur, como "Zona de Paz y Cooperación del Atlántico sur", quedando excluidas otras zonas adyacentes ya sometidas a un régimen de no militarización, no nuclearización y de cooperación internacional.

2. Recomienda a los Estados de la región del Atlántico Sur la promoción de la cooperación regional con vistas as desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente, la paz y la seguridad en toda el área.

3. Insta a todos los estados de otras regiones, en particular a las grandes potencias, a respetar escrupulosamente esta zona de paz e cooperación, en particular por la reducción y eliminación definitiva de su presencia militar, así como por la no introducción de armas

nucleares y otras armas de destrucción masiva y por la no transferencia a la región de rivalidades y conflictos a ella extraños.

4. Insta a todos los Estados a respetar la unidad nacional, la independencia política y la integridad territorial de los Estados de la región, a abstenerse de cualquier amenaza o uso de la fuerza y a observar estrictamente el principio de que el territorio de un Estado no puede ser objeto de ocupación militar como consecuencia del uso de la fuerza en violación de la caria y el principio de que la adquisición de territorios por la fuerza es inadmisible.

5. Insta a la eliminación de todas las fuentes de tensión en el Atlántico Sur y a la pronta y definitiva solución de los principios de la carta de las naciones unidas y mediante el cabal cumplimiento de las correspondientes resoluciones de la asamblea general.

6. Urge la implementación de las resoluciones pertinentes de las naciones unidas sobre colonialismo, el racismo y el *Apartheid* y en particular la cesación de todos los actos de coerción que niegan a los pueblos de Namibia y de Sudafrica sus derechos inalienables de autodeterminación, libertad e independencia, que son incompatibles con la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur.

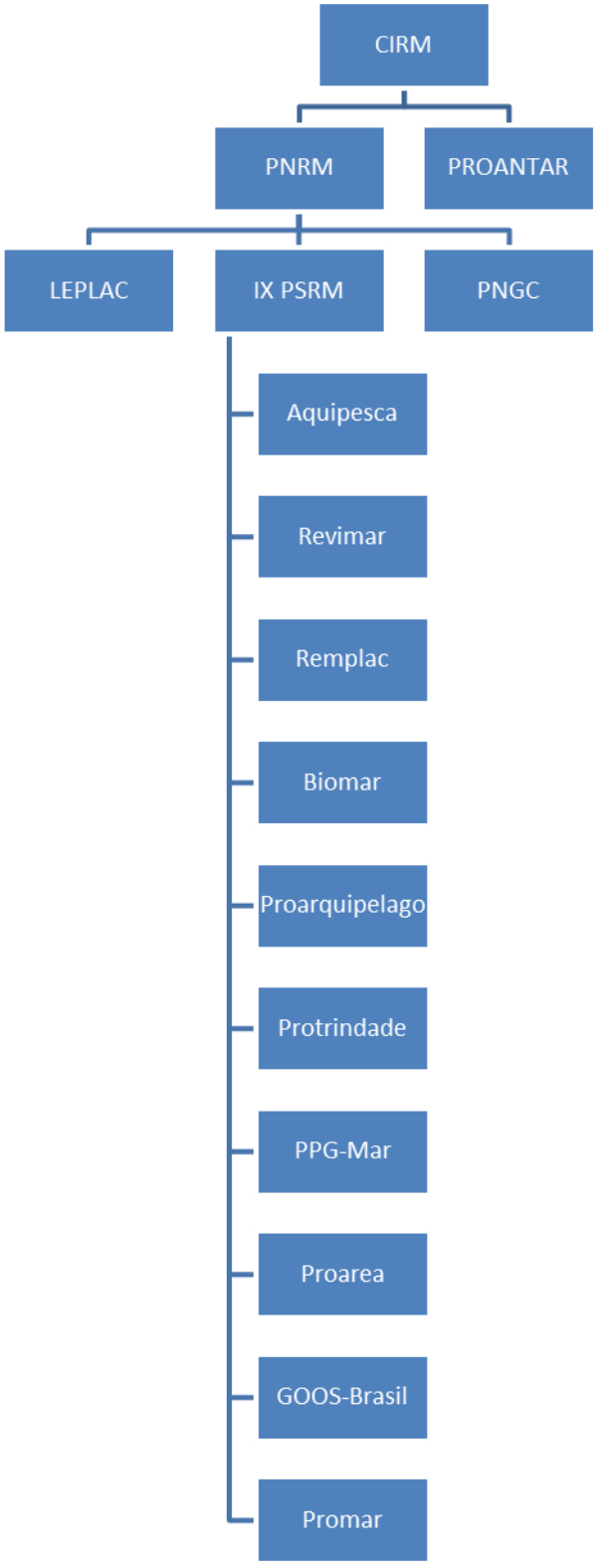
7. Resuelve seguir atentamente todos los actos y acciones que puedan afectar la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, de acuerdos con las responsabilidades que le confiere la carta de las Naciones Unidas.

8. pide al secretario general que remita un informe al 42’ periodo de sesiones de la asamblea general, sobre la base de los informes que remitan los Estados miembros, acerca de la implementación de la presente resolución.

9. Resuelve inscribir en la agenda del 42’ periodo de sesiones de la asamblea general un ítem titulado “Zona de paz y Cooperación del Atlántico Sur”.

Fonte: Arquivos do Ministério das Relações Exteriores

ANEXO VI: ORGANOGRAMA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS RECURSOS DO MAR



Fonte: Informações disponíveis na página web da SECIRM, organização da autora.