

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ISADORA CAMINHA COUTINHO

**O PAPEL DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)
PARA O FORTALECIMENTO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: DA
CRIAÇÃO À REVITALIZAÇÃO (1986-2014)**

Porto Alegre

2014

ISADORA CAMINHA COUTINHO

**O PAPEL DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)
PARA O FORTALECIMENTO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: DA
CRIAÇÃO À REVITALIZAÇÃO (1986-2014)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dra. Analúcia Danilevicz
Pereira

Porto Alegre

2014

ISADORA CAMINHA COUTINHO

**O PAPEL DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)
PARA O FORTALECIMENTO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: DA
CRIAÇÃO À REVITALIZAÇÃO (1986-2014)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de dezembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao Governo Federal e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial aos seus professores, por viabilizarem a formação que venho construindo. Especialmente, agradeço à Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira por proporcionar o meu primeiro contato com pesquisa científica, pela atenção e orientação nesse trabalho, e pelos conselhos ao longo dos meses.

À minha família por todo apoio concedido desde sempre. Aos meus avós e aos meus tios, muito obrigada pelo carinho e pelo apoio na minha trajetória acadêmica. Agradeço aos meus pais, Lilian e Luciano, pelo amor, pelo incentivo e pelo esforço, tornando possível esse momento na minha vida. À minha mãe pela amizade, pelo auxílio e conselhos diários e por passar pelos próprios limites para me compreender e me apoiar sempre. Ao meu pai, por me lembrar que a vida é mais do que um trabalho de conclusão de curso e por ser um grande exemplo de coragem, força e determinação pra mim. Ainda, agradeço aos meus irmãos, Bernardo e Martina, por me proporcionarem sair um pouco do meu mundo e viver o mundo de criança deles e, sobretudo, por exibirem os sorrisos mais lindos quando me vêem.

Aos meus amigos, aos de longe e aos de perto, pela parceria e pela compreensão em relação às minhas ausências nos últimos meses. Inicialmente, agradeço ao Alexandre, à Luíza e ao Bernardo, que me ajudaram na elaboração desse trabalho e em outros momentos acadêmicos. Sou muito grata a vocês pelo incentivo de sempre e pela amizade.

À minha melhor e mais constante amiga, Heloisa, pelo carinho, motivação e parceria de sempre. Obrigada pela força nesse ano. Agradeço à Lauren, por me mostrar que é possível manter laços adquiridos nos tempos do colégio tão fortes quanto antes, independente dos caminhos seguidos. Agradeço a Yasmin, pela amizade e contato intenso de tão longe, provando que amizades de intercâmbio podem sobreviver à distância. Aos meus amigos de Rennes - Michelle, Maarten, Ben, Jasmien, Asta e Wayra - que compartilharam conhecimentos comigo e me apresentaram um mundo maior do que eu imaginava em alguns sentidos e menor em outros.

Aos meus colegas de curso, particularmente aqueles que percorreram mais de perto os anos de graduação comigo e que compartilharam muitos momentos de felicidade e de tensão. Agradeço às gurias - Isa, Luíza, Mirela, Laura, Taís, Mari, Giova e Rê - e aos guris - Bernardo, Osório e Pedro. Vocês foram essenciais durante essa trajetória. Agradeço também aos outros amigos que fiz ao longo do curso, nas salas de aula ou nos corredores da UFRGS. Infelizmente não há espaço para citar todos, mas sabem quem são.

“Há no Atlântico Sul um enorme potencial a ser realizado. E é o caso de perguntar: se não o fizermos, quem o fará?”

(Antônio Patriota)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo estudar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), formada a partir de uma iniciativa brasileira, em 1986, no contexto de acirramento da Guerra Fria. Após passar por anos de esmorecimento, atualmente os Estados sul-atlânticos propõem a revitalização da Zona. Em vista de analisar a importância da ZOPACAS para o Brasil no cenário mundial atual, o estudo busca compreender o desenvolvimento do foro inter-regional e a sua relação com a política externa brasileira, desde a década de 1980 até os dias atuais. A partir do enfoque nas relações entre o Brasil o continente africano, conclui-se que a ZOPACAS assume uma nova importância político-estratégica para o país, considerando o novo direcionamento da atuação externa brasileira e as mudanças geopolíticas e geoeconômicas do entorno estratégico do país, o Atlântico Sul.

Palavras-chave: ZOPACAS. Atlântico Sul. Brasil. África. Política externa.

ABSTRACT

The present work aims to study the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZPCSA) formed by a Brazilian initiative in 1986 in the Cold War context. After going through years of weakening, currently the South Atlantic states propose the revitalization of the Zone. In order to analyze the importance of the ZPCSA to Brazil in the current global context, the study aims to understand the development of inter-regional forum and its relation with the Brazilian foreign policy, from the 1980s to the present day. From the perspective of the relations between Brazil and the African continent, it is concluded that the ZPCSA has assumed a new political and strategic importance for the country, considering the new direction of Brazil's foreign performance and the geopolitical and geo-economic changes of its strategic environment, the South Atlantic.

Keywords: ZPCSA. South Atlantic. Brazil. Africa. Foreign policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	- Área de Livre Comércio das Américas
CEDEAO	- Comunidade Econômica dos Estados Oeste Africano
CCG	- Comissão do Golfo da Guiné (CCG)
CPLP	- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
SADC	- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
CSNU	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
CNUDM	- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
EUA	- Estados Unidos da América
FMI	- Fundo Monetário Internacional
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MRE	- Ministério das Relações Exteriores do Brasil
UNAVEM	- Missão das Nações Unidas de Verificação em Angola
ONU	- Organização das Nações Unidas
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	- Organização do Tratado do Atlântico Sul
PALOP	- Países de Língua Portuguesa
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
NAFTA	- Tratado de Livre Comércio da América do Norte
TIAR	- Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UA	- União Africana
UNASUL	- União das Nações Sul-Americanas
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
AFRICOM	- Comando dos Estados Unidos para África
ZOPACAS	- Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul
ZEE	- Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	ANTECEDENTES: DA PROPOSIÇÃO DA OTAS À ZOPACAS.....	13
2.1	A iniciativa da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).....	13
2.2	Da Doutrina Akinyemi à iniciativa brasileira.....	19
3	ENTRE A AUTONOMIA E O ALINHAMENTO.....	28
3.1	Política externa brasileira: a difícil construção da política africana.....	28
3.2	ZOPACAS: da criação ao esmorecimento.....	41
4	A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO EIXO SUL.....	50
4.1	Política externa brasileira: a consolidação da política africana.....	50
4.2	ZOPACAS: a revitalização.....	64
4.2.1	O fortalecimento do entorno estratégico: os avanços do foro.....	70
4.2.2	A confluência de interesses extrarregionais.....	76
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
	REFERÊNCIAS.....	91

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 1986, a partir de uma proposta brasileira, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Resolução 41/11 (UNITED NATIONS – UN, 1986) estabelecendo a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) que engloba os três países da costa leste da América do Sul com litoral no Atlântico Sul (Brasil, Argentina e Uruguai) e 21 países¹ da costa oeste da África. Sendo um foro de colaboração e integração inter-regional, seu objetivo principal é promover a cooperação e a manutenção da paz na região do Atlântico Sul.

A ideia de transformar o Atlântico Sul em uma zona de paz, de cooperação e livre de armas nucleares foi motivada pelo acirramento das tensões Leste-Oeste no período de Guerra Fria, no qual se verificava nessa região a expansão da presença de potências extrarregionais e a disputa crescente entre as superpotências pela ampliação de suas esferas de influência. Tal contexto refletiu a percepção pelas superpotências de um vácuo de poder geopolítico devido ao processo de descolonização da África e ao enfraquecimento das metrópoles coloniais européias. A maior presença da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na dimensão sul-atlântica e as guerras na África Austral, principalmente após a instalação de regimes pró-comunistas nas ex-colônias portuguesas da África, passaram a ser foco de turbulências indesejáveis na região (PENHA, 2011).

Havia, portanto, uma crescente preocupação brasileira com o risco de que o espaço do Atlântico Sul se tornasse foco de conflitos – o que já havia acontecido na Guerra das Malvinas, em 1982. Na perspectiva brasileira, era necessária uma ação político-diplomática concertada dos países das duas margens do oceano, dando ênfase aos interesses em comum e às possibilidades de cooperação entre eles (JARDIM, 1991). Dessa forma, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul era uma iniciativa que somava às preocupações de segurança na área uma perspectiva de incrementar relações econômicas, políticas e culturais entre a América do Sul e a África, evocando fatores que fundamentavam uma identidade própria para o espaço sul-atlântico compartilhada pelos países limítrofes.

No entanto, devido às modificações no cenário internacional, com o fim da Guerra Fria, algumas das motivações que levaram à criação do grupo foram enfraquecendo. Na quinta Reunião Ministerial do foro, ocorrida em Buenos Aires em 1998, fracassou-se em adotar um plano de ação devido à falta de consenso sobre como implementá-lo. Após alguns anos de

¹ Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

estagnação, em 2007, é realizada a sexta Reunião por iniciativa de Angola, na qual foi implementado o Plano de Ação de Luanda, importante marco para os esforços de revitalização e consolidação da Zona. A partir desse documento, os 24 países-membros presentes no encontro reconheceram o desejo de valorizar o potencial de cooperação dentro da ZOPACAS e se mostraram dispostos a dedicar esforços para fortalecer o foro.

Com uma formação histórica, econômica e social construída a partir do espaço sul-atlântico, o Brasil, ao se dedicar por oito anos ao processo negociador que viabilizou a aprovação da Declaração da Zona de Paz e Cooperação, garantiu um papel protagônico e construtivo na criação do foro. Cabe considerar que o Atlântico Sul tem um grande significado geopolítico e geoeconômico para o Brasil, o qual conta com um dos mais extensos litorais do mundo. No século XXI, por esse oceano passam 95% do comércio internacional do Brasil, além de que se encontra na plataforma continental brasileira parte substancial de suas fontes energéticas (BRASIL, 2014a). Isso significa, portanto, que o Brasil possui uma extensa área marítima a ser aproveitada e controlada, na qual recursos vivos e não vivos podem ser explorados em benefício da sociedade brasileira.

Desde os anos 1960, surge gradualmente uma noção de responsabilidade no espaço sul-atlântico pelo Brasil, levando aos conceitos de paz e cooperação. O General Golbery de Couto e Silva (1967) criava a concepção de “fronteira oriental”, a partir da qual afirmava que a África seria a continuação da própria fronteira brasileira e, como ponto mais vulnerável da região, deveria merecer maior atenção política por parte do governo brasileiro. Dessa forma, as relações do Brasil com os países da África tomam destaque para os interesses brasileiros, uma vez que o estreitamento do vínculo entre tais Estados colabora na consecução da estabilidade na região do Atlântico Sul. Nesse sentido, José Honório Rodrigues também já apontava, em 1964, a relevância desse relacionamento:

O Atlântico Sul nos une a quase toda a África Ocidental e nos sugere uma política de esplanada, intercontinental, que melhore não somente nossas condições de proteção e segurança, mas nossas alianças econômicas e de amizade. Somos, assim, pela nossa própria extensão e posição no Atlântico Sul uma nação intercontinental e um protagonista das relações internacionais com o mundo africano. Talvez pensem muitos que este não é um mundo que conta, que valha ou que pese. Mas não é assim hoje, nas Nações Unidas e nas alianças pela segurança mundial. Pela nossa posição em relação às rotas do Atlântico, gozamos de uma situação privilegiada para um extracontinentalismo que favoreça nossas relações comerciais e políticas (RODRIGUES, 1964, p. 371).

Tendo em vista a valorização do espaço do Atlântico Sul nos últimos anos e a possibilidade de surgimento de novos desafios para o Brasil no seu projeto de cooperação

com os países africanos, torna-se essencial uma análise a respeito da reativação daquele foro inter-regional. Sendo assim, um estudo aprofundado do significado da ZOPACAS em um contexto internacional diferente daquele de sua criação pode nos permitir um maior entendimento sobre como a revitalização desse foro pode contribuir na inserção internacional brasileira no cenário mundial atual. Pretende-se não só compreender como a conjuntura regional e internacional refletiu no desenvolvimento do foro desde sua criação, como também analisar a importância de sua revitalização para a estratégia de política externa do Brasil na década de 2000. Ao levar em conta que o trabalho busca focar na perspectiva do Brasil enquanto parte da Zona, é imprescindível estudar as medidas tomadas no quadro da política externa brasileira, sobretudo em relação à política africana do país e seu impacto na ZOPACAS ao longo dos anos.

Valer-se-á de uma abordagem metodológica qualitativa de pesquisa e, para a realização do estudo proposto, serão utilizados documentos oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU) a fim de tratar sobre as Reuniões Ministeriais realizadas no âmbito da ZOPACAS, e de órgãos governamentais brasileiros. Outro conjunto de fontes tratará de uma ampla revisão bibliográfica de pesquisadores reconhecidos do tema e de assuntos relacionados. O trabalho se desenvolverá a partir da utilização das fontes acima citadas de forma a explorar diversos aspectos que influenciam as interações entre os países da região estudada e as suas dinâmicas regionais.

O presente estudo se dividirá em três capítulos. O primeiro se dedicará a estudar o contexto em que se formulou a perspectiva de paz e cooperação da iniciativa brasileira no oceano Atlântico, apontando as interações estabelecidas no Atlântico Sul, considerando atores internos e externos a esse espaço no contexto de Guerra Fria - momento em que começou a receber um maior destaque no cenário internacional. O segundo capítulo tratará da conjuntura internacional e da política externa brasileira desde o governo de José Sarney (1985-1990) até o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), e os seus reflexos na ZOPACAS, desde a criação do foro até o seu esmorecimento. O terceiro capítulo abordará a mudança na geopolítica mundial em direção ao Sul e a política externa brasileira do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do governo de Dilma Rousseff (2010-2014), além da revitalização da ZOPACAS, abrangendo tanto os avanços do projeto no espaço sul-atlântico como a confluência de interesses extrarregionais nessa região. A conclusão proporrá a comparação entre a fase de estagnação e a de revitalização da ZOPACAS, utilizando as principais características da política externa brasileira nesses períodos.

2 ANTECEDENTES: DA PROPOSIÇÃO DA OTAS À ZOPACAS

Para uma melhor compreensão da importância da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul para o Brasil, um breve estudo sobre a dinâmica de sua formação se faz necessário. Uma análise sobre as interações estabelecidas no Atlântico Sul, considerando atores internos e externos a esse espaço, a partir do momento em que começou a receber um maior destaque no cenário internacional, permite um entendimento mais completo do atual significado desse foro multilateral para o Brasil. Assim, o presente capítulo se dedicará a estudar o contexto em que se formulou a perspectiva de paz e cooperação da iniciativa brasileira no oceano Atlântico, apontando elementos cujo entendimento será necessário para uma maior compreensão dos próximos capítulos.

2.1 A iniciativa da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)

O Atlântico Sul, reconhecidamente o mais pacífico dos oceanos, já foi rota marítima indispensável rumo ao Oceano Índico e ao Oceano Pacífico no período entre as Grandes Navegações e a *Pax Britannica*². Com a abertura dos canais de Suez (1869) e do Panamá (1914), o oceano sul-atlântico foi relegado a uma posição relativamente secundária nas relações mundiais.

O Atlântico Sul, logo após o final da Segunda Guerra Mundial, mantinha um papel marginal na geoestratégia das superpotências Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sua relevância era relacionada com o fato de ser uma rota comercial alternativa, principalmente de petróleo, para as potências ocidentais. Contudo, no contexto de bipolaridade mundial, para manter o controle da vertente ocidental dessa região, os países latino-americanos foram enquadrados na estratégia de contenção estadunidense contra a União Soviética. Isso se deu por meio do Acordo do Rio de 1947, o qual estabeleceu a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que funcionava a nível precário a partir de acordos de cooperação militar dos EUA com cada país sul-americano (PENHA, 2011).

Entretanto, segundo Andrew Hurrell (1988), o sistema interamericano de defesa era mais uma consolidação política de uma esfera de influência estadunidense do que uma criação de uma organização de defesa executável. Tal percepção também se aplica ao plano de

² Hegemonia do Império Britânico.

proteção do tráfego marítimo, chamado de Coordenação Marítima do Atlântico Sul (CAMAS) nos quadros do TIAR. A partir da CAMAS surgiram as manobras navais interamericanas *United Internacional Anti-Submarine Warfare Agreement* (UNITAS), as quais demonstravam dificuldades de serem operacionalizadas devido às fragilidades das marinhas sul-americanas e ao baixo interesse estadunidense em aparelhá-las adequadamente (PENHA, 2011).

Ainda na dimensão latino-americana, em 1956, a Argentina convoca uma conferência tripartida com representantes do Brasil e Uruguai para discutir a organização de uma defesa do Atlântico Sul. O país, que acabava de passar por um golpe de Estado que derrubou Perón em 1955, encontrava-se isolado, buscando se reaproximar dos EUA (PENHA, 2011). O Brasil, entretanto, via com desconfiança essa disposição argentina, em um momento histórico problemático nas relações entre ambos os países, além de que não aceitava aliança militar fora dos quadros do TIAR, sendo parte dos princípios básicos da política continental brasileira da época a não formação de blocos regionais. A Marinha brasileira ainda via desvantagem na proposta argentina que sugeria Buenos Aires ou Montevideu para a sede da organização, em vez do Rio de Janeiro. Assim ficava claro que tanto a Marinha brasileira quanto o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) não desejavam naquele momento a criação de uma organização militar para a defesa daquele espaço (PENNA FILHO, 2013).

Na dimensão africana, havia um mecanismo militar que favorecia o Ocidente: o acordo técnico *Simonstown Agreement*, estabelecido entre a África do Sul e a Grã-Bretanha (1955-1975). Com um comando unificado - *South Atlantic Command* -, representado por uma autoridade britânica designada pela *Royal Navy*, havia o compromisso de fornecimento britânico de equipamentos navais para a marinha sul-africana, responsabilizada pela defesa da África Austral contra os soviéticos (PENHA, 2011).

Dessa forma, o espaço sul-atlântico estava dividido de acordo com os interesses da superpotência estadunidense e das grandes potências europeias, indo ao encontro das ambições da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a qual estava envolvida na contenção da expansão da influência da União Soviética, questão na qual o Ocidente mais despendia suas energias. Cabe considerar que, tanto com relação à América Latina quanto no tocante à rota do Cabo e à África do Sul, as potências ocidentais presumiam que o nível de ameaça externa permaneceria baixo e poderia ser facilmente contido pelos mecanismos já mencionados (HURRELL, 1988). O Atlântico Sul, portanto, era para a OTAN um cenário secundário de sua política global de confrontação com a União Soviética.

No entanto, após 1960, a área sul-atlântica começa a passar por um conjunto de transformações que acaba por modificar o quadro estratégico da região e a receber maior

atenção das superpotências, principalmente dos Estados Unidos. Dentre os fatores que modificaram o valor estratégico desse espaço, destaca-se o fechamento do Canal de Suez em 1967, via de passagem de uma grande parcela do petróleo importado pelo Ocidente, a qual teve que ser deslocada para a rota do Cabo da Boa Esperança, o que garantiu maior importância estratégica para a África do Sul. A dependência desse recurso mineral do Oriente Médio percebida com o choque do petróleo de 1973 e com o conseqüente aumento significativo de seu valor político foi também fator que modificou as percepções a respeito do Atlântico Sul. Nesse sentido, foram de considerável relevância a descoberta de variados recursos minerais em países ribeirinhos a esse oceano e as reservas petrolíferas da região, sobretudo ao longo da costa do Golfo da Guiné e na parte austral do continente africano (JARDIM, 1991)

Outro motivo para a mudança do quadro estratégico da região é relacionado ao processo de descolonização do continente africano nas décadas de 1960 e 1970. No final da década de 1950 e início da década de 1960, a maior parte dos países do continente se tornou independente com o poder sendo transferido na maioria das vezes a homens favoráveis às antigas metrópoles (VIZENTINI, 2007). Cabe considerar também que, desde 1955, como conseqüência da primeira onda de descolonização, reuniu-se em Bandung, Indonésia, uma conferência de 29 países afro-asiáticos, que além de defenderem a emancipação dos territórios ainda dependentes, repudiavam a Guerra Fria e os pactos de defesa coletiva patrocinados pelas grandes potências. Nesse sentido, no início da década seguinte, realizou-se a primeira Conferência dos Países Não-Alinhados, os quais buscavam o neutralismo no contexto de bipolaridade. Já em 1963, embora existissem divergências entre os países africanos recém-formados, os mesmos criaram a Organização da Unidade Africana (OUA), estabelecendo regras básicas de convivência no continente, em busca do desenvolvimento econômico e da estabilização política dos Estados-membros, e dialogando sobre posições comuns, como a relacionada ao apoio à descolonização da África Austral (VISENTINI, 2013). Assim, tal conjuntura começava a modificar o sistema interafricano.

O colapso do domínio português na África envolveu movimentos africanos simpatizantes às ideias soviéticas, recebendo apoio da União Soviética e abrindo espaço para a influência da mesma na região. A presença naval soviética na zona marítima do Atlântico Sul iniciou-se no contexto de independência da Guiné Equatorial em 1958, mas é a partir dos anos 1970, sobretudo com a independência de Angola e Moçambique, que tal presença no continente africano aumentou significativamente (PENHA, 2011; HURRELL, 1988). Ademais, foi nos anos 1970 que se formou a chamada Linha de Frente - integrada por

Tanzânia, Zâmbia, Angola, Moçambique, Botsuana, e depois de 1980, Zimbábue – que visava à mobilização de esforços e a cooperação para fortalecer os movimentos de libertação nacional que lutavam contra a opressão colonial na região, recebendo para isso apoio soviético (VISENTINI, 2013).

Essa maior presença da União Soviética na África se deu também, em grande parte, devido à Doutrina Nixon - articulada pelo presidente estadunidense Nixon (1969-1974) e pelo secretário de Estado, Kissinger (1973-1977) – a qual atribuía uma aliança estratégica dos Estados Unidos com a República Popular da China, gerando um desequilíbrio estratégico claramente desfavorável à URSS. Frente a esse quadro, os soviéticos buscaram intensificar sua colaboração aos movimentos revolucionários e nacionalistas do Terceiro Mundo, sobretudo aproximando-se de Cuba (VISENTINI, 2013). O fornecimento soviético de ajuda militar, econômica e tecnológica aos africanos logo é intensificado.

Nesse contexto, somado ao enfraquecimento da defesa ocidental (HURRELL, 1988) - devido à crise do TIAR desde o final da década de 50 e ao fim do *Simonstown Agreement* em 1975 -, o crescente processo de rivalidade entre as superpotências e o deslocamento para diferentes regiões de tensões provocadas pela disputa entre ambas por áreas de influência começa a alcançar o entorno do Atlântico Sul. Registrou-se na época um incremento na presença de forças militares de potências extrarregionais, no quadro da corrida armamentista, além da possibilidade de introdução de armas nucleares (JARDIM, 1991). Portanto, a tese da existência de um “vazio de poder” na África, após a saída das metrópoles europeias, apontada por estudiosos, como Eli Penha (2011, p. 81), consubstancia uma dimensão estratégica por si mesma e torna o Oceano possível palco de confronto devido à bipolaridade mundial.

A conjuntura propiciou o ressurgimento da ideia de formação de um pacto militar de segurança regional, nos moldes da OTAN a ser composto pelos países sul-americanos da área, pela África do Sul e pelos Estados Unidos. Sendo uma iniciativa do governo da África do Sul, o intuito da criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) seria o de dissuasão e neutralização das intenções soviéticas na região, além de conter possíveis ameaças às rotas marítimas do Atlântico Sul (JARDIM, 1991). Assim, a OTAS seria basicamente um “complemento da OTAN” (KORNEGAY, 2013, p. 92) ao introduzir um elemento dissuasório de negação da projeção soviética no espaço sul-atlântico.

Essa proposta sul-africana pode ser justificada também pelas diversas vantagens que esse país garantiria a partir da formação de tal pacto. Deve-se considerar, primeiramente, que Pretória temia o suporte que os soviéticos poderiam propiciar aos movimentos guerrilheiros da África Austral e, ao mesmo tempo, ao fim do colonialismo português, o que deixaria as

fronteiras do país sul-africano mais expostas aos conflitos naquela região (PENNA FILHO, 2013). Assim, caso a OTAS fosse criada, o país teria grande apoio se as questões na África Austral se deteriorassem e pusessem em risco a sobrevivência do regime *apartheid*. Romperia, dessa forma, o isolamento político imposto à África do Sul pela comunidade internacional – devido ao regime racista - e reinseriria o país nas considerações militares e estratégicas do Ocidente, acabando com o embargo às exportações de armamentos acordado pela Organização das Nações Unidas (ONU) (HURRELL, 1983).

A proposta de uma organização do Atlântico Sul foi apoiada pelos regimes militares da Argentina e do Uruguai, os quais utilizavam com frequência o discurso anticomunista como plataforma de legitimidade de governo. Além disso, a localização estratégica argentina, perto de importantes passagens para a Antártida e para o Pacífico, atribuía ao país uma percepção de responsabilidade sobre as rotas sul-atlânticas (PENNA FILHO, 2013).

Já os Estados Unidos não viram inicialmente a ideia da OTAS com bons olhos, pois não lhes agradava a possibilidade de uma projeção militar dos países do Sul, além de perceberem a iniciativa como um meio encontrado pela África do Sul de romper seu isolamento, valendo-se da companhia de países com uma boa imagem na comunidade internacional (PENNA FILHO, 2013). No entanto, a partir da administração de Ronald Reagan no início dos anos 1980, com a passagem para a Nova Guerra Fria³, o interesse de Washington na proposta começou a se manifestar com grande ênfase, atribuindo alta importância à defesa do Atlântico Sul ao passo que adotava uma nova orientação estratégica militar para o país. Um dos principais teóricos dessa revisão doutrinária foi Ray S. Cline, autor do livro *US Foreign Policy and World Power Trends*, o qual propunha a constituição de um vasto sistema de defesa denominado “Aliança de Todos os Oceanos”, que na prática seria uma transposição da OTAN em uma escala mundial. Nesse sistema, todos os países capitalistas deveriam cooperar com os Estados Unidos contra o bloco comunista. No Atlântico Sul, para operacionalizar a aliança, seria necessário revitalizar os portos sul-africanos e restabelecer níveis de cooperação naval de maior amplitude com os países sul-americanos (PENNA, 2011). Portanto, era de total interesse estadunidense a criação de um mecanismo militar como o proposto pela África do Sul. Seguindo essa estratégia, os EUA começavam então a melhorar suas relações com os países latino-americanos, sobretudo com a Argentina, e com a África do Sul (HURRELL, 1988).

³ Contexto de acirramento das tensões entre as superpotências.

Enquanto isso, o Brasil se opunha à concretização da OTAS⁴, ainda que já fosse evidente a importância da esfera marítima brasileira definida não apenas por um longo litoral às margens do Atlântico Sul, mas também por uma formação histórica, social e econômica construída a partir do oceano. Segundo Hurrell (1983), um dos motivos para a oposição brasileira era que o governo não acreditava que o nível de ameaça soviética seria o bastante para formalizar um pacto defensivo. Nesse sentido, cabe levar em conta que a alegada ameaça naval soviética era mitigada pelas dificuldades logísticas em operar a tão longas distâncias, além de que em várias ocasiões a URSS fracassou em obter acesso a portos de governos com os quais aparentemente mantinha boas relações (HURRELL, 1988). O Brasil também acreditava que a segurança da região já estava contemplada, pelo menos em termos formais, pelo TIAR. Da mesma forma, mostrava-se perigosa e desnecessária a militarização do Atlântico Sul, pois poderia desencadear uma escalada de poder entre as superpotências.

Ademais, o Itamaraty tinha preocupações quanto à postura diplomática do país no mundo, sobretudo na África, em um contexto mundial marcado também pelo choque do petróleo e pelo protecionismo econômico das grandes economias mundiais. Foi nos anos 1970 que, por meio de uma política externa pragmática, houve um aprofundamento da reativação das relações do Brasil com o continente africano, principalmente com a África negra. Nesse sentido, o país buscou não só desenvolver uma política de cooperação com os novos países africanos, mas também rever a tradicional cooperação com a África do Sul e, principalmente, acabar com o alinhamento a Portugal em seus interesses colonialistas na África. A partir de 1975, com o reconhecimento brasileiro do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) como legítimo representante do país recentemente independente, a inflexão da política externa do Brasil para a África mostrava-se mais evidente (SARAIVA, 2012).

Embora nunca tenha vingado ou sido considerada oficialmente, a ideia do estabelecimento de uma organização do Atlântico Sul naquelas circunstâncias alcançou grande repercussão internacional, sendo fonte de rumores políticos na imprensa mundial. Tais especulações chegaram a provocar preocupações expressas oficialmente por governos da África negra (PENNA FILHO, 2013; VIEGAS FILHO, 1982). Assim, a associação do Brasil nessa aliança militar em colaboração com a África do Sul provocaria reação indesejável dos países da África negra, os quais viam aquele pacto uma provável fonte de insegurança

⁴ A Marinha brasileira via com bons olhos a possibilidade de criação de um sistema de cooperação entre os países, tendo acontecido conversações informais entre os oficiais da Marinha do Brasil e da África do Sul, as quais não resultaram em algo concreto. Isso se deu principalmente devido à forte crítica do Ministério das Relações Exteriores quanto à aproximação militar do Brasil com a África do Sul (PENNA FILHO, 2013)

regional e de ameaça à sua estabilidade como nações independentes, além de configurar uma real ameaça à paz mundial (OGWU, 1982).

O Itamaraty foi, portanto, bastante competente em não sacrificar todo o esforço depositado nas relações políticas com a África negra, considerando igualmente os interesses econômicos com esses países a partir daquela década. O Ministério demonstrava entender que precisava passar de uma postura defensiva em relação à proposta do estabelecimento de uma zona militarizada no Atlântico Sul para propostas mais concretas de estreitamento das relações de cooperação com os Estados da costa africana, no sentido de desenvolver um mecanismo de atuação conjunta diante das questões regionais. Segundo Viegas Filho (1982), era necessário um trabalho político brasileiro no sentido de afirmar uma ótica a respeito do Atlântico Sul centrada no relacionamento inter-regional de natureza horizontal, sem estar vinculada à confrontação entre as superpotências.

A disposição do Brasil para ampliar a cooperação e para estreitar o contato a nível político com os países africanos pode ser percebida tanto pelas diversas missões diplomáticas como pelas visitas⁵ de Ministros brasileiros no continente africano. No âmbito comercial e na exportação de serviços, nosso intercâmbio com a África ocidental ampliou-se e diversificou-se, com linhas aéreas e linhas marítimas sendo estabelecidas. Em 1970, o Brasil exportara para África cerca de 2% do total de suas exportações contra 3% de importações. Em 1974, as exportações cresceram para 5,5% contra 5,4% das importações e esses mesmos níveis se mantiveram até o final da década. Em meados de 1980, esses níveis subiram para cerca de 10% do total do comércio brasileiro (SARAIVA, 2012, p. 47). Tais dados demonstram, portanto, uma crescente aproximação entre o Brasil e os países africanos na década de 1970.

2.2 Da Doutrina Akinyemi à iniciativa brasileira

Dado que havia uma próspera teia de interesses diplomáticos, econômicos e comerciais entre ambos os lados do Atlântico Sul, além de uma preocupação com relação à acelerada transposição para esse espaço das tensões geradas pela confrontação Leste-Oeste, não faltavam motivações ao Brasil para buscar formas viáveis de ação conjunta na região sul-atlântica. Nesse quadro, importa primeiramente destacar uma importante iniciativa de um

⁵ Em 1972, visitas do Chanceler Gibson Barbosa ao Senegal, Costa do Marfim, Gana, Benim, Serra Leoa, Nigéria, Gabão, Camarões e Zaire (atual República Democrática do Congo). Em 1974, visitas de Azeredo da Silveira ao Senegal e à Costa do Marfim. Visitas de Saraiva Guerreiro a Angola em 1980; a Nigéria em 1981; ao Gabão, a Costa do Marfim e à Guiné Bissau em 1983, ao Zaire em 1984.

grupo de estrategistas e pensadores políticos nigerianos que levantaram pela primeira vez, em 1976, a ideia de cooperação política entre Nigéria, Angola e Brasil em torno do Atlântico Sul, em termos bastante diferentes daqueles defendidos na época pela África do Sul. A proposta, sugerida em um seminário organizado pelo *Nigerian Institute of International Affairs*, previa que ao eixo de expressão política formado pelos três países se juntariam outros da costa sul-atlântica, assegurando assim um caráter genuinamente não alinhado da iniciativa, apenas com a intenção de manter o oceano livre das tensões da bipolaridade mundial (JARDIM, 1991). Chamada de Doutrina Akinyemi, por ter sido idealizada pelo Professor Bolaji Akinyemi, foi defendida por Joseph Garba, então Ministro das Relações Exteriores da Nigéria:

Tendo em vista a história e a experiência dos Estados do Atlântico Sul – com a notável exceção do *apartheid* na África do Sul – será absurdo para qualquer um pensar no papel de Angola, Brasil e Nigéria em termos de ganância ou violência. O nosso objetivo é a procura por acordos que impeçam outras nações e potências de ameaçar nossa soberania e nossos interesses nacionais vitais. Ainda, seria uma questão de segurança coletiva em todos os seus aspectos – econômico, político e militar. O que queremos é um Atlântico Sul livre de armas nucleares e de violência, onde a cooperação, em vez da confrontação, seja a orientação principal (OGWU, 1981⁶, apud JARDIM, 1991, p. 4.14, tradução nossa, grifo nosso).

Para a Nigéria, as motivações eram inúmeras, principalmente devido à sua luta contra o *apartheid* sul-africano e sua projeção como liderança regional, percebendo a África do Sul como principal obstáculo no continente africano. Uma ofensiva diplomática em comum entre o Brasil e a Nigéria foi facilitada não só pelo interesse comercial, mas também pela afinidade reforçada pelo fato de que ambos os países tinham a maior população negra nas costas atlânticas e pelos seus passados coloniais (OGWU, 1982).

Embora a ideia possuísse componentes importantes e conteúdo político positivo, o projeto demonstrava grande fragilidade e pouco sentido prático. Ademais, não seria oficializado devido à existência de posições divergentes sobre o assunto dentro do governo nigeriano (JARDIM, 1991). Contudo, essa proposição ficou registrada como uma contribuição assertiva à geopolítica nigeriana e poderia vir a ser instrumento útil em futuras iniciativas regionais – como veio a ser feito pela diplomacia brasileira anos mais tarde.

Em 1979, ao término da visita oficial ao Brasil do Chefe do Estado Maior do Comando Militar Supremo da Nigéria, o Itamaraty assina dez acordos determinando a cooperação bilateral e um Comunicado Conjunto com o país. Nesse último documento ficaram identificados elementos essenciais para uma política atlântica comum, como a

⁶ OGWU, Joy. The need for an African South Atlantic Ocean Organization. In *Nigerian Forum*, vol 1, nr. 4, Junho 1981.

definição do espaço sul-atlântico como região com identidade específica, de caráter afro-latino americano. Ademais, os países da área deveriam assumir uma responsabilidade especial sobre o oceano, incluindo o conceito de paz e cooperação regional - sem esquecer a exclusão do *apartheid* da África do Sul de quaisquer considerações sobre o tema (JARDIM, 1991).

A partir de então, o Itamaraty procurou incluir mais intensamente o tema do Atlântico Sul no quadro de contatos com países reconhecidamente importantes da região sul-atlântica (JARDIM, 1991). Aos poucos, esse tema ganhava maior densidade e atraía países que concordavam com a premissa de que formas concretas de ação entre os países ribeirinhos do oceano atlântico eram essenciais para a manutenção do clima de paz na região, baseando-se, portanto, numa visão do Atlântico Sul como uma bacia de cooperação.

Um dos passos importantes para o adensamento e para o amadurecimento desse conjunto de ideias foi a manifestação argentina em 1981, durante uma visita do Chefe de Estado brasileiro ao país vizinho, em que corroborava com a necessidade de se manter o Atlântico Sul salvo de tensões e confrontações internacionais, sendo um área de interesse direto e imediato dos países em desenvolvimento que o margeiam (JARDIM, 1991). A subscrição desse ponto de vista pela Argentina teve importância, pois deve-se considerar que determinadas partes do governo militar argentino e especialmente a Marinha acreditavam ainda no alinhamento estratégico de contenção da presença naval soviética a partir de uma cooperação militar com Washington e Pretória devido à convergência de ambos na percepção de um mundo bipolar (PENNA FILHO, 2013).

Ademais, outro fator bastante significativo que veio a contribuir para uma mudança argentina de ótica no trato das questões do Atlântico Sul foi a Guerra das Malvinas em 1982, a qual acabou por desfazer qualquer ambição argentina de se afirmar militarmente no Atlântico Sul a partir da OTAS e alargou a visualização do Atlântico Sul como uma bacia de cooperação. O apoio estadunidense e sul-africano à Grã-Bretanha e as divergências de opiniões na América Latina fizeram com que o projeto de um pacto militar regional acabasse, além de levarem o TIAR a um ponto final (PENHA, 2011).

A questão das Malvinas se transformou então em um tema prioritário da diplomacia argentina, cujo tratamento em foros internacionais requeria apoio dos países em desenvolvimento, exigindo, dessa forma, uma mudança de postura da Argentina. Contando com o respaldo do Brasil, o país argentino precisou participar mais ativamente nos foros multilaterais e apoiar muitas das causas dos países em desenvolvimento, sendo as principais relacionadas à condenação do *apartheid* e às exigências do cumprimento das resoluções da ONU determinando a imediata independência política da Namíbia. A presença do chanceler

argentino Costa Mendez na IV Conferência do Movimento dos Países Não-Alinhados, realizada em Cuba, foi ponto marcante de uma mudança brusca argentina, por ser algo totalmente inesperado, considerando que o governo repudiava tal movimento por questões ideológicas. A disposição de apoiar a iniciativa brasileira ia, portanto, ao encontro dessas mudanças na política externa do país argentino, o qual retornava à normalidade democrática no ano seguinte, em 1983 (JARDIM, 1991).

Cabe atentar também que foi no fim da década de 1970 e durante os anos 1980 que as tensões políticas entre o Brasil e a Argentina encontraram um fim. As relações políticas entre esses países começaram a se estreitar, dentro de uma estratégia de aproximação aos países da América do Sul pelos governos de Ernesto Geisel (1974-1979), João Figueiredo (1979-1985), e José Sarney (1985-1990), ocorrendo a assinatura de projetos de cooperação e trocas de visitas entre os presidentes dos países (VIZENTINI, 2008). Percebe-se, assim, o crescente valor da manutenção de uma coordenação entre ambos os países tanto no âmbito sul-americano, como também na questão da política sul-atlântica, considerando a relevância e o peso das decisões desses países no que se refere ao oceano Atlântico.

Ainda relevante no continente sul-americano, o Uruguai redemocratizado em 1984 externava pontos de vista coincidentes aos do Brasil e da Argentina. Em 1985, registrava em conversações mantidas entre os Presidentes Sarney e Júlio Sanguinetti uma firme oposição à militarização do espaço sul-atlântico, utilizando conceitos como paz e cooperação para sustentar sua percepção (JARDIM, 1991).

Quanto às relações com a África do Sul, o Itamaraty seguiu uma política de afastamento desde o final da década de 1970, fechando a representação consular da Cidade do Cabo, em 1977, e denunciando no âmbito das Nações Unidas um projeto sul-africano de construção de uma bomba atômica (PENHA, 2011). Ademais, com a criação da Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC)⁷ em 1980, que visava a cooperação entre os vizinhos, os quais eram contra o regime *apartheid*, no intuito de superar a dependência frente ao país sul-africano, fazia com que esse país se encontrasse cada vez mais isolado (VISENTINI, 2013). Em 1985, o Brasil também incorpora à legislação brasileira um

⁷ A SADCC surgiu como uma das medidas tomadas pelos países da África do Sul para fazer frente às incursões cada vez mais frequentes da chamada “estratégia total sul-africana”. Essa estratégia total adotada pela África do Sul se expressava a partir de uma série de atividades destinadas a minar a posição dos governos e dos movimentos internos considerados hostis por Pretória. Essas atividades eram: a) intervenções militares diretas, b) assistência financeira e fornecimento de material bélico a grupos opositoristas, c) pressão econômica contra os países vizinhos, que dependiam fortemente da economia sul-africana (PENNA FILHO, 2008).

conjunto de medidas votadas pela ONU, definindo a aplicação de sanções contra a África do Sul (JARDIM, 1991).

Uma firme posição brasileira de que a paz na África Austral somente poderia ser alcançada pelo fim do *apartheid* na África do Sul, pela cessação das agressões desse país ao território angolano e pelo cumprimento das resoluções da ONU concernentes à independência da Namíbia garantia uma coordenação política com os países da África negra. Dava maior confiança a Angola, por exemplo, para acreditar que as percepções brasileiras quanto ao Atlântico Sul não tinham nenhum caráter hostil aos seus próprios interesses. Enquanto isso, a visão da Nigéria era articulada à do Brasil, como já foi mencionado acima. Isso se dava também devido a questões próprias nigerianas, como o fato de que a segurança da fronteira marítima do país já havia sido ameaçada em duas oportunidades⁸; de que na costa atlântica se localizam praticamente todas as reservas de petróleo nigeriano; de que a segurança das rotas marítimas do espaço sul-atlântico influi no escoamento do petróleo em direção aos países importadores; e de que o oceano também é um espaço onde recursos vivos se encontram (JARDIM, 1991). Portanto, o distanciamento do Atlântico Sul das tensões do conflito bipolar era visto como essencial para esses países africanos.

Em vista desse cenário, a concretização da OTAS era cada vez mais inviável. O Brasil se engajava com firmeza no propósito de transformar o Atlântico Sul em uma zona de paz desmilitarizada e livre de armas nucleares, acreditando que a região não deveria se submeter à influência militar das superpotências. Na 40ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1985, o presidente Sarney declarou: “O Brasil fará todos os esforços que estiverem ao seu alcance para preservar o Atlântico Sul como área de paz, afastada da corrida armamentista, da presença de armas nucleares e de qualquer forma de confrontações oriundas de outras regiões.” (JARDIM, 1981, p. 4.13).

Os contatos bilaterais do Brasil mantidos com os países mais significativos da região e a sua afinidade com os mesmos fizeram amadurecer essas ideias. Foi nesse sentido que o Brasil, determinado a encerrar a iniciativa da OTAS, articulou a proposta de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em conjunto com outros países sul-atlânticos. Assim, em 27 de outubro de 1986, a iniciativa brasileira foi debatida na Assembleia Geral da ONU, sendo aprovada na Resolução 41/11 (UN, 1986) por 124 votos a favor, um voto contrário dos Estados Unidos e oito abstenções (Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo,

⁸ Entre 1967 e 1970 durante a Guerra Civil nigeriana ou Guerra da Biafra, por tropas das Repúblicas dos Camarões e da Costa do Marfim, apoiadas pela França, e em 1987, pela presença de tropas sul-africanas na Guiné-Equatorial.

Países Baixos, Portugal e a República Federal da Alemanha). A Resolução 41/11 teve o copatrocinio final de 14 países da região do Atlântico Sul: Argentina, Angola, Brasil, Cabo-Verde, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai (JARDIM, 1991).

É interessante notar que esse documento foi apoiado pela grande maioria dos países de todas as regiões geográficas. Essa configuração no Atlântico Sul, entretanto, não agradou alguns países desenvolvidos, como Estados Unidos, em um contexto de acirramento do conflito bipolar. De acordo com Bandeira (2012, p. 160), ao governo de Washington não interessava que o Brasil, cuja presença se consolidava na África e apoiava países onde se sustentavam regimes de esquerda - ao lado da União Soviética e de Cuba - passasse a dominar o Atlântico Sul, juntamente com os outros países do sul. Não convinha aos EUA que o Atlântico Sul, rota de importância para a sua segurança, se tornasse um “lago brasileiro” nessas condições, 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 que os militares estadunidenses receavam que a URSS viesse a estabelecer bases no oceano sul-atlântico. Ao mesmo tempo, o projeto da ZOPACAS conferia ao Brasil enorme relevância estratégica para a proteção do seu tráfego marítimo e suas relações comerciais.

A ZOPACAS engloba atualmente os três países da costa leste da América do Sul com litoral no Atlântico Sul (Brasil, Argentina e Uruguai), e 21 países⁹ da costa oeste da África, sendo que inicialmente a África do Sul e a Namíbia não faziam parte do foro. Essa vitória diplomática brasileira de promover a resolução de criação dessa zona abriu espaço para uma ampla discussão a respeito da sua implementação. Quanto a isso, foi de grande importância para as Forças Armadas brasileiras, sobretudo a Marinha, a fixação e a diferenciação entre os conceitos de não-militarização e de desmilitarização do Atlântico Sul, bem como sua aplicação no contexto. Segundo o Itamaraty, a questão da não-militarização referia-se especificamente às atividades relacionadas aos interesses internacionais alheios aos da região, o que, por conseguinte, não apresentaria ameaça aos programas de modernização e de desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área (PENHA, 2011). O conceito de não-militarização, portanto, não deveria ser confundido com o de desmilitarização no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região. Era basicamente uma maneira de chamar atenção dos países costeiros para a responsabilidade compartilhada

⁹ Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

entre eles naquela área sul-atlântica, buscando fazer com que assegurassem a defesa de seus próprios interesses evitando a realização de exercícios militares orientados por Estados extrarregionais. Assim, a ideia era a preservação daquele espaço de uma indevida militarização provocada pelos perigos decorrentes da corrida armamentista e da nuclearização, de modo a garantir condições favoráveis para o desenvolvimento dos países costeiros e para a cooperação entre os mesmos.

A Resolução 41/11, pela qual se deu a criação da Zona, contou com sete parágrafos de considerações, onde se definiu as linhas gerais da proposta, e outros sete parágrafos operativos, ambos os tipos concernentes à região do Atlântico Sul. Nos parágrafos iniciais, foram estabelecidos princípios básicos da convivência internacional na região, tais como a determinação dos países da área do Atlântico Sul a fim de preservar sua independência, soberania e integridade territorial em condições de paz e em liberdade; a importância da promoção da paz e da cooperação na região para o benefício de toda a humanidade; a necessidade de se manter a região preservada da militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares extrarregionais e, sobretudo, de armas nucleares; a consciência de que a independência da Namíbia e o fim do regime *apartheid* representavam condição essencial para garantir a paz e a segurança da região; o reconhecimento do interesse especial e da responsabilidade dos Estados sul-atlânticos de promoverem a cooperação regional em busca do desenvolvimento econômico e da paz; a aplicação dos princípios e normas do Direito Internacional relativos ao espaço oceânico, sobretudo relativos ao uso pacífico dos oceanos; a consciência de que o estabelecimento de uma zona de paz e cooperação contribuiria notavelmente ao fortalecimento da paz e da segurança internacionais e ao cumprimento dos objetivos e princípios das Nações Unidas (UN, 1986).

Os sete parágrafos da parte operativa do documento esclarecem os objetivos da Zona. O primeiro declarava que a Zona seria estabelecida na região situada entre a África e a América do Sul, sem estabelecer limites rígidos, pois procurou-se fixar caráter político em oposição ao enfoque cartográfico, pelo qual sua limitação se faria, ao norte, pela linha do equador (JARDIM, 1991).

O segundo parágrafo incentiva todos Estados da Zona a promover a cooperação regional, entre outras coisas, para o desenvolvimento econômico e social, para a proteção do meio ambiente, para a conservação dos recursos vivos do mar e para a paz e segurança da área (UN, 1986). Importa analisar que a inclusão do conceito “cooperação” nessa proposta foi bastante inovadora, considerando que esse tema ainda não havia sido contemplado em outras

iniciativas semelhantes¹⁰. Dessa forma, a cooperação poderia dar um caráter de operacionalidade positiva à idéia de uma zona de paz, isto é, ser “[...] um veículo para a operacionalização da zona após seu estabelecimento, pelo enorme potencial aglutinador que poderia reunir os Estados da região em torno de objetivos comuns voltados para o desenvolvimento harmonioso do Atlântico Sul.” (JARDIM, 1991, p. 4.21). Assim, em torno desse denominador geográfico comum, a reunião desses países em desenvolvimento configuraria situação excepcional para o reconhecimento de uma identidade comum, e, assim, para o estabelecimento de uma cooperação importante e diversificada, provida de grande potencial como instrumento de integração intra e inter-regional e de valorização das economias dos Estados-membros.

O terceiro parágrafo operativo conclama aos Estados extrarregionais, sobretudo aqueles militarmente importantes, a respeitar o caráter da região como uma zona de paz e cooperação, a partir da redução e eventual eliminação de suas presenças militares, da não introdução de armas nucleares ou de destruição em massa na área e da não extensão à região de tensões exteriores. O quarto é concernente à necessidade de os países regionais e os extrarregionais de respeitarem os princípios básicos de convivência pacífica internacional de acordo com a Carta das Nações Unidas. O quinto é referente à necessidade de eliminação do *apartheid*, da concretização da independência e da autodeterminação do povo da Namíbia, e do fim de todos os atos de agressão e de subversão contra os países da Zona. Ademais, solicitava a implementação de todas as resoluções da ONU sobre o colonialismo, o racismo e o *apartheid*. Os últimos parágrafos solicitavam ao Secretário Geral a preparação de relatório sobre o Atlântico Sul e a implementação da Resolução 41/11 a ser submetido à Assembléia Geral na 42ª Sessão, na qual houve a inclusão da questão da ZOPACAS (UN, 1986).

Portanto, percebe-se que a questão da segurança dos Estados não foi o único tema a ser abordado na resolução da ZOPACAS. O interesse em fomentar relações econômicas, políticas e sociais entre a costa sul-americana e a costa africana mostrou-se bastante evidente nas preocupações dos Estados-membros. Além disso, ambos os lados do Atlântico Sul têm perspectivas semelhantes e ambições convergentes relativas à ordem mundial e aos temas da agenda internacional. Ao se ter conhecimento desse documento que postulou a origem da Zona na época, são bastante expressivos os pontos centrais em torno dos quais houve a união dos países signatários: a questão das Malvinas, o repúdio ao *apartheid*, a ocupação sul-africana na Namíbia e a guerra civil em Angola. Ainda no quadro da confrontação leste-oeste,

¹⁰ Zona de Paz do Oceano Índico e diversas Zonas Desnuclearizadas (JARDIM, 1991).

a criação da ZOPACAS acelerou as pressões da comunidade internacional em relação a essas questões, ao abrir um espaço aos países diretamente afetados por elas para vocalizar suas preocupações em momento de grande ameaça à segurança da região.

Ademais, o surgimento da Zona tinha uma importância particular ao Brasil devido ao esforço realizado pela sua diplomacia para ter o reconhecimento dos seus direitos em torno da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental (PENNA FILHO, 2013). A iniciativa da ZOPACAS expressava, assim, a consciência de que o mar se constitui como um espaço estratégico para o desenvolvimento e para a segurança do país, indo ao encontro da demanda brasileira de ampliar a Plataforma Continental para além de 200 milhas, a qual foi manifestada através de um grande ativismo da Delegação brasileira durante a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹¹, realizada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982. Além de trazerem novos conhecimentos para o Brasil, os esforços destinados a esse assunto contribuíram para expandir a presença do país no Atlântico Sul e para despertar a consciência em outros países costeiros da necessidade e da conveniência de também definirem os limites exteriores de suas margens continentais no espaço sul-atlântico (MACHADO, 2000). A vontade brasileira de preencher o “vazio” estratégico do oceano Atlântico, antes que potências extrarregionais o fizessem, era claramente visível nas discussões a respeito do Direito do Mar, ao mesmo tempo em que contribuía para o surgimento da ZOPACAS. Nos anos seguintes, a possibilidade de desenvolver um projeto específico de cooperação no levantamento das plataformas continentais pelos países costeiros, com a ajuda brasileira, foi abordada no âmbito do foro sul-atlântico.

Ao se dedicar oito anos no processo negociador que viabilizou a aprovação da Declaração da Zona de Paz e Cooperação, o Brasil contou com amplo reconhecimento pela comunidade internacional do seu papel protagônico e construtivo na criação do foro, ao garantir espaço de manobra autônoma aos países sul-americanos e africanos, junto ao sistema internacional. A partir da materialização da herança atlântica-africana e da percepção do Atlântico Sul como um espaço onde se configura uma mesma identidade, a constituição da Zona de Paz e Cooperação representou um ganho diplomático aos países ribeirinhos, em substituição a uma perspectiva de militarização que vinha sendo desenvolvida ao longo da Guerra Fria.

¹¹ Considerada marco do direito internacional, fixou os seguintes limites: 12 milhas náuticas (22 km) para o Mar Territorial e a Zona Contígua; e 200 milhas náuticas para a Zona Econômica Exclusiva (ZEE). A Plataforma Continental também ficou delimitada em 200 milhas, no entanto, os países que comprovassem uma extensão maior de sua plataforma continental poderiam reivindicar o reconhecimento dessa área perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, podendo alcançar no máximo 350 milhas náuticas.

3 ENTRE A AUTONOMIA E O ALINHAMENTO

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul passou por diferentes fases de atuação desde a sua criação, em 1986. Nos anos 1990, percebe-se um esmorecimento do foro multilateral. Em vista disso, torna-se relevante analisar como a conjuntura internacional refletiu na dimensão sul-atlântica durante esses anos. Ao levar em conta que o trabalho busca focar na perspectiva do Brasil enquanto parte da Zona, é imprescindível estudar as medidas tomadas no quadro da política externa brasileira, sobretudo em relação à política africana do país e seu impacto na ZOPACAS. O presente capítulo será dividido em duas partes: a primeira tratará da conjuntura internacional e da política externa brasileira desde o governo de José Sarney (1985-1990) até o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002); e a seguinte, da Zona de Paz e Cooperação, desde a sua criação até o seu esmorecimento.

3.1 Política externa brasileira: a difícil construção da política africana

Os anos 1980, chamados de “década perdida”¹², foram marcados por profundas transformações econômicas e políticas - reflexos, sobretudo, das crises do petróleo em 1973 e 1979 - as quais levaram a um reordenamento no sistema internacional, impactando na década seguinte. Nessa conjuntura, em que também prevalecia a Nova Guerra Fria, o protecionismo das grandes potências, a oligarquização dos fóruns decisórios, com regras injustas no comércio internacional, e as questões da nova divisão internacional do trabalho, com o surgimento da Revolução Científico-Tecnológica, eram conseqüências da situação econômica mundial (CERVO; BUENO, 2011). As vulnerabilidades econômicas provocaram a configuração de um quadro extremamente desfavorável para os países em desenvolvimento, como os Estados-membros da ZOPACAS, influenciando nas suas condições de desenvolvimento econômico e social e modificando seus posicionamentos no sistema internacional.

Cabe considerar que, devido em parte à incapacidade dos países africanos em reagir de forma articulada naquela época, foi inevitável a esses países recorrerem ao Fundo Monetário

¹² A década perdida é uma referência à estagnação econômica vivida pela América Latina durante a década de 1980. Por conta dos “petrodólares” gerou-se grande liquidez internacional de capital, que por sua vez estimulou a concessão de empréstimos a países em desenvolvimento, que se endividaram rapidamente. Logo, ocorreu uma recessão nos países desenvolvidos e a elevação extraordinária dos custos de financiamento externo. Esses fatores, aliados à queda acentuada nos preços das matérias-primas, acabaram por gerar nos países em desenvolvimento um estrangulamento pelo peso da dívida externa e pela incapacidade de equilibrar as contas externas (ALMEIDA, 2001)

Internacional (FMI) e ao Banco Mundial para a obtenção de recursos, os quais eram condicionados a um receituário de austeridade e a uma série de imposições aplicadas pelos Programas de Ajuste Estrutural (PAE)¹³. Esses países, com estruturas estatais incipientes¹⁴, encontravam-se devastados por esses planos de ajuste somados aos reflexos dos conflitos gerados no contexto de Guerra Fria e à instabilidade política. Os impactos econômicos, políticos e sociais foram profundos no continente, abrindo espaço para as vulnerabilidades que se aprofundariam na década seguinte, com a globalização (CHAZAN et al, 1999; TAYLOR, 2010; THOMSON, 2010).

Enquanto isso, o Brasil, assim como o conjunto das nações sul-americanas, encontrava-se contornado pela nova configuração econômica internacional. Não somente afetado pelo endividamento externo, mas também por pressões e ameaças de retaliações estadunidenses, o país passava por um período em que o diálogo Norte-Sul se mostrava debilitado. A diplomacia brasileira adotava um discurso reivindicatório terceiro-mundista nos fóruns multilaterais contra, sobretudo, a dependência dos países desenvolvidos e em busca do desenvolvimento e do reforço da autonomia nos setores energéticos, de comércio exterior e de defesa de tecnologias avançadas para o Brasil (CERVO; BUENO, 2011).

A condução da política externa brasileira do governo de José Sarney (1985-1990) deu-se inicialmente – até 1987-88 - como uma sequência da matriz de política externa¹⁵ apresentada desde a década de 1970, durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e de João Baptista Figueiredo (1979-1985). Da mesma forma, o recurso analítico de Cervo e Bueno (2011) para analisar as orientações da ação externa do Brasil – o paradigma do Estado desenvolvimentista, do Estado normal e do Estado logístico¹⁶ - entende que a década de 1980

¹³ Esses PAE eram programas de empréstimos condicionados a princípios básicos que determinavam a sua aplicação. Primeiramente, as estratégias de desenvolvimento deveriam concentrar as economias no modelo agroexportador e acabar com a intermediação do Estado nos preços agrícolas. O segundo princípio preceituava uma reforma no sistema cambial e nas práticas de importação e exportação. Exigia-se uma taxa de câmbio sem interferência do Estado e o fim das tarifas protecionistas do sistema de substituição de importações – o que levava a uma desvalorização da moeda nacional desses países a fim de encorajar as importações. O terceiro princípio se referia à diminuição do Estado na economia, diminuindo os gastos dos governos e abrindo as economias aos investimentos privados (THOMSON, 2010).

¹⁴ Muito devido às estruturas estatais incipientes, os impactos proporcionados pelas questões econômicas geraram um efeito muito mais devastador em cada país africano do que em outros lugares do mundo. Nos anos 1980, a economia africana regrediu aos padrões de trinta anos antes. Quase quarenta países africanos negociaram os programas de ajuste (CHAZAN et al, 1999).

¹⁵ A noção de matriz de política externa é relacionada aos contornos mais gerais da política externa de um país, sendo um conjunto de percepções, perspectivas, estratégias e valores que costumam variar em menor grau e mais lentamente do que os mandatos presidenciais (SENNES, 2003).

¹⁶ O Estado desenvolvimentista reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O Estado normal envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado

é marcada pelo mesmo paradigma de política externa apresentado na década de 1970 – o desenvolvimentista.

Ao analisar o campo das relações multilaterais nessa época, percebe-se o reconhecimento do Brasil acerca da sua própria posição no sistema internacional como potência média¹⁷ em ascensão; o incremento da cooperação sul-sul; e a valorização da atuação internacional através de coalizões políticas e econômicas, reconhecendo também a importância dos fóruns multilaterais para buscar maior autonomia e um melhor posicionamento na ordem global. No âmbito das relações bilaterais, o Brasil diversificou suas relações com as grandes potências e países desenvolvidos, de modo a se afastar relativamente da influência estadunidense ao se aproximar da Europa e do Japão; assim como ampliou e aprofundou suas relações econômicas e políticas com potências menores, nas quais via um espaço para expandir sua área e capacidade de influência (SENNES, 2003).

No âmbito regional, o Brasil visava a aumentar sua presença em todo continente sul-americano e se estabelecer como país preponderante, bem como evitar, sempre que possível, a ingerência de potências extrarregionais na região e o envolvimento na disputa Leste-Oeste. Um dos meios de contrabalancear a presença e a influência dos EUA na região foi através da participação progressiva em grupos e fóruns regionais (SENNES, 2003).

Nesse sentido, o país implantava mecanismos de ação conjunta e conciliava desavenças no campo regional. As relações com a Argentina tradicionalmente conflituosas se apresentavam como prioridade da política regional, as quais começaram a melhorar a partir de 1979 mediante acordos de cooperação firmados por Figueiredo e Videla (1976-1981). Ademais, a fase de distensão é reforçada com a Guerra das Malvinas e o subsequente apoio brasileiro aos argentinos, ainda que o Brasil defendesse uma solução pacífica para o caso. No entanto, foi após a redemocratização dos países, no governo de Sarney e de Raul Alfonsín (1983-1989) que a aproximação entre ambos foi aprofundada¹⁸, vindo a ser o núcleo de um

destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do Estado logístico que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (CERVO; BUENO, 2011, p. 457).

¹⁷ Há um amplo debate sobre a conceituação de potências médias. Para Sennes (2003), o traço mais marcante desses países é a posição intermediária no sistema internacional com uma condição de *system-affecting states* (aqueles Estados que, não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, o fazem através da articulação de alianças e ações coletivas nos âmbitos regional e global) e de intensa participação nos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram.

¹⁸ Em 1985, foi firmada a Declaração de Iguazu; em 1986, a Ata para a Integração e Cooperação Econômica. Em 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez anos (VIZENTINI, 2008).

projeto futuro de integração sul-americana (VIZENTINI, 2008). Importa notar que essa conjuntura de conciliação favoreceu a consolidação da iniciativa de uma Zona de Paz e Cooperação no espaço do Atlântico Sul, devido ao apoio argentino à proposta.

Assim, percebe-se que, numa tentativa de ampliação da base de poder nacional, a estratégia brasileira de política externa consolidou relações com diversos países na perspectiva de fortalecer um eixo de cooperação que redimensionasse a inserção internacional do país, adquirindo maior autonomia e espaço de manobra no sistema internacional (PEREIRA, 2003). Segundo Cervo e Bueno (2011), durante os anos 1980, o Brasil manteve, de um lado, a independência e o universalismo da política externa; e, de outro, o desenvolvimento prosseguiu como vetor da expansão do país nos mercados emergentes da América Latina e da África.

O continente africano era visto como fonte potencial de apoio em demandas comuns no diálogo Norte-Sul em órgãos multilaterais, além de ser uma alternativa diante do protecionismo e das barreiras alfandegárias criadas pelos países desenvolvidos (PEREIRA, 2003). Como no governo Geisel e Figueiredo¹⁹, Sarney manteve o contato com a África, seguindo o impulso dos posicionamentos políticos brasileiros, como a defesa da independência das colônias lusas africanas e a condenação do regime *apartheid* e sua política desestabilizadora contra países vizinhos e da ocupação ilegal do território da Namíbia pela África do Sul (CÔRTEZ, 2010).

Considerando que, no início da década de 1970, a África do Sul havia sido o principal parceiro econômico do Brasil na África Austral, nos anos 1980 os relacionamentos com a África foram reorientados geograficamente ao passo que houve um declínio considerável da importância do país sul-africano nas relações políticas e comerciais brasileiras. A Nigéria assumia uma posição de substituta na pauta comercial do país com a África, a partir de um sistema de *counter-trade*²⁰, isto é, pela troca de produtos industrializados brasileiros por petróleo nigeriano (ATOYEBI, 2012).

Outros países africanos também tinham interesse em ter o Brasil como parceiro, pois além de ser uma fonte alternativa de suprimento de bens e serviços, substituía a opção pelas ex-potências coloniais. Esse era o caso de Angola, a qual, junto com outros países de língua portuguesa, era foco dos esforços brasileiros de estreitamento com a África, a partir de uma política de valorização das identidades culturais, devido à história semelhante e idioma

¹⁹ João Figueiredo foi o primeiro brasileiro a realizar visita oficial à África.

²⁰ Sistema bilateral de trocas que os dois países praticavam como alternativa para superar as barreiras protecionistas e as dificuldades de refinanciamento de suas contas (ATOYEBI, 2012).

comum. Como exemplo disso, em 1989, foi realizado no Brasil o encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa (PALOP), embrião do projeto de constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (RIBEIRO, 2008). O Brasil também teve importante papel na busca pelo restabelecimento da paz e da ordem em Angola, pelo apoio na criação em 1988 e no funcionamento da Missão das Nações Unidas de Verificação em Angola (UNAVEM) até 1991 (CORTÊS, 2010).

Ademais, o governo Sarney afinava suas posições políticas a respeito das questões continentais com as da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). Em 1985, recebeu um convite para que o país se fizesse representar na reunião anual desse grupo (CÔRTÊS, 2010). Em 1986, em discurso pronunciado em Cabo Verde, o presidente Sarney reiterava de forma contundente a posição brasileira quanto à situação africana, afirmando que “[...] a persistência desse regime [*apartheid*] [...] representa, ao nosso ver, a fonte originária das graves tensões e dos conflitos na África Austral.” (SARNEY, 1990, p. 327). Declarava, ainda, que “[...] a complexa problemática da África Austral jamais poderá ser solucionada no horizonte das tensões Leste-Oeste ou sob qualquer ótica estratégica de grandes potências.” (SARNEY, 1990, p. 328).

Em 1986, também como parte de um posicionamento diante das questões na África Austral, foi realizado um encontro entre Abreu Sodré, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, com Sam Nujoma, presidente da *South-West África People's Organization* (SWAPO), movimento que comandava a guerra pela independência da Namíbia. Em 1987, Sam Nujoma visita o Brasil e, na ocasião, o Chanceler brasileiro expressou claramente que “[...] reconhecemos a SWAPO como único e legítimo representante do povo da Namíbia e, nos mais energéticos termos, condenamos as manobras protelatórias da África do Sul ao negar-se a conceder prontamente a independência.” (ABREU SODRÉ, 1987, p. 39). Foi nessa conjuntura de claro posicionamento em relação à situação africana que se deu a iniciativa brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Entretanto, a política africana de Sarney foi perdendo força ao longo dos anos. O Brasil sofria, durante o fim da década de 1980, alterações profundas na base da sua política externa, as quais englobaram drásticas modificações na forma de conceber a natureza do sistema internacional, a posição ocupada pelo país nesse sistema, sua capacidade de ação externa, os tipos de ameaças e as possibilidades que se apresentavam ao país, redefinindo os objetivos, prioridades, meios e instrumentos de sua política externa (SENNES, 2003).

Isso ocorria concomitantemente ao fim da Guerra Fria, a qual deu um impulso ao fenômeno da globalização. De acordo com Vizentini (2007), a globalização constitui o

elemento central da história mundial nos anos 1990 e tem como característica a seletividade – visa determinadas regiões, atividades e segmentos sociais a serem integrados mundialmente, enquanto outros são excluídos desse fenômeno, agravando a concentração de riqueza e as assimetrias em termos nacionais e sociais. A ideia de ausência de um inimigo (posição antes ocupada pela URSS) e o triunfo das medidas neoliberais aprofundaram esse sintoma e possibilitaram a intensificação das contradições do capitalismo.

Enquanto isso, a agenda internacional foi ocupada pelos novos temas²¹, contrastando com a aparente diminuição de importância dada à segurança internacional (CERVO; BUENO 2011). Cabe considerar também que novas formas de dominação do antes chamado Terceiro Mundo já estavam surgindo, dando-se a partir da ação de instituições disciplinadoras²², direta ou indiretamente controladas pelos EUA (VIZENTINI, 2007).

Com o fim da Guerra Fria, os Estados clientes africanos se encontravam economicamente devastados e repletos de divisões políticas. Não mais apoiados pelas potências externas, ditadores foram retirados do poder levando Estados frágeis ao colapso. Entretanto, em muitos casos, oportunistas, senhores de guerra, gangues criminais e grupos paramilitares, desprovidos de ideologia ou programa político, preencheram o vácuo de poder, em detrimento de nascentes movimentos pró-democracia. A violência, enraizada na crise política e econômica da era bipolar, marcou a primeira década pós-Guerra Fria, devido, por exemplo, à políticas de exclusão baseadas em raça, etnia, clã ou religião, provocando um aumento dos conflitos étnicos e das guerras civis²³. Associado a esse contexto, as consequências sociais eram desastrosas nesses Estados²⁴ (SCHMIDT, 2013).

Somando-se à própria perda de importância econômica dos países africanos, o continente perdeu grande parte de sua importância estratégica e capacidade de barganha (em função do fim da disputa por influência entre as superpotências). Como consequência, houve uma maior marginalização da África no sistema internacional, assim como a desestrategização e tribalização dos conflitos e da política regional. Isto é, o fim da Guerra Fria levou a uma marginalização não só dos problemas do continente - já que esses não eram

²¹ Os novos temas seriam relacionados aos direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, competitividade internacional, entre outros. De acordo com Cervo e Bueno (2011), tais temas, na verdade, não eram novos, mas renascidos da distorção que lhes imprimia a ordem bipolar. Nesse novo contexto, eles tornavam-se globais.

²² Banco Mundial, FMI, a Organização Mundial de Comércio (OMC) e o Conselho de Segurança da ONU.

²³ Como exemplo, no Golfo da Guiné, a Nigéria passou por uma turbulência política interna permanente aos anos 1990 com a oscilação entre avanços eleitorais da oposição e novos golpes militares. Cabe considerar também os casos emblemáticos da Libéria, da Somália, do Sudão, do Zaire, do Senegal, da Serra Leoa e dos Estados de Sahel (Mali, Níger, Mauritânia e Argélia) (SCHMIDT, 2013).

²⁴ A situação nas cidades era bastante dramática, com êxodo, formação de favelas, marginalização e desemprego. Esse cenário se acrescentava à fome, às doenças endêmicas - principalmente a AIDS -, à destruição ambiental e ao narcotráfico (THOMSON, 2010).

mais estratégicos para o sistema internacional²⁵, mas também do processo de globalização econômica (THOMSON, 2010; VISENTINI, 2013).

Esse quadro africano nos anos 1990 deu espaço para uma visão pessimista sobre a África, conhecida como “afropessimismo”. A descrença na eficácia do desenvolvimento africano e nos processos políticos e de crescimento de muitos dos seus países era bastante presente, garantindo à África o título de “continente do atraso”, desqualificada como interlocutora dos novos tempos das relações internacionais (SARAIVA, 2012). Essa concepção, portanto, fazia uso de generalizações e preconceitos, acrescentando uma visão equivocada de que o continente africano era incapaz de resolver os seus problemas.

Enquanto isso, o Brasil também sentia os efeitos do que ocorria no sistema internacional, forçando o país a redimensionar de forma profunda suas posturas e estratégias externas (SENNES, 2003). Ao analisar os estudos de Sennes (2003), percebe-se que esse desinteresse brasileiro no relacionamento com a África também se enquadra na mudança da matriz de política externa do Brasil no final da década de 1980. A crise da dívida externa, o processo de globalização, mudanças na dinâmica do relacionamento Norte-Sul, e as sucessivas crises de vulnerabilidade²⁶ que atingiram o país abalaram de forma determinante os seus padrões anteriores de relacionamento internacional. O novo direcionamento da política externa demonstrava, sobretudo, uma perda da capacidade do país de se projetar e se movimentar estrategicamente no sistema internacional (CERVO; BUENO, 2011).

Por conseguinte, o Brasil realizava um deslocamento de uma postura antagônica ao ordenamento internacional para uma postura de alinhamento e aceitação das bases e regras da ordem vigente, desmontando as bases autônomas do direcionamento da política externa anterior. O abandono do ideário terceiro-mundista e do entendimento da dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul demonstrava isso (CERVO; BUENO, 2011).

²⁵ Os anos 1990 foram considerados a “década do desengajamento” ao que os países tradicionais começavam a concentrar suas atenções nos novos Estados emergentes da Europa Oriental e Central, devido o desmantelamento da URSS. Entretanto, todas as iniciativas de comércio no imediato pós-Guerra Fria com a África, no governo de Bill Clinton (1993-2001), vinham com a condição da “boa governança”, isto é, havia a promoção do capitalismo neoliberal, da governança liberal democrática e de concepções liberais do que se constituía direitos humanos (THOMSON, 2010; TAYLOR, 2010).

²⁶ A primeira crise de vulnerabilidade começou com os choques do petróleo, atingindo a matriz energética brasileira. A segunda é relacionada ao cumprimento das obrigações financeiras, derivadas do acúmulo de dívida com bancos públicos e privados internacionais. Tal crise moldou a política externa e implicou em uma abertura comercial, reduzindo a autonomia nas negociações. A terceira é a crise comercial. A condição de país recém-industrializado fez com que exportasse progressivamente mais produtos manufaturados e industrializados, dispondo ainda de tratamento preferencial em termos de tarifas e licenças. Dessa forma, o país passou a chamar atenção dos países desenvolvidos, os quais o acusavam de praticar concorrência desleal e protecionismo. Logo, adequou-se às exigências dos regimes comerciais internacionais, levando a um comprometimento da continuação daquela matriz de política externa (SENNES, 2003).

Durante a década de 1990, portanto, os governos brasileiros – Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) - foram marcados tanto pela adoção de políticas neoliberais como pela ideia de buscar a “autonomia pela participação”²⁷ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A expressão “dança dos paradigmas” de Cervo e Bueno (2011) considera que “A indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 457). O Brasil imprimia, assim, orientações confusas à política exterior ao coexistirem paradigmas, embora prevalecesse uma descontinuidade clara do projeto de inserção autonomista.

Segundo Paulo Nogueira Batista (1993), o programa governamental de Collor nada mais foi do que a aplicação ao caso brasileiro da filosofia ultraliberal consolidada no Consenso de Washington²⁸, em que o Brasil procurou reforçar os laços com o Primeiro Mundo, com a promessa de atingir o desenvolvimento e a modernidade capitalista por meio de um relacionamento preferencial com os Estados Unidos. Ainda apontou que “[...] Collor exagerou ao fazer de Washington o eixo de nosso relacionamento internacional.”, não reconhecendo uma tendência multipolar pós-Guerra Fria ao ignorar o relacionamentos de importância com outros pólos de poder na Europa e na Ásia (BATISTA, 1993, p. 113). Considera-se que a política externa desse governo tinha como objetivo atualizar a agenda internacional do país de acordo com o novo momento internacional; construir uma agenda positiva com os EUA; e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Collor se dispôs a levar adiante um plano de integração subregional. Com a ajuda de Menem, a Área de Livre Comércio Brasil-Argentina²⁹ se converteu em um Mercado Comum, abrangendo o Paraguai e o Uruguai, com o Tratado de Assunção. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi usado como um instrumento adicional de aceleração da liberalização da economia brasileira ao acelerar a redução das tarifas externas do Brasil e dos países vizinhos (BATISTA, 1993). Já segundo Vizentini (2008), esse projeto foi uma resposta à Iniciativa

²⁷ Pautava-se na concepção de que se garantiria a autonomia mediante uma acentuada internacionalização da economia e da adesão às regras e normas internacionais.

²⁸ Em seu trabalho, o Embaixador Paulo Nogueira Batista denuncia o Consenso de Washington, um modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos EUA e de instituições internacionais de crédito sediadas na capital estadunidense haviam identificado como o mais adequado para a América Latina. Considerou-se a proposta neoliberal como condição para cooperação financeira. A crítica de Batista (1993) era referente ao fato de que o consenso previa uma abertura unilateral da economia dos países latino-americanos, exigindo a privatização e reformas monetaristas, com a criação de um mercado autorregulável, sem interferência do Estado, negligenciando questões sociais de todos os tipos.

²⁹ Projeto que Sarney e Alfonsín haviam se comprometido a realizar em dez anos.

para as Américas (ponto de partida para a futura Área de Livre Comércio das Américas - ALCA), que culminou em 1994 na implantação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Tal fato demonstra a importância dada ao âmbito regional nesse governo (ainda que em termos comerciais), assim como na decisão do Itamaraty, acatada por Collor, de não discutir bilateralmente com os EUA a respeito da área hemisférica de livre comércio. Ainda no contexto regional, o Itamaraty teve sucesso na fórmula de “adesão indireta” ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), assumindo um compromisso - o acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) - com a Argentina, até então vista como nossa competidora nesse campo. Houve também uma proposta de revisão do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tlatelolco) – uma iniciativa conjunta do Brasil, Chile e Argentina que abriria caminho para que estes finalmente ratificassem o acordo (BATISTA, 1993; HIRST; PINHEIRO, 1995). Isso, de certo modo, atenuava as consequências de uma renúncia unilateral ao pleno desenvolvimento da energia nuclear, mesmo para fins pacíficos – o que era de extrema relevância para as o ambiente de distensão sul-americano.

Nesse contexto, o continente africano era considerado secundário para a diplomacia desse governo, marcando a inflexão dos anos 1990 na política africana ao dar abertura para uma nova fase de distanciamento desse continente. Enquanto isso, a quantidade de diplomatas brasileiros na África diminuía e o status do continente na estrutura do MRE, junto com o Oriente Médio, foi reduzido em termos político-administrativos (VISENTINI, 2013).

O declínio comercial³⁰ que se seguiu não era somente devido aos planos de ajuste dos dois lados do Atlântico e da retirada do Estado do financiamento das exportações e de muitos ramos da economia, mas também porque o Brasil já não enfrentava mais a vulnerabilidade energética (que se configurou como uma alavanca para a política africana do Brasil nos anos anteriores) e contava com a necessidade de equilibrar as relações comerciais dentro do MERCOSUL (VISENTINI, 2013; SARAIVA, 2012). Assim, a política externa de Collor tinha outras prioridades – principalmente relacionadas ao Primeiro Mundo e ao MERCOSUL, aprofundando o afastamento da África.

O governo seguinte de Itamar Franco (1992-1994), com Fernando Henrique Cardoso e depois Celso Amorim como chanceleres, manteve algumas políticas iniciadas anteriormente - como o padrão de inserção internacional neoliberal - ao mesmo tempo em que trouxe

³⁰ O comércio do Brasil com o continente africano não chegou a 2% das relações comerciais brasileira nessa década - depois de ter alcançado níveis em torno dos 10% no início da década de 1980 (SARAIVA, 2012).

mudanças para a política externa pela adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento, retomando algumas linhas de ação do Estado desenvolvimentista. A política externa do governo Itamar na gestão de Celso Amorim tinha não só o universalismo e o desenvolvimento como princípios norteadores, mas também uma postura autonomista e propositiva na nova ordem internacional. Não se tratava, portanto, de apenas defender os interesses nacionais, mas também de contribuir para a nova ordem em formação, se dispondo a assumir novas responsabilidades (CANANI, 2004).

O Brasil buscou, durante esse governo, parcerias estratégicas através da aproximação com pares potenciais da comunidade internacional, como China, Índia, Rússia, e África do Sul. Ao mesmo tempo, buscava construir uma agenda positiva com os EUA, ainda que fizesse uso de um maior pragmatismo (HIRST; PINHEIRO, 1995). Como exemplo, a importância dada ao aprofundamento da integração regional ao mesmo tempo em que as propostas estadunidenses para a região sul-americana eram conflitantes aos interesses brasileiros.

No que tange a esse assunto, o MERCOSUL já não era mais somente um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira³¹, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente, tornando-se um dos eixos articuladores da inserção externa do país. Era cada vez mais uma prioridade da política externa brasileira, assim como uma maneira de se inserir na globalização de uma forma mais autônoma e de consolidar a liderança do país na América do Sul, contrapondo-se a uma integração hemisférica, a qual garantiria aos EUA a América Latina dentro de sua órbita (CANANI, 2004).

Ao passo que o MERCOSUL assumia uma postura mais firme, o Brasil promovia novas iniciativas integracionistas na região. Em 1992, lançou a Iniciativa Amazônica, com o objetivo de criar uma área de livre comércio entre o Brasil e os países amazônicos, associando ao tema de cooperação o tema da segurança (HIRST; PINHEIRO, 1995). Em 1993, outra proposta foi a formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), reunindo o MERCOSUL, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. Além da motivação econômica, havia o valor político no sentido da busca de um mecanismo de concertação regional para dar densidade aos interesses brasileiros e, assim, obter resultados nos foros globais. Na mesma época, em fins de 1993, os EUA convocavam a Cúpula das Américas para discutir a criação da área de livre comércio no continente, a ALCA (CANANI, 2004). Ficava clara a sincronicidade dos processos de integração e, assim, a percepção brasileira de ameaça de sua autonomia.

³¹ Cabe destacar que, no período de 1991 a 1994, a participação nos países do MERCOSUL das exportações brasileiras, no volume total das vendas externas do país, saltou de 4 à quase 14% (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Esse quadro evidenciava como era cada vez mais relevante para o governo Itamar uma construção sólida do espaço regional, tanto em âmbito econômico como político, pois refletiria na sua inserção internacional e no seu posicionamento na nova ordem internacional. A gestão de Itamar dava importância para a ampliação da presença do Brasil no cenário mundial, já que a mesma sofreu considerável redução no governo Collor. Uma visão mais articulada das relações internacionais também teve certa influência nas relações entre o Brasil e o continente africano. Ainda que de forma limitada e seletiva, houve uma retomada da política africana, tendo como principais focos a África do Sul, a Nigéria e Angola. Como parte de uma tentativa de fomentar as relações com a África, realizou-se em Brasília um encontro dos PALOP (VISENTINI, 2013; HIRST; PINHEIRO, 1995).

Mais marcante ainda foi a iniciativa de revitalização da ZOPACAS – a qual se configurava também como uma resposta do governo brasileiro ao projeto estadunidense de abarcar a região sul-americana no seu projeto de integração hemisférica. Tal disposição demonstrava uma percepção da necessidade do fortalecimento do papel do Brasil não só no âmbito continental, mas também na dimensão do Atlântico Sul. Além disso, enquadra-se no interesse do Brasil, apontado por Canani (2003), de fortalecer as negociações multilaterais, considerando que no âmbito dessas discussões o maior peso político e econômico dos países ricos teria a maior possibilidade de ser neutralizado. Esse posicionamento quanto à ZOPACAS do governo Itamar permitiu que a Zona não fosse abandonada.

Com a ascensão à presidência de Cardoso (1995-2002), com o chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e Celso Lafer (2001-2002), houve um retorno mais claro à matriz neoliberal e, assim, uma prevalência do paradigma do Estado normal, na “dança de paradigmas”. Para esse governo, o conceito de Terceiro Mundo já havia sido superado e as relações com os EUA não deveriam ser encaradas como um conflito Norte-Sul, mas sim “Norte-Quase Norte” (SILVA, 2009).

Ainda em uma tentativa de limpeza de agenda nas relações com os EUA, o governo já vinha se adequando aos regimes internacionais, aplicando as duas gerações³² de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. Aderiu também ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, praticamente renunciando à utilização desse tipo de tecnologia. Nesse ponto, cabe notar que certa visão kantiana da paz

³² Na primeira geração, o Brasil implementou políticas de rigidez fiscal, retraiu o Estado de bem-estar e retirou-o da esfera produtiva. Na segunda geração, o Brasil procurou a transparência dos gastos públicos e garantias para o investimento estrangeiro. Enquanto isso, o governo transferia ativos nacionais para empresas estrangeiras por meio de privatizações, buscava recursos do FMI e já sentia as consequências do aumento da vulnerabilidade externa (CERVO; BUENO, 2011).

e da justiça global disseminada pós-Guerra Fria contaminou a diplomacia brasileira nos anos 1990 (CERVO; BUENO, 2011). Segundo Samuel Pinheiro Guimarães (2006):

A nova política exterior brasileira, a partir de 1995, assim como a argentina, procurou apresentar-se como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, pronta a antecipar concessões econômicas e políticas sem nada exigir em troca e pronta a cooperar com as grandes potências, repudiando o terceiro-mundismo, que considerava estéril e infantil (GUIMARÃES, 2006, p. 277).

Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, Cardoso tinha uma postura mais favorável à ALCA. Entretanto, as negociações de um acordo de livre-comércio entre MERCOSUL e União Europeia configuraram-se como uma preocupação com a possível expansão da influência estadunidense, havendo conseqüências econômicas e políticas nas relações entre os mesmos. Fazia parte da estratégia de política externa do governo Cardoso a defesa do multilateralismo nas relações econômico-comerciais e dos planos de integração regional, como um meio de ganhar tempo em relação à integração hemisférica, mas sem precisar opor-se a ela frontalmente³³ (VIZENTINI, 2008).

Com uma inserção internacional de caráter *global trader* e buscando parcerias seletivas, houve uma maior aproximação econômica com a China, Rússia, Índia, Tigres Asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) e alguns países africanos, principalmente os da região austral daquele continente. A política africana de Cardoso também fazia parte da tendência declinante nas relações entre os dois lados do Atlântico Sul. Investiu em uma seletividade de relacionamentos com prioridades limitadas no continente africano, dando enfoque às relações com a África do Sul, com Angola e com os países de língua portuguesa. Prova disso foi que, a partir de 1996, o exército brasileiro participou ativamente das missões de paz da ONU em Angola (UNAVEN II). Merece destaque as afinidades históricas e culturais que unem o Brasil a Angola, o que contribuiu para impulsionar a CPLP, que foi formalizada nesse governo, em 1996, depois de um longo processo de maturação que veio desde 1989 (CERVO; BUENO, 2011, VISENTINI, 2013).

Em 1996, o presidente visitou a África do Sul e, em 1998, o presidente Mandela veio ao Brasil. A nova África do Sul voltava a ser parceira comercial importante para o Brasil. Cabe considerar que o fim do regime *apartheid* sul-africano possibilitou o ingresso da África do Sul na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a qual substituiu a

³³ Cabe considerar que o Itamaraty foi muito ativo para evitar a defecção da Argentina e do Chile, cujos governos inclinavam-se ao NAFTA, além de estarem propensos a antecipar a implantação da ALCA de 2005 para 2003 (CERVO; BUENO, 2011).

SADCC em 1992. O Brasil, já com as relações sendo restabelecidas com Pretória, via uma oportunidade de envolvimento do MERCOSUL com a SADC, onde boas perspectivas comerciais poderiam ser exploradas, como a possibilidade de um acordo de livre comércio entre os blocos. Além do plano comercial, haveria outros campos para a atuação conjunta, como os foros multilaterais e a cooperação bilateral, em múltiplos níveis. Existiam, assim, amplas possibilidades de atuação coordenada no âmbito multilateral ao se ter em conta uma notável convergência de interesses entre os dois países com maior peso em cada um desses blocos econômicos – Brasil e África do Sul (PENNA FILHO, 2008).

Haja vista diversos pontos em comum de interesse e, em benefício da cooperação bilateral, assim como a existência de especializações complementares entre os países³⁴, a possibilidade de associação era almejada também no âmbito da ZOPACAS, como foi exposto na quarta reunião ministerial do foro. Ocorrida na Cidade do Cabo, na África do Sul, em 1996, além dos pontos normalmente levantados, houve uma ênfase justamente no papel dos organismos de integração regional e subregional e na importância de cooperação entre eles, como o mencionado entre MERCOSUL e SADC (PENHA, 2011).

Entretanto, em fins dos anos 1990, o MERCOSUL passa por um período delicado em função da crise financeira e cambial do Brasil e do colapso financeiro argentino. O modelo econômico neoliberal começa a ser questionado, abrindo espaço para o debate sobre os rumos da política externa do país. O discurso da “globalização assimétrica”³⁵ demonstrava a inflexão e a crise da matriz de política externa brasileira, tendo como marco principal o lançamento por Cardoso da Cúpula da América do Sul em 2000. Com o objetivo de aprofundar vínculos políticos e comerciais na América do Sul, essa proposta se deu logo após a tentativa dos EUA de cooptar países sul-americanos individualmente ao NAFTA e à ALCA e sinalizava a estruturação de uma reação - ainda que modesta - ao lançamento do Plano Colômbia³⁶ em 2000 (SILVA, 2009; VISENTINI, 2013).

Portanto, em vista dessa análise, a política externa do Brasil no governo Sarney foi caracterizada por um distanciamento gradual das diretrizes que vinham sendo seguidas nas gestões anteriores, principalmente devido aos constrangimentos externos. Nesse sentido, as

³⁴ África do Sul, tecnologia de ponta no setor minerador; Brasil, experiência no campo da saúde e no combate à AIDS.

³⁵ Discurso que demonstrou insatisfação em relação à globalização, ao protecionismo e às barreiras impostas às exportações de países em desenvolvimento. Cardoso expressou que o sistema mundial estava condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder ao passo que começava progressivamente a criticar o unilateralismo dos EUA e a estruturação do sistema internacional, dando ênfase à necessidade de atualização das instituições e da reestruturação financeira internacional (SILVA, 2009).

³⁶ Uma ação conjunta dos governos colombiano e estadunidense para conter o narcotráfico na Colômbia, com a instalação de bases militares estadunidenses no país.

vulnerabilidades econômicas e a intensificação da globalização no sistema mundial em fins da década de 1980 e início dos anos 1990 levaram a emergência de uma nova matriz, na qual o Brasil buscava se inserir no processo de globalização. Isso se deu a partir da ênfase à integração sul-americana e da prioridade às relações com o Norte.

Tal reorientação da política externa se dava em detrimento da política africana do Brasil. Como foi visto, na medida em que o Brasil tinha outras prioridades, as relações com a África na década de 1990 vão ser pautadas pela seletividade. O país não tinha capacidades econômicas expressivas e não via grandes ganhos no investimento nas relações com África. Dessa forma, os anos 1990 foram marcados por um declínio nas relações na região sul-atlântica, demonstrando a dificuldade da construção de uma política africana nas circunstâncias da época.

3.2 ZOPACAS: da criação ao esmorecimento

O projeto de cooperação do Brasil com o continente africano a partir da Zona de Paz e Cooperação concretizava pontes de entendimento com África e garantia uma nova dimensão política para o relacionamento entre as duas margens do Atlântico Sul ao definir um regime de coordenação para as questões da região. Como foi observado anteriormente, essa política africana dinamizava a inserção internacional do Brasil nos anos 1980, como parte de uma vontade de ampliação da autonomia, não só política, mas econômica do país em relação aos países do Norte diante do recrudescimento do protecionismo contra os produtos manufaturados brasileiros.

Os países africanos eram receptivos ao Brasil muito devido a sua posição a favor da independência das colônias lusas africanas e a sua política de condenação ao *apartheid* e suas conseqüências na África Austral. Ademais, as relações comerciais com o Brasil substituíam de forma positiva as relações com as ex-potências coloniais, considerando que o Brasil como um país recém-industrializado também podia suprir as demandas de produtos manufaturados e industrializados. Aos poucos, como afirmou Penha (2000), a visualização do Atlântico Sul como bacia de cooperação foi alargada, em detrimento da perspectiva de militarização, utilizando-se a ZOPACAS como um dos principais eixos de referência político-diplomático.

Segundo Jardim (1991), o Brasil assumiu um papel de protagonista desde o início do processo negociador da ZOPACAS. Couberam ao país responsabilidades decorrentes dessa liderança natural durante os primeiros quatro anos da iniciativa, durante os quais o Brasil exerceu o papel de coordenador informal da Zona. Dessa forma, coordenou os demais

parceiros, organizando reuniões de trabalho e contribuindo com interesse para a formação da agenda dos temas tratados.

A primeira Reunião Ministerial da ZOPACAS foi sediada pelo Brasil, no Rio de Janeiro, entre 25 e 29 de julho de 1988. Nesse encontro ocorreram trocas de informações preliminares sobre os pontos convergentes que aproximavam aqueles países, dando ênfase à consideração de que as questões de paz, segurança e desenvolvimento são inter-relacionadas e inseparáveis. No Documento final da reunião verificou-se que o nível de cooperação entre os Estados do Atlântico Sul não correspondia ao potencial que a região oferecia. Para o benefício de todos, os Estados expressavam a determinação de estudar maneiras em vista de reforçar e expandir os laços de cooperação entre os mesmos em vários campos, além da troca de conhecimentos tecnológicos e científicos (UN, 1988).

Tal documento aborda também questões a respeito do meio-ambiente e dos recursos do oceano sul-atlântico, no sentido de que ampliar o conhecimento desse espaço ajudaria na intensificação do desenvolvimento econômico e social dos países da Zona, ao garantir um melhor aproveitamento do potencial do oceano. Sobre esse mesmo assunto, registrou-se a importância da Convenção das Nações Unidas dos Direitos do Mar (CNUDM), a qual foi ratificada pelo Brasil nesse mesmo ano, como um pilar essencial no processo de fortalecimento da cooperação na região e de fomento ao aumento dos estudos nesse âmbito. Nesses aspectos, ficou acordada a criação de um mecanismo de monitoramento e de intercâmbio de informações sobre o movimento de navios na Zona (UN, 1988).

Importante também ressaltar que criaram o posto de Coordenadoria - a qual seria assumida pelo país que fosse sediar a reunião seguinte - que seria a responsável pela consulta aos Estados; por promover as ações para atingir os objetivos da Zona; e por receber, coletar e transmitir qualquer comunicação e informação relevante entre os Estados sul-atlânticos. Além disso, os Estados decidiram se reunir com periodicidade para dar continuidade à busca da concretização dos objetivos da Resolução 41/11 (UN, 1988).

Ao analisar as resoluções subsequentes (UN, 1988-1999), percebe-se que todas enfatizam a importância do Atlântico Sul nas transações marítima e comercial global, além de questões ambientais ao seu respeito, considerando que as águas oceânicas proporcionam inúmeras oportunidades de aproveitamento. Incorporam também percepções salientando os direitos humanos, igualdade racial, justiça e liberdade como elementos integrais da paz, do desenvolvimento e da cooperação nos níveis nacional e regional. O tema da importância da cooperação entre os países é central, abrangendo os campos tecnológico, científico, ambiental, cultural e esportivo. A cooperação em assuntos econômicos e financeiros dialoga tanto com a

declarada disposição dos países-membros de coordenação de suas políticas financeiras e de comércio quanto com o fomento ao intercâmbio de informação a respeito desses fatores, e ao estudo por especialistas de meios para ampliação da cooperação em âmbitos diversos.

No entanto, em fins da década de 1980, as relações entre Brasil e África não conseguiam mais se sustentar em decorrência das vulnerabilidades econômicas que afetaram ambos os lados do Atlântico Sul. O Brasil abandonava gradativamente a sua política africana, a qual era prejudicada pela sua incapacidade em manter os esquemas de crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços para os países africanos (RIBEIRO, 2008).

Nos anos 1990, essa situação se agravou com o fim da Guerra Fria e, assim, com a intensificação do processo de globalização mundial e do triunfo das medidas neoliberais. Falava sobre o “fim da história”, apregoadado por Francis Fukuyama (1992), em que haveria a vitória do livre-comércio mundial e dos regimes democráticos de estilo ocidental. Em tal cenário de otimismo, a situação do Terceiro Mundo caminhava no sentido oposto: o do aumento da vulnerabilidade devido ao aprofundamento das crises sociais e econômicas que emergiram na década de 1980. A nova configuração geopolítica mundial, que privilegiava o Norte como centro hegemônico tanto no plano militar - através do Conselho de Segurança das Nações Unidas -; quanto econômico - o Grupo dos 7 (ou 8, com a inclusão da Rússia), - (PENHA, 2000), proporcionou o declínio da importância geoestratégica do Atlântico Sul.

O espaço sul-atlântico e, por conseguinte, a ZOPACAS, além de sentir os efeitos da situação socioeconômica dos continentes sul-americano e africano, passava por mudanças diversas. A dificuldade de direcionar recursos sul-atlânticos para a concretização dos objetivos da ZOPACAS e a sua falta de institucionalização vão se somar à mudança de prioridades dos países, resultando numa perda de interesse em dar continuidade à iniciativa. Ademais, as transformações no cenário internacional conduziram aquela região a uma nova configuração ao passo que o cerne das motivações iniciais para a constituição da ZOPACAS eram superadas, ocasionando um esvaziamento do foro (PENHA, 2000). Exemplo disso foi a conjuntural normalização das relações diplomáticas entre a Argentina e a Grã-Bretanha em 1990, com a mediação da Espanha (BANDEIRA, 2012).

Na África, a falta de interesse das superpotências em continuar sustentando as guerras revolucionárias africanas serviu como um estímulo para que os conflitantes locais chegassem a acordos (THOMSON, 2010; CLAPHAM, 1996). Nesse sentido, as alterações políticas na África Austral eram um exemplo disso e mudavam o cenário sul-atlântico. Em fins dos anos 1980 e início da década seguinte, a África do Sul, já desgastada pela guerra e pelas sanções

internacionais, começava a negociar³⁷. Os EUA propuseram o acordo tripartido, que postulava a saída dos cubanos de Angola em 1989, e, a independência da Namíbia, em 1990.

Tal conjuntura lançou as bases do acordo de paz de Angola, o qual durou apenas até 1992, quando a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) recusou o resultado das eleições daquele ano³⁸ (CLAPHAM, 1996). Importa notar nesse contexto o reiterado apoio brasileiro em prol da pacificação de Angola. O Brasil fez parte da Primeira, da Segunda e da Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM I, II e III. O país chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a UNAVEM III, que durante quase dois anos foi a maior operação de paz das Nações Unidas³⁹ (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS FORÇAS DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ABFPONU, 2010).

A África do Sul, em processo de democratização com o governo de Frederick W. De Klerk (1989-1994), anunciou o fim do *apartheid* em 1991, o qual foi um processo que durou desde a libertação do líder negro Nelson Mandela no ano anterior até a eleição do mesmo à presidência em 1994. A superação do regime segregacionista e a ascensão ao poder do Congresso Nacional Africano (CNA), em 1994, significou o início de uma nova era não somente para a África do Sul, mas também para toda a África Austral. O país eliminou seu programa nuclear militar e liderou o movimento pela criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares na África. Surgia na região um clima de otimismo ao país sul-africano assumir uma posição de aliada estratégica (PENNA FILHO, 2008).

Entretanto, como foi analisado anteriormente, a retirada das superpotências da África também acarretou um aumento das divisões políticas e da violência, enfraquecendo ainda mais os Estados rudimentares. Tal quadro abriu espaço para um pessimismo em relação ao desenvolvimento africano ao passo que o continente encontrava-se devastado economicamente e cada vez mais marginal ao processo de globalização (THOMSON, 2010; VISENTINI, 2013). O Brasil, que buscava se inserir nesse processo, aderiu as medidas neoliberais e fortalecia as relações com os países desenvolvidos. Ao mesmo tempo,

³⁷ A partir do momento em que as tropas cubano-angolanas derrotaram as tropas da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e da África do Sul, no sul da Angola, e que atacaram a represa que fornecia energia para o norte da Namíbia, vulnerabilizando ainda mais o espaço ocupado pelos sul-africanos.

³⁸ Somente em 2002 houve a restauração da paz na Angola.

³⁹ Segundo Ribeiro (2007), a participação de tropas brasileiras em missões de paz da ONU reveste-se de importância singular, indo tanto ao encontro das expectativas e das necessidades dos parceiros africanos, quanto ao interesse do Brasil em assegurar objetivos próprios em plano global, ao passo que promove a imagem da diplomacia brasileira.

enfraquecia as suas relações com a África, colaborando para que a perspectiva de consolidar a bacia econômica no Atlântico Sul não se efetivasse.

Assim, em termos econômicos, a cooperação sul-atlântica é confrontada pelas forças da globalização, que se manifestavam também através da dispersão dos interesses nacionais e na dedicação de esforços na formação de blocos sub-regionais, como o MERCOSUL, a SADC e a Comunidade Econômica dos Estados Oeste Africano (CEDEAO). Percebe-se que esse processo acarretou na indefinição da região enquanto espaço potencialmente integrado nos marcos da cooperação (PENHA, 2000).

Contudo, aconteceu a segunda reunião ministerial da ZOPACAS, em Abuja, na Nigéria, de 25 a 29 de junho de 1990. O Documento final retomou diversos posicionamentos já manifestados na Declaração da Zona. Dentre as questões abordadas, registrou-se nesse encontro o ingresso da Namíbia como membro do foro, após a sua independência estabelecida por um acordo tripartido (Angola, África do Sul e Cuba) assinado em Nova Iorque em 1988, o qual também postulava a retirada dos cubanos de Angola (UN, 1990).

No tocante à cooperação, tal documento já expressava a preocupação dos países sul-atlânticos ante a escassez de recursos disponíveis para a implementação de projetos contemplados em domínios de interesse inter-regional. Nesse âmbito, registrou-se a sugestão brasileira de que a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento poderia vir a receber financiamentos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (UN, 1990). Tal demanda se repetirá nas resoluções e encontros seguintes da Zona.

Entretanto, em decorrência dos graves problemas internos que os países-membros enfrentavam e das dificuldades de coordenação e comunicação também do lado africano, estiveram presentes nessa ocasião, além de representantes da Nigéria, apenas os de outros nove países: Angola, Argentina, Brasil, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Senegal, Togo e Uruguai (JARDIM, 1991). Portanto, esse quadro refletia, no âmbito da ZOPACAS, as condições econômicas, políticas e sociais da dimensão sul-atlântica.

Já em 1992, não fosse a atitude do governo Itamar de relançar o projeto em novas bases, levando em conta as mudanças no sistema internacional, a ZOPACAS poderia ter sido abandonada. Cabe notar que a iniciativa de revitalização da ZOPACAS se configurava, sobretudo, como uma resposta do governo brasileiro ao plano estadunidense de abarcar a região sul-americana no seu projeto de integração hemisférica (CANANI, 2003). Tal disposição brasileira demonstrava uma percepção da necessidade do fortalecimento do papel do Brasil não só no âmbito continental, mas também no espaço do Atlântico Sul. Da mesma forma, visava à ampliação de parcerias estratégicas e demonstrava a disponibilidade de

assumir responsabilidades em busca de uma maior autonomia. Portanto, foi uma iniciativa de importante significado para a ZOPACAS no governo Itamar.

Na declaração da iniciativa de revitalização da ZOPACAS, expressava-se que havia a necessidade de reorganizar as prioridades da Zona ao levar em consideração uma nova realidade internacional pós-Guerra Fria, reiterando a validade da Zona como um instrumento relevante na cooperação multilateral e na contribuição da promoção da paz e segurança internacionais. Com os progressos ocorridos na vertente de segurança e de conflitos regionais, dava-se mais ênfase à agenda da cooperação ao passo que exigia a avaliação de cada país-membro de suas estruturas e competências reais nos campos político, econômico, social, humanitário, ambiental e de desenvolvimento (UN, 1992).

Assim, em vista dessa iniciativa, nos dias 21 e 22 de setembro de 1994, ocorreu o terceiro encontro ministerial da ZOPACAS em Brasília, no qual, entre os diversos pontos levantados, os países se posicionam positivamente quanto aos esforços do governo angolano para alcançar a paz e demonstram preocupação quanto ao conflito na Libéria. Além de receber a África do Sul como novo membro, a Zona ganha mais estatura e um maior pragmatismo ao adotar a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Meio Ambiente Marítimo e a Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul (UN, 1994).

A Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul reiterava o compromisso comum dos Estados sul-atlânticos de reforçarem o regime de não-proliferação de armas nucleares, de contribuírem para a segurança regional e internacional e aumentarem o nível de confiança e cooperação em matéria de desarmamento. Exemplo disso foi a ratificação do Tratado de Tlatelolco pelo Brasil e pela Argentina em 1994, e os esforços africanos em torno da implementação do Tratado de Zona Livre de Armas Nucleares em África (Tratado de Pelindaba), assunto que vinha sendo discutido na África desde 1964. Ainda, afirmava a importância da relação entre o desarmamento e o desenvolvimento nas relações internacionais da época e reconhecia a relevância ao desenvolvimento social e econômico da pesquisa, produção e do uso de energia nuclear para fins pacíficos (UN, 1994) - o que foi uma novidade expressiva nos termos da Zona.

A Declaração do Meio Ambiente Marítimo abordava muitas questões com respeito à proteção do meio ambiente e dos recursos marinhos no oceano sul-atlântico e reiterava a importância da CNUDM, a qual entrou em vigor internacional nesse mesmo ano, como um instrumento regulador do uso do oceano e dos seus recursos de maneira consistente com o

interesse de todas as nações⁴⁰. Nessa declaração, reiterava-se que os países-membros deveriam estudar meios e formas de cooperação⁴¹ para garantir uma estrutura de funcionamento mais prático à Zona no âmbito do meio ambiente marinho. Tal declaração abordava amplamente a questão da poluição das águas acarretadas pelos navios que se servem da rota sul-atlântica, muitas vezes transportando carga radioativa e petróleo, o que tem efeito direto na economia dos países costeiros, sendo um assunto de extrema importância para a Zona (UN, 1994). Buscava-se, então, maneiras de lidar em conjunto no âmbito da ZOPACAS em relação a eventuais ações prejudiciais às águas do oceano Atlântico.

Encorajava-se também o desenvolvimento das capacidades das Marinhas; de pesquisas oceanográficas, geofísicas e meteorológicas; da cooperação técnico-científica entre os países; e a busca de recursos de instituições financeiras multilaterais ou organizações internacionais. Reconhecia-se também a necessidade de promover arranjos institucionais para defender a implementação de programas de proteção do oceano e da área costeira, garantindo também a presença legal nas respectivas ZEE (UN, 1994).

Nesse sentido, cabe considerar o acordo de cooperação naval com a Namíbia, que vinha sendo planejado desde 1991, estabelecido em 1994 com a ativação da Missão Naval Brasileira na Namíbia. Desde então, além do Brasil cooperar com a estruturação da capacidade naval namibiana e com a formação de oficiais e praças daquele país nas escolas navais brasileiras, iniciava-se a cooperação técnico-científica brasileira na delimitação da plataforma continental da Namíbia. Importa assinalar que essa cooperação foi um modelo bem sucedido da operacionalização da Zona já nos anos 1990 (ABDENUR; NETO, 2014).

Já a Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul expressava o desejo de intensificar os laços econômicos e comerciais entre os países-membros da Zona, reconhecendo para isso a importância da troca de informações sobre comércio entre eles (UN, 1994). Embora as forças da globalização implicassem nos processos de regionalização refletindo nas relações inter-regionais no âmbito sul-atlântico, deve-se notar que as mudanças conjunturais políticas na África Austral abriram um espaço para o fortalecimento das relações entre o Brasil e África do Sul (a qual foi a principal parceira econômica do Brasil na África durante os anos 1970). Tal oportunidade foi percebida pela diplomacia brasileira, com base na

⁴⁰ Cabe considerar que os Estados Unidos ainda não ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁴¹ Com base no capítulo 17 da Agenda 21 acordada na Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e na CDMNU, cujo artigo 191 recomenda a adoção de tratados regionais para a proteção do meio ambiente dos oceanos (UN, 1994).

perspectiva de que o país sul-africano deveria liderar o processo de integração econômica na sub-região, semelhante ao Brasil no MERCOSUL (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Haja vista diversos pontos em comum de interesse e a existência de especializações complementares entre os países, a possibilidade de associação era expressa na quarta reunião ministerial da ZOPACAS. Ocorrida na Cidade do Cabo, na África do Sul, em 1996, além dos pontos normalmente levantados nas reuniões, enfatizou-se justamente o papel dos organismos de integração regional e sub-regional e a importância de cooperação entre eles, como o mencionado entre MERCOSUL e SADC (PENHA, 2011). É interessante notar que tanto a criação do MERCOSUL quanto a formação da SADC comprovam a distensão entre países vizinhos que antes não tinham boas relações (Brasil e Argentina; África do Sul e países da África Austral). Infere-se, portanto, que foram fatores estabilizantes para o sul de cada continente, o que favorecia o estabelecimento de laços econômicos e comerciais transoceânicos que poderiam ser aprofundados mediante o mecanismo da ZOPACAS.

Logo, o interesse brasileiro no governo Cardoso de acentuar suas relações com os países da SADC, assim como com os países de língua portuguesa, principalmente no âmbito comercial, são passos importantes para reforçar a identidade do Atlântico Sul, na sua parte mais ao Sul. Entretanto, como destacou Penha (2000), não implicava necessariamente no fortalecimento da idéia de Atlântico Sul como bacia de interações, sobretudo porque estas conexões ainda não estavam suficientemente estruturadas e porque envolviam apenas uma parte da África atlântica, indo de acordo com a política de seletividade.

Contudo, importa assinalar que em 1995, o Brasil passou a participar do exercício ATLASUR, criado no bojo da ZOPACAS, em 1993, pela Argentina e a África do Sul. Tal exercício conjunto é ainda atualmente de grande relevância para aumentar o nível de treinamento e estreitar os laços de cooperação entre as Marinhas da Zona, além de demonstrar presença no Atlântico Sul, sendo uma das cooperações de destaque dos anos 1990 que permanece ainda ativa e em funcionamento regular (AGUILAR, 2013).

Ainda no governo Cardoso, em 1998, em Buenos Aires, Argentina, ocorreu o quinto encontro ministerial da ZOPACAS. Nessa ocasião, o documento final expressava apoio ao esforço dos países da Zona e dos blocos regionais em encontrar soluções negociáveis para conflitos e em promover o princípio de acabar com disputas por meios pacíficos, mencionando países da África Austral e da região do Golfo da Guiné. Nessa reunião, foi adotado um Plano de Ação que enfatizava os pontos das declarações anteriores, com referência também à necessidade de desenvolverem programas de cooperação para iniciativas antitráfico de drogas e crimes relacionados (UN, 1998).

A próxima reunião ministerial, que deveria ocorrer em Cotonou, em Benin, não aconteceu. A presidência pro-tempore permaneceu argentina, o que dificultou ainda mais a continuidade do processo de revitalização da Zona. Segundo Penha (2011), houve uma questão marcante de desorganização nessa época que impossibilitou uma articulação mínima que implementasse as medidas e os projetos da Zona.

Nesse sentido, deve-se levar em conta que não havia um ambiente propício para a ZOPACAS observando o contexto político da Argentina nos anos 1990. Desde que Carlos Menem (1989-1999) assumiu a presidência, o foco principal de relacionamento argentino foi com os Estados Unidos, mantendo uma posição diplomática pró-estadunidense quase caricatural e dando pouca atenção à integração regional (VISENTINI, 2008). Na segunda metade dos anos 1990, as divergências de posicionamentos ficam mais evidentes entre a Argentina e o Brasil, como demonstrado na obstrução argentina à pretensão brasileira de ocupar um posto como membro permanente do CSNU. Enquanto isso, o país tinha uma postura completamente favorável à criação da ALCA e demonstrava a intenção de ingressar na OTAN, em 1999, com explícita insistência de secundar a ação dos EUA na América do Sul (CERVO; BUENO, 2011).

Embora tenha permanecido na posição de aliado extra da OTAN por ter sido prontamente recusada como membro pela organização, essas posturas demonstravam a subserviência argentina, havendo progressivamente uma maior divergência perante o Brasil nas ambições e nas percepções em relação à ordem internacional. Ademais, em relação às questões geopolíticas, esses posicionamentos eram opostos aos termos acordados e esclarecidos desde a constituição da ZOPACAS. Como resultado também do subsequente colapso da Argentina no início dos anos 2000, passaram-se oito anos de inatividade da Zona, enquanto sob a presidência pro-tempore desse país.

Portanto, a ZOPACAS, desprovida de uma estrutura organizacional e de fontes de recursos estáveis, experimentou dificuldades para traduzir em projetos concretos os objetivos proferidos nas reuniões ministeriais, passando por um esmorecimento durante esses anos. Embora o governo Itamar tenha buscado revitalizar o foro, o Brasil estava envolto em outras questões que considerava mais prioritárias, dispersando seus interesses desse espaço. Assim, considerando uma relativa falta de significado estratégico assumida pela dimensão sul-atlântica para o Brasil nessa década, dificultava uma abordagem integrada da cooperação entre as margens do Oceano, deixando a perspectiva de constituição de um espaço reconhecidamente cooperativo no Atlântico Sul apenas no plano retórico.

4 A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO EIXO SUL

Passados anos de esmorecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, em 2007, busca-se revitalizar o foro. O século XXI é marcado pela ascensão do Sul e pela revalorização da dimensão sul-atlântica. Nesse contexto, o Brasil redimensiona sua política externa ao assumir uma postura assertiva em vista da multipolaridade mundial. Nessa conjuntura, há uma inflexão em direção às relações com o continente africano ao passo que a cooperação sul-sul se torna eixo da inserção internacional do Brasil. O presente capítulo será dividido em duas seções: a primeira tratará da conjuntura internacional e da política externa brasileira do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do governo de Dilma Rousseff (2010-2014); e a seguinte, da revitalização da Zona de Paz e Cooperação, abrangendo tanto os avanços do projeto no espaço sul-atlântico como a confluência de interesses nessa região.

4.1 Política externa brasileira: a consolidação da política africana

O contexto internacional do século XXI é marcado por mudanças geopolíticas significativas à medida que se encaminha para uma multiplicidade de centros de poder. A insatisfação com os impactos sociais dos ajustes neoliberais e a recuperação econômica dos países do sul – sobretudo influenciada pela alta do preço das *commodities* – contribuíram para o estabelecimento do contexto global necessário para um posicionamento mais ativo dos países do sul ao cenário internacional (FIORI, 2007). Tais Estados emergentes surgem como uma categoria de países que contam com capacidades materiais suficientes que os diferencia dos demais países em desenvolvimento; com especificidades com relação ao desempenho de um papel diferenciado no sistema internacional, em especial a utilização de estratégias internacionais pró-ativas nos planos multilateral e regional; e com indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais (LIMA, 2010).

Essa ascensão do Sul é abordada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual além de evidenciar a considerável melhora nos indicadores sociais de diversos países em desenvolvimento, destaca a transformação das economias desses países. O Relatório aponta que:

Pela primeira vez em 150 anos, o produto combinado das três principais economias do mundo em desenvolvimento – o Brasil, a China e a Índia - é aproximadamente igual aos produtos internos brutos (PIB) combinados das antigas potências

industriais do Norte: Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos. Esta situação representa um reequilíbrio notório do poder econômico global: em 1950, o Brasil, a China e a Índia, em conjunto, representavam apenas 10% da economia mundial, enquanto os seis tradicionais líderes econômicos do Norte respondiam por mais de metade. Até 2050, de acordo com as projeções do presente Relatório, o Brasil, a China e a Índia representarão, em conjunto, 40% de todo o produto mundial, superando de longe as previsões para o produto combinado do atual Grupo dos 7. Hoje, o Sul é responsável, no seu conjunto, por cerca de metade do produto mundial, contra cerca de um terço em 1990. Por si sós, os PIB combinados de oito dos grandes países em desenvolvimento - Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, África do Sul e Turquia - são hoje equivalentes ao PIB dos Estados Unidos, que continua a ser, de longe, a maior economia nacional a nível mundial. Ainda em 2005, o peso econômico combinado dessas oito nações praticamente não atingia metade do dos Estados Unidos (PNUD, 2013, p. 13).

Há, portanto, um recente protagonismo de potências do sul na economia mundial, sobretudo da República Popular da China, para onde tem se deslocado o centro dinâmico do crescimento. Ademais, há uma maior aproximação entre esses países emergentes, tendo como objetivo principal amenizar as vulnerabilidades sistêmicas e expandir as suas autonomias no sistema internacional. Nesse sentido, é interessante assinalar que, segundo o relatório do PNUD de 2013, os países líderes do sul tiveram um papel crucial na resposta à crise financeira de 2008 ao terem intensificado as relações sul-sul, garantindo maior estabilidade econômica do que os países do norte. Dentre esses países, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a sua transformação em um foro de negociação política e econômica ganham enorme visibilidade na arquitetura da ordem internacional atual, enquanto percebe-se o declínio das potências da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (COOPER; FLEMES, 2013).

Na dimensão sul-atlântica, os países se encontram também em um novo momento político, econômico e social. No século XXI, o renascimento africano⁴² tem destaque na ordem internacional ao passo que há uma elevação do status da África perante a comunidade internacional. Segundo Saraiva (2012), esse quadro decorre do avanço gradual dos processos de democratização dos regimes políticos e da contenção dos conflitos armados; do crescimento econômico associado a performances macroeconômicas satisfatórias e alicerçadas na responsabilidade fiscal e preocupação social; e da elevação da autoconfiança das elites por meio de novas formas de renascimentos culturais e políticos.

Cabe destacar, nesse sentido, que a África Negra teve um crescimento de 4,9% no ano de 2013, o qual vem variando desde 2003 numa faixa entre 5 e 6%. Alguns países produtores

⁴² “Renascença Africana” é um conceito criado pelo ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki cujo principal fundamento é a percepção de que o desenvolvimento africano é possível, em oposição ao afropessimismo (MBEKI, 2000).

de recursos petrolíferos alcançaram números de crescimento ainda mais expressivos, embora tenham sofrido uma queda brusca devido à crise financeira - como, por exemplo, Angola, que crescia a 20,9% em 2005 e passou para 5,1% em 2013, com perspectivas de maior crescimento em 2014 (INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF, 2014).

Esse impulso econômico se deveu, sobretudo, ao impacto do crescimento da China e da Índia, as quais têm intensificado suas importações e seus investimentos diretos nos países africanos, principalmente em energia, minérios e infraestrutura⁴³. A China ganha destaque nesse processo⁴⁴, além de se tornar um grande importador de recursos energéticos, havendo a previsão de que o total de importações de petróleo da China será igual ao dos EUA. Nesse sentido, devido ao volume e à velocidade dos acontecimentos, a África é atualmente uma das principais fronteiras de expansão econômica da China e da Índia, assumindo também uma dimensão política de grande importância entre esses países (GONÇALVES, 2010).

Nesse cenário, o pessimismo em relação ao desenvolvimento da África dos anos 1990 é superado, dando espaço para uma nova corrida ao continente africano, a qual abrange não só países emergentes como também as potências tradicionais, que percebem os novos atores no continente como ameaça aos seus interesses e a sua esfera de influência no mesmo⁴⁵. Nesse mesmo período, os EUA também aumentaram seu envolvimento econômico e militar africano, em nome do combate ao terrorismo, e da proteção dos seus interesses energéticos, sobretudo na região do “Chifre da África” e do Golfo da Guiné. O mesmo acontece com a União Europeia, sobretudo, com a França e a Grã Bretanha, que inclusive participaram de intervenções militares diretas no território africano. A própria Rússia tem intensificando seus acordos envolvendo venda de armas e alguns projetos bilionários de suprimento de gás para Europa, através da Itália e do deserto do Saara (FIORI, 2013).

Conjuntamente a esse cenário, que se configura como um espaço fértil para o recrudescimento de rivalidades externas e internas, a África busca consolidar suas instituições a fim de garantir o bem-estar de suas populações e o seu desenvolvimento. É relevante

⁴³ Como exemplo, o relatório divulgado em 2013 pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento destaca a crescente relação entre os BRICS e a África. No continente africano, os investimentos do bloco representaram 25% dos investimentos estrangeiros em 2012, especialmente nos setores industriais e de serviços (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO - UNCTAD, 2013).

⁴⁴ De acordo com dados do Relatório de 2013 do PNUD, a África Subsaariana passou a ser uma nova e importante fonte e destino para o comércio Sul-Sul da China. Entre 1992 e 2011, o comércio da China com a África Subsaariana aumentou de mil milhões de dólares para 140 mil milhões (PNUD, 2013, p. 46).

⁴⁵ Considera-se, nesse ponto, que cada vez mais o modelo político liberal-democrático não é visto como o caminho ideal para as condições dos países africanos, dando assim maior validade ao modelo chinês de Estado forte e atuante no campo da economia, embora Beijing siga o preceito de não intervenção em questões internas dos Estados com os quais mantém relações (GONÇALVES, 2010).

considerar que o surgimento de uma vontade política nos países de construir uma autonomia decisória e de buscar soluções próprias fica evidente principalmente na virada do século. É nesse contexto que o Tratado da União Africana foi adotado em 2000, em Lomé (Togo), o qual previu a instituição da União Africana em 2002, cobrindo quase todo o continente africano. A mais importante iniciativa supervisionada pela UA é a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)⁴⁶, lançada em 2001, na qual as lideranças africanas buscam superar o grau marginal de inserção a que o continente foi submetido na década de 1990, reivindicando a capacidade de construção do seu próprio futuro (SARAIVA, 2012).

Ao mesmo tempo, os países africanos assistem a uma transição positiva para um novo patamar de inserção internacional, a partir do qual conseguem promover seu crescimento econômico e desenvolver uma projeção externa mais robusta. Importa destacar nesse processo países como a África do Sul, Angola e Nigéria que vêm assumindo crescentemente um discurso autonomista e de projeção regional.

A realidade política, econômica e social teve mudanças também significativas do outro lado do Atlântico Sul nessa época. A América do Sul passou por uma grande mudança depois do insucesso econômico das políticas neoliberais, o qual contribuiu para uma virada à esquerda da maioria dos governos sul-americanos. Esses governos mudaram o rumo político do continente, renunciando ao neoliberalismo da década de 1990 e apoiando a integração da América do Sul na medida em que se opunham ao projeto de integração hemisférica dos Estados Unidos (FIORI, 2013).

Essas transformações coincidiram com o ciclo de expansão da economia mundial, que favoreceu o crescimento generalizado das economias regionais. O Brasil se beneficiou das transformações na economia política global e da difusão de poder na direção dos países emergentes. O país tem destaque na América do Sul, sendo uma pujança econômica expressiva⁴⁷ e a sétima maior economia do mundo. Desde 2003, o Brasil é marcado por uma estratégia de governo que une a manutenção da estabilidade econômica; a retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; e a inclusão social e

⁴⁶ A NEPAD tem como finalidade maior promover uma nova dinâmica de desenvolvimento na África, objetivando um desenvolvimento acelerado e sustentável, a erradicação da pobreza e o fim da marginalização da África no sistema mundial. A iniciativa propõe reformas políticas; o aumento do investimento em setores-chave, como agricultura, desenvolvimento humano, infraestrutura; a diversificação de produtos de exportação e a atração de investimento direto estrangeiro (THE NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT - NEPAD, 2014).

⁴⁷ Em 2001, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro girava em torno de 550 milhões de dólares, e era inferior a soma do produto dos demais países sul-americanos, que girava em torno de 640 milhões de dólares nessa mesma época; dez anos depois, essa relação mudou radicalmente: o PIB brasileiro cresceu e alcançou aproximadamente 2,5 bilhões de dólares em 2011, enquanto o valor do produto bruto do resto da América do Sul era de cerca de 1,6 bilhões de dólares (FIORI, 2013, p. 36)

formação de um expressivo mercado de massas (HIRST; LIMA; PINHEIRO; 2010). Nesse processo, o país se tornou um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional e competitivo exportador de produtos primários, serviços e manufaturas (PEREIRA, 2013). Ademais, com uma política exterior pró-ativa e pragmática, deu passos importantes para assumir sua liderança sul-americana e projetar sua influência para fora do seu próprio continente, sobretudo nos países emergentes e na África.

É interessante assinalar que o Brasil conta com uma posição estratégica: sua vertente continental é pacífica e convergente na intenção de integrar-se regionalmente; e a sua vertente atlântica conecta o país com os países em desenvolvimento da África, com os quais tem intensificado boas relações, nos marcos do multilateralismo. Além disso, o país conta com recursos naturais e recursos energéticos de grande importância para o seu desenvolvimento e a sua ascensão. Vale notar também que os novos descobrimentos de recursos energéticos na costa brasileira (o pré-sal) provavelmente posicionarão o Brasil entre os principais produtores petróleo e gás ao longo das próximas décadas, o que irá refletir em suas taxas de crescimento, ampliando a sua condição de país emergente e de país de destaque no seu entorno estratégico.

Esse quadro de ascensão dos países do Sul em termos políticos e econômicos traz uma nova percepção internacional para o espaço do Atlântico Sul, o qual, durante muito tempo, foi considerado uma área de valor secundário para as grandes potências e havia perdido a importância geoestratégica na década anterior. Entretanto, no século XXI, tal quadro se transforma ao passo que esse espaço é contemplado como uma área de relevância no âmbito econômico, político e securitário. Sendo tradicionalmente relevante por seu papel de rota comercial, o oceano sul-atlântico tem sentido o reflexo da intensificação dos fluxos comerciais. Somado a isso, a descoberta de importantes jazidas de insumos energéticos, como gás e petróleo, em particular ao longo das plataformas continentais⁴⁸; e a identificação de recursos naturais, tanto nas plataformas continentais quanto na Área⁴⁹, despertam a atenção de diversos países pelo significado econômico que carregam (VAZ, 2011).

Fala-se também, nos anos 2000, sobre uma nova geopolítica do petróleo que envolve diretamente a dimensão sul-atlântica enquanto zona de produção e exploração de hidrocarbonetos e larga via de acesso e escoamento. De acordo com Eduardo Beny (2007), há

⁴⁸ Reservas localizadas no *offshore* são menos vulneráveis a crises, conflitos e tensões sociais. Ademais, o transporte para mercados internacionais ocorre de maneira mais fácil.

⁴⁹ Corresponde ao espaço de águas internacionais sob jurisdição da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos das Nações Unidas (ISA). Na Área, qualquer país ou empresa pode pedir direitos de exploração para a ONU, ganhando, assim, determinado espaço para explorar os fundos marítimos, os quais podem conter sulfetos polimetálicos, crostas cobaltífera e nódulos polimetálicos.

um gradual emparelhamento da importância da região do Golfo Pérsico para a região do Golfo da Guiné, localizada na costa ocidental da África, como grande área fornecedora de petróleo (onde se concentra 70% da produção africana desse recurso). Se na primeira região sublinha-se o fato de que a presença de instabilidades⁵⁰ pode vir a comprometer a produção e exploração de hidrocarbonetos, na segunda região não se encontram tensões políticas e sociais de dimensões capazes de colocarem em risco tais necessidades mundiais⁵¹. Além disso, o fato de o Golfo da Guiné contar com petróleo de boa qualidade e de localização estratégica *offshore* reforça essa mudança geopolítica do petróleo e a maior visibilidade da região para grandes importadores de petróleo e gás, como os EUA, cuja importação de petróleo dessa fonte já totaliza mais de 20% de suas importações totais (ESTERHUYSE, 2010).

Nesse mesmo sentido, a descoberta de campos de exploração de petróleo e gás na camada pré-sal no espaço brasileiro *offshore* torna-se também elemento de destaque na dinâmica de revalorização do Atlântico Sul. Assim, a costa brasileira apresenta também enorme potencial para modificar a geopolítica do petróleo (OLIVEIRA, 2013).

Tendo em conta a importância desses recursos energéticos para o desenvolvimento mundial, a descoberta de petróleo e gás, além da existência de recursos naturais diversos no espaço marítimo, provoca mudança da geopolítica da região e da percepção de diversas potências sobre a área, sobretudo daqueles países que ali se encontram. Percebe-se ainda que o Atlântico Sul assume crescentemente uma renovada importância no pensamento estratégico dos países costeiros ao passo que a garantia da soberania no espaço marítimo começa a adotar maior relevância (OLIVEIRA, 2013). Nesse sentido, concomitantemente, observa-se o redimensionamento das políticas externas desses países, fato muito relacionado ao novo momento político, econômico e social desses Estados do Sul no século XXI. O Brasil, como uma potência emergente, é um exemplo claro de tal fenômeno.

Além de ser beneficiada pelas transformações na economia política global e pela difusão de poder na direção dos países emergentes, a ação externa do Brasil no século XXI reflete uma progressiva ampliação de interesses no cenário mundial projetados desde Brasília (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Segundo Silva (2010), o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) operou sobre a matriz de política externa que se esboçava no final do governo Cardoso, mas que ganhou contornos mais nítidos e um maior adensamento apenas

⁵⁰ A guerra no Iraque e outras tensões no Oriente Médio colocam em risco os interesses petrolíferos no Golfo Pérsico. Ver mais em: Beny (2007).

⁵¹ Salvo os problemas internos da Nigéria, como baixos indicadores macroeconômicos e toda a violência social que, inclusive, perturba a exploração petrolífera. Ver mais em: Beny (2007).

com a ascensão da nova gestão. Enquanto isso, Cervo e Bueno (2011) apontam a mudança de paradigma de política externa nessa gestão, ao considerarem que há uma atuação ativa do aparelho estatal em defesa dos interesses nacionais e de articulações que maximizem a capacidade do país de influenciar os rumos do sistema internacional ao seu favor.

Assim, o direcionamento da política externa brasileira a partir de 2003 sofre uma inflexão, reorientando-se no sentido de dar densidade política e econômica ao relacionamento com os países em desenvolvimento e emergentes de poder mundial. Se no governo Cardoso prevaleceu a priorização das relações com os países desenvolvidos, limitando as relações com os países em desenvolvimento a parcerias estratégicas por meio de uma diplomacia seletiva, a política externa do governo Lula teria como prioridade a diversificação e a cooperação Sul-Sul, que serviria como alicerce para a busca pelo desenvolvimento e por uma reformulação da ordem internacional no sentido de torná-la mais justa, ampliando o espaço decisório dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a diplomacia do governo Lula foi considerada ativa e altiva pelo seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim.

Destaca-se a opção pela composição com países que possuíam interesses semelhantes. Entretanto, não se pode dizer que houve rupturas profundas no relacionamento com o Norte. De acordo com Pecequillo (2008), a política externa desse governo mescla equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. O que se verifica é a intensa busca pela diversificação de parcerias, ao que Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) chamam de “autonomia pela diversificação”, enquanto há uma redução do peso estadunidense, por exemplo, na agenda econômica externa brasileira⁵² e um aumento das relações comerciais com Rússia, Índia e China. Em âmbito político-diplomático, a etapa inicial de desencontros foi substituída por uma sucessão de contatos positivos em níveis ministeriais e presidenciais entre ambos os países, em que os principais pontos de discordância não representaram um empecilho para a identificação de áreas de entendimento. Ademais, os EUA passaram a reconhecer a crescente necessidade de manter aberto um canal de comunicação com o Brasil para lidar com a agenda política regional (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

No governo Lula, percebe-se como característica marcante a busca de um maior papel no cenário regional e internacional, além de uma postura assertiva em vista da multipolaridade mundial. Nesse sentido, o incremento das relações sul-sul objetivava colocar

⁵² Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas do Brasil, os EUA eram responsáveis por 42% do superávit comercial do país. Em 2007, o mercado estadunidense absorvia cerca de 15% das exportações brasileiras, demonstrando uma tendência decrescente. Em relação aos investimentos, os EUA tinham o Brasil como destino de IDE em uma posição que oscilava entre 9º e 10º em 1990-2000. Em 2005-2007, o Brasil caiu para o 18º (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 36).

em novos termos o diálogo Norte-Sul ao passo em que a ação coordenada dos países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais de poder e garantir maior autonomia. Essa questão vai ao encontro do fato de que o Brasil se engajou intensamente nos fóruns multilaterais, além de ter se tornado bastante enfático quanto à necessidade de reforma das grandes instituições internacionais e os sistemas de governança global (HIRST; LIMA, 2009; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido, a estruturação e a institucionalização de alianças no Sul se tornam uma estratégia da política externa, criando condições para a construção de projetos políticos comuns. Assinala-se a institucionalização da parceria entre o Brasil, a Índia e a África do Sul, em 2003, no chamado IBAS⁵³; e a criação do G-20, grupo de países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo do Norte, que atuou de maneira eficiente nas negociações na OMC, em busca da liberalização agrícola, expressando a insatisfação do Sul quanto ao tema e tendo como protagonista o IBAS. Também formalizado nesse governo, foram os BRICs que, de um simples acrônimo e instrumento analítico, transformou-se em um foro de negociação política nas arenas financeiras, angariando a ampliação do antigo G8 em G20 financeiro no pós-crise financeira internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

A opção pela institucionalização do diálogo multilateral também se mostra importante no âmbito regional. Nesse governo, a integração sul-americana teve prioridade, impulsionando uma série de iniciativas para aproximar os países da América do Sul tanto em termos políticos - visitando e/ou recebendo todos os chefes de Estado da região - e comerciais, como em termos de infraestrutura. Destaca-se, nessa área, a IIRSA, que surgiu no governo anterior, mas foi impulsionada de fato pelo governo Lula⁵⁴ (COUTO, 2013; ALMEIDA, 2004).

Com uma agenda ampla de cooperação no âmbito regional, o Brasil busca garantir a confiança dos vizinhos, sendo uma forma de limitar a movimentação estadunidense na região⁵⁵. Considerado núcleo da integração regional, o MERCOSUL teve papel estratégico, expandindo-se e elevando seu grau de institucionalização, com a criação de novos

⁵³ São Grupos de Trabalho do IBAS: agricultura; cultura; defesa; educação; energia; meio ambiente e mudanças climáticas; saúde; assentamentos humanos; sociedade da informação; administração pública; administração tributária e aduaneira; C&T; desenvolvimento social; comércio e investimentos; transportes; turismo.

⁵⁴ A atuação estatal mais ativa nessa gestão garantiu um maior direcionamento de investimentos a essa iniciativa.

⁵⁵ Quanto a esse assunto, permanecia a incompatibilidade de interesses nas negociações da ALCA entre o Brasil e os EUA. Em 2003, o Brasil propôs uma “ALCA *light*”, na qual haveria baixo comprometimento dos países, permitindo que cada país tenha liberdade de escolher pontos adicionais para negociação de acordo com seus interesses (VIZENTINI, 2008, p. 107).

mecanismos e novos órgãos – como o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)⁵⁶. Em 2004, o Brasil articulou a formalização da constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a qual se tornou União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007, abrangendo os doze países do subcontinente (entrando em vigor a partir de 2011). Ademais, no âmbito da integração na área de defesa, criou-se o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)⁵⁷ em 2008 (COUTO, 2013; GARCIA, 2013).

Cabe considerar ainda, que em âmbito continental, houve a criação, em 2010, da Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), a qual contribuirá para a ampliação tanto do diálogo político, quanto dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe, sendo um novo mecanismo que abrange somente nações dessas regiões, sem a presença de países estranhos a elas (COUTO, 2013; GARCIA, 2013).

Essa crescente importância da região sul-americana para o Brasil também se estende para o outro lado do Atlântico. A aproximação com a África torna-se uma das principais vertentes da política externa brasileira, associada à prioridade conferida ao Sul e à busca pela multipolaridade, ou seja, a uma nova visão brasileira sobre a ordem mundial. O interesse pelo continente africano esteve também associado aos interesses do Brasil no sistema mundial, em especial o de promover a reforma da estrutura decisória da ONU, sobretudo no Conselho de Segurança, e de instituições financeiras internacionais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Tal inflexão na política externa em direção à África ficava evidente já no discurso proferido na Sessão de Posse do Presidente Lula:

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea (SILVA, 2003)⁵⁸.

Portanto, seguindo a opção multilateralista do projeto de inserção externa brasileira, o continente africano recebeu alto grau de relevância. Todos os aspectos de ligação histórica,

⁵⁶ Em âmbito comercial, cabe assinalar que os fluxos de comércio entre o Brasil e os países do MERCOSUL apresentaram um forte crescimento e que a América do Sul tornou-se o principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior. O fluxo de comércio passou de US\$ 8,9 bilhões, em 2002, a US\$ 36,6 bilhões, em 2008. A recente crise econômica mundial teve impacto no comércio intrabloco, mas houve a retomada a partir de 2010 (BRASIL, 2010a).

⁵⁷ A criação do CDS, proposta por Lula, decorreu de um novo consenso, facilitado por mudanças nas doutrinas nacionais de defesa, inclusive a brasileira. Abandonou-se a hipótese de guerra entre os países do continente. Enfatizaram-se estratégias dissuasivas centradas na cooperação, e não no conflito, e na criação de mecanismos capazes de inibir a cobiça extracontinental em relação às reservas naturais da região (GARCIA, 2013).

⁵⁸ Documento eletrônico não paginado.

tradicionalmente ressaltados pelo Itamaraty, somaram-se à delimitação de uma ampla agenda comum no cenário internacional para a composição de um discurso de aproximação aos países do outro lado do oceano. Percebe-se nesse governo que o discurso e a prática convergem de forma clara para o aprofundamento das relações. O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, no início do mandato de Lula já apontava o renascimento africano e afirmava:

O Itamaraty, em coordenação com diferentes áreas do governo, conta com o setor privado e a sociedade civil para transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo. Os caminhos para a África se reabrem e apontam um reencontro solidário de brasileiros e africanos, em sintonia com a motivação e as aspirações de amplos setores de nossa sociedade (AMORIM, 2003)⁵⁹.

Em vista disso, para assegurar a ampliação da presença brasileira no continente africano, houve uma mudança na estrutura interna do Itamaraty com a reativação de um departamento exclusivamente voltado para a África (DEAF) e a criação no âmbito desse departamento, da Divisão da África III (DAF-III), que se juntou às duas já existentes (DAF-I e DAF-II)⁶⁰ (RIBEIRO, 2009). A abertura de embaixadas brasileira na África e de postos diplomáticos africanos no Brasil demonstram os esforços diplomáticos de ambos os lados do Atlântico, assim como a intensificação das visitas diplomáticas entre autoridades brasileiras e africanas⁶¹ (BRASIL, 2010). Logo, o presidente Lula fez uso intenso da diplomacia presidencial, sendo acompanhado por grupos empresariais, acadêmicos e ministeriais (destacam-se o Ministério de Ciência e Tecnologia, as iniciativas do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura e da Saúde). Em decorrência disso, o desenvolvimento de negócios e de investimentos por empresas brasileiras se intensificou⁶² (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

A política desenvolvida para a África teve caráter solidário e humanista e apresentava linha mais consistente para o campo do desenvolvimento social e econômico das suas

⁵⁹ Documento eletrônico não paginado.

⁶⁰ O DAF-I é responsável pela maior parte dos países atlânticos e do oeste africano; o DAF-II, pelos países do sul da África e os PALOP; e, o DAF-III, os países do centro e do norte da África.

⁶¹ No decorrer de seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente, onde esteve em 23 países – em muitos casos, tratou-se da primeira visita de um chefe de Estado brasileiro. No sentido inverso, o Brasil recebeu 47 visitas de reis, presidentes e primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações. As visitas também foram frequentes em nível ministerial: o ministro Celso Amorim visitou a África 66 vezes, indo a 25 diferentes países. Chanceleres africanos, representando 32 Estados, vieram 62 vezes ao Brasil (BRASIL, 2010a, p. 35)

⁶² Empresas como a Petrobrás, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Vale do Rio Doce assumiram a liderança em grandes projetos de exploração de poços em águas profundas, de construção de infraestrutura, de produção de biocombustíveis, e de mineração, com grande apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

populações. Nesse sentido, projetos específicos de cooperação técnica⁶³ foram estabelecidos, visando à transferência de experiências e tecnologias para nações africanas e abrangendo áreas como saúde, saneamento básico, educação, políticas sociais e administração pública, ciência e tecnologia⁶⁴.

Portanto, o Brasil engendrou nesse governo esforços pioneiros na África em matéria de comércio⁶⁵, investimentos diretos, cooperação técnica e concertação político-diplomática (VISENTINI; PEREIRA, 2007). Cabe assinalar que, nesse governo, há uma ampliação do raio de atuação da diplomacia brasileira no continente africano, não mais se restringindo apenas às relações com os PALOP. O Brasil estreitou os relacionamentos com organismos regionais africanos de forma a aproveitar as possibilidades políticas e econômicas. Estabeleceram-se, assim, acordos preferenciais em vista da criação de uma zona de livre comércio entre MERCOSUL-SACU (União Aduaneira da África Austral) e MERCOSUL-SADC (RIBEIRO, 2009).

Cabe lembrar que o IBAS contribui também para a aproximação brasileira com a África do Sul. Recentemente, com o seu crescimento econômico, sendo a economia mais dinâmica e industrializada da África Austral, o país representa um grande mercado para as exportações brasileiras, e tem uma política externa convergente com a do Brasil em diversos pontos, principalmente quanto à busca por autonomia e por mudanças no sistema de governança global. Além disso, o IBAS tem potencialidade em termos geopolíticos e geoestratégicos para os sul-africanos e brasileiros, por contar com exercícios marítimos conjuntos (IBSAMAR), ampliando, assim, a presença no oceano sul-atlântico. Dessa forma, o IBAS, além de ser um exemplo de coordenação política eficaz, é de grande importância para a política africana do Brasil (KORNEGAY, 2013).

Outra articulação que expressa claramente a aproximação com o continente africano foi a criação da Cúpula América do Sul-África (ASA), em 2006, por iniciativa brasileira e nigeriana, congregando os chefes de Estado e de Governo dos países de ambos os continentes,

⁶³ A cooperação técnica caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. Fundamenta-se no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros (BRASIL, 2014c).

⁶⁴ Nesse contexto, merece destaque as atuações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) (VISENTINI; PEREIRA, 2007)

⁶⁵ Em 2002, as exportações brasileiras para África foram de 2,3 bilhões, aumentando para 9,2 bilhões em 2010. Em 2002, as importações brasileiras na África foram de 2,6 bilhões, aumentando para 11,3 bilhões em 2010 (BRASIL, 2014d).

incluindo representantes da UNASUL e da UA. Seus membros visam à cooperação inter-regional e buscam contribuir para uma reforma da estrutura do poder mundial⁶⁶. Como resultado da primeira reunião entre esses países, criou-se um órgão executivo, o Fórum de Cooperação África-América do Sul (ASACOF), que é de grande relevância ao dar uma estatura mais concreta para alcançar os objetivos dessa iniciativa (BRASIL, 2013?).

Essa atenção concedida aos países africanos através da cooperação também foi significativa no âmbito da CPLP, a qual tradicionalmente recebe grande atenção do Brasil. Há avanços jurídicos e práticos e uma ampliação do raio de ação para a promoção de nova agenda no âmbito da CPLP, forjando parcerias em diversos setores⁶⁷. As relações com os países da Comunidade foram estreitadas, além de que só os países lusófonos receberam substancial parte dos recursos brasileiros (74%) à cooperação técnica, sobretudo em áreas como a agricultura, saúde e segurança (VISENTINI; PEREIRA, 2007; SARAIVA, 2012).

Dessa forma, a CPLP tem sido um espaço importante para o reforço da política africana, em que, além de potencializar interesses comuns, há apoio na demanda brasileira de ocupar um assento de membro permanente no CSNU. Angola, país membro da CPLP e parceiro antigo do Brasil, merece destaque, pois quando assumiu a presidência pro-tempore da ZOPACAS, buscou revitalizar o foro, em 2007. Nos dias 18 e 19 de junho desse mesmo ano, foi realizada então a sexta Reunião Ministerial da Zona, amplamente apoiada pelo Brasil e os outros Estados sul-atlânticos (UN, 2007).

No âmbito brasileiro, esses movimentos em direção a revitalização da ZOPACAS vão ao encontro da política externa de aproximação com o continente africano desenvolvida nesse governo, sendo mais um instrumento de interação com a África ocidental e ampliando as possibilidades de cooperação sul-sul. Como visto, as relações Brasil-África ganharam no governo Lula um impulso e um adensamento ainda não visto nas relações internacionais do país. A aproximação é muito motivada pela cooperação multilateral sul-sul, em um momento em que o país prioriza a formação de alianças no sul como estratégia política (percepção nova na política externa do país), com agendas multidimensionais, no intuito de construir uma nova

⁶⁶ O mecanismo conta com oito Grupos de Trabalho sobre os seguintes temas: Comércio; Investimento e Turismo; Infraestrutura; Energia e Transportes; Ciência, Tecnologia e TICs; Paz, Segurança e assuntos correlatos; Educação e Cultura; Agricultura e Meio Ambiente; Assuntos Sociais e Esportes; Fortalecimento Institucional; Governança e Administração Pública. Cada um desses Grupos de Trabalho é co-presidido por um país sul-americano e um africano (BRASIL, 2013?)

⁶⁷ Com destaque brasileiro, a CPLP desempenhou papel essencial na solução de crises institucionais em São Tomé e Príncipe, no Timor Leste, na Guiné-Bissau, além de enviar observadores que monitoraram eleições em países lusófonos. Aprofundou-se também a cooperação cultural e educacional na Comunidade, facilitando o intercâmbio de professores e estudantes entre o Brasil e os países membros, e de centros de estudos e treinamentos empresariais para o desenvolvimento profissional em múltiplas áreas (SARAIVA, 2012).

ordem multipolar. Tanto a crescente importância dada à integração sul-americana quanto ao aprofundamento de laços com a África vão se configurar como eixos da inserção internacional brasileira nesse governo, reforçando a participação brasileira no plano global.

A política externa do governo de Dilma Rousseff (2011-2014), com Ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota (em agosto de 2013, substituído por Luiz Alberto Figueiredo), é caracterizada principalmente por traços de continuidade em relação à gestão anterior, ainda que demonstre algumas especificidades (VISENTINI, 2013). A ênfase dada às relações com países em desenvolvimento; à defesa do multilateralismo; e à busca por autonomia em relação aos países do Norte, objetivando o aumento da influência brasileira na política internacional, continua igualmente presente.

Deu-se continuidade ao projeto de aproximação de outras nações emergentes, dentre os quais merece destaque os BRICS e os IBAS. Os BRICS ganham especial protagonismo nesse governo. Durante o primeiro ano de governo Dilma, na III Cúpula dos BRICS, a África do Sul ingressou no bloco, ampliando a representatividade geográfica do mecanismo. Diversos acordos de cooperação científica, comercial, financeira e cultural têm sido assinados entre os países-membros, ampliando a coordenação política e a aproximação econômica entre os mesmos (VISENTINI, 2013). Na IV Cúpula dos BRICS, em Fortaleza, novos acordos de valor tanto político quanto econômico foram selados, mas o que realmente teve destaque foi a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS⁶⁸. De acordo com o cientista político José Fiori, tal fato representa, portanto, uma mudança qualitativa na trajetória do grupo, na medida em que passaram a ter um instrumento concreto de ação econômica e administração conjunta, escapando aos desígnios da finança pública e privada anglo-americana, mesmo que sem confrontá-la (LÍRIO, 2014).

Nessa ocasião, por uma sugestão brasileira, os líderes dos BRICS aproveitaram a oportunidade para participarem de uma inédita reunião com os chefes de Estado dos doze membros da UNASUL, a qual entrou em vigor no início de 2011. Embora a crise financeira de 2008 tenha ampliado assimetrias e dificuldades para a integração sul-americana, nota-se que a política de estreitamento das relações com os vizinhos foi mantida nesse governo, ao passo que ainda predominavam considerações de ordem econômica e política, as quais refletiam a nova percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul desempenha para o Brasil no âmbito da sua inserção internacional. Como fato marcante nesse governo, o Brasil articulou a suspensão do Paraguai do presidente Fernando Lugo da

⁶⁸ O Banco atenderá às necessidades de financiamento de infraestrutura e o Fundo de Reservas protegerá os países dos BRICS de volatilidades financeiras.

UNASUL e do MERCOSUL, como também esforçou-se para a aprovação do ingresso da Venezuela nesse último bloco – possibilidade que vinha sendo travada pelo parlamento paraguaio (GARCIA, 2013; FIORI, 2013).

Nesse contexto surgiu, em 2012, um novo eixo político-diplomático e econômico dentro do continente, a Aliança do Pacífico, com a participação do Chile, do Peru e da Colômbia, ao lado do México e do Panamá, sob a liderança dos EUA, o qual busca ampliar sua esfera de influência no Pacífico Sul e na América do Sul. O desenvolvimento e o avanço dessa aliança de livre-comércio preocupam o Brasil em termos comerciais e políticos ao se considerar a possibilidade de questionamentos sobre o destaque brasileiro na América do Sul, atraindo, portanto, a atenção brasileira desde sua criação (FIORI, 2013).

No que concerne à política africana do governo Dilma, pode-se dizer que há também uma continuidade em relação às medidas do governo anterior, embora não se tenha mantido o mesmo ritmo de ampliação da atuação brasileira do outro lado do Atlântico. Contudo, ainda no primeiro ano de governo, Dilma realizou sua primeira visita ao continente africano, participando da reunião do IBAS na África do Sul e logo direcionando-se a Moçambique e Angola. No mesmo ano, Dilma designou o ex-presidente Lula como representante oficial do Brasil na 17ª Cúpula da União Africana (UA) realizada, em 2011, na Guiné Equatorial (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011), dando indícios de seguimento da política anterior para o continente. Além disso, em 2011, criou o “Grupo África”, um grupo interministerial⁶⁹ que reúne também especialistas e executivos do setor privado, no intuito de associar comércio e investimentos brasileiros a programas de desenvolvimento local, de maneira que proporcione ganhos maiores na África, além de coordenar a atuação de empresas brasileiras no continente, em vista de um alinhamento e o estabelecimento de uma estratégia nacional (ROSSI, 2013).

No entanto, percebe-se que ao longo dos anos, a diplomacia presidencial perdeu parte de sua força, ao passo que Dilma diminuiu o número de visitas ao continente africano⁷⁰. A presidente vai retornar à África somente em 2013, devido à III Cúpula ASA, na Guiné Bissau, à V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS e à celebração dos 50 anos da UA, na Etiópia – momento em declara o perdão e a renegociação de dívidas de países africanos. No mesmo ano, visita a Nigéria, para tratar da agenda bilateral (BRASIL, 2013a).

⁶⁹ Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁷⁰ Segundo Cornetet (2014), a menor ênfase à diplomacia presidencial refletiu não só na quantidade de visitas a África, mas também em outros países como um todo.

Entretanto, embora também tenha ocorrido uma diminuição na quantidade de projetos de cooperação com a África nesse governo, percebe-se que há ainda um número relevante. Ao longo de 2011 e 2012, foram estabelecidos 118 novos projetos de cooperação com países africanos (BRASIL, 2014a). Também em 2012, o BNDES aprovou a celebração de dois Memorandos de Entendimento com instituições correlatas na África (o *African Development Bank* e o *Development Bank of Ethiopia*), tendo em vista o interesse em compartilhar experiências e conhecimentos e viabilizar o apoio à atuação de empresas brasileiras naquele continente (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES, 2012). Em 2013, deu-se um importante passo para ampliação da presença brasileira do outro lado do Atlântico ao inaugurar uma representação em Johannesburg, na África do Sul, reafirmando a prioridade que tem sido dada pelo governo às relações com a África (BNDES, 2013). Cabe lembrar também que, em janeiro de 2013, em Montevidéu, ocorreu a sétima Reunião Ministerial da ZOPACAS, na qual foram adotados a Declaração de Montevidéu e o Plano de Ação de Montevidéu (UN, 2013).

Dessa forma, pode-se perceber que os eixos da política externa brasileira para o continente africano se mantiveram os mesmos que no governo Lula, como pode ser visto pela manutenção dos laços e da realização de projetos de cooperação com a África com concepções similares, ainda que em menor proporção. Embora o Brasil tenha sentido durante esse governo impactos da crise econômica internacional de 2008, a política externa foi marcada pela continuidade de uma visão coerente em relação à transição da ordem internacional unipolar para uma multipolaridade, na medida em que buscou assegurar os interesses nacionais e dos demais países em desenvolvimento.

4.2 ZOPACAS: a revitalização

A iniciativa de revitalização da ZOPACAS surgiu em um contexto de revalorização do Atlântico Sul tanto em âmbito regional, como em âmbito mundial. Seu posicionamento como zona de alta produção, considerando a descoberta de novas reservas de petróleo e gás nas plataformas continentais e de recursos minerais na Área; e enquanto rota marítima fomentou a importância estratégica desse espaço. Nesse sentido, Eli Penha aponta:

Os mesmos eixos históricos das relações Brasil-África, compreendendo as zonas marítimas do Nordeste ao Sudeste brasileiro (Salvador-Rio de Janeiro) e Angola-Nigéria (Luana-Lagos), do lado africano, reaparecem como a nova “fronteira de recursos” para o mundo industrializado. Esta fronteira está focada nas reservas de petróleo do Golfo da Guiné e da plataforma continental brasileira, estimadas em 60

a 70 bilhões de barris de cada lado (PENHA, 2011, p. 216).

Como já foi visto, o contexto interno dos países sul-atlânticos também era diferenciado, considerando o maior desenvolvimento e formulação de políticas de caráter mais autônomo. No âmbito brasileiro, as relações Brasil-África ganharam no governo Lula um impulso e um adensamento ainda não vistos nas relações internacionais do país. A aproximação é muito motivada pela cooperação sul-sul, em um momento em que o país prioriza a formação de alianças no sul com agendas multidimensionais como estratégia política para impulsionar a transição para uma nova ordem multipolar.

Do lado africano, Angola merece destaque ao estar ascendendo como um ator central na África, além de ser o segundo maior produtor de petróleo da África Subsaariana⁷¹. Principal aspirante a potência regional, com uma das economias que mais crescem no continente e uma muito motivada ambição de desempenhar um papel mais ativo nos assuntos interafricanos, Angola, ao assumir a posse da presidência pro-tempore da ZOPACAS em 2007, elevou a importância desse foro proporcionando uma inflexão na evolução do mesmo (KORNEGAY, 2013).

A partir de uma iniciativa angolana, em Luanda, nos dias 18 e 19 de junho nesse mesmo ano, foi realizada a sexta Reunião Ministerial da Zona, na qual foi defendida a revitalização de suas atividades (UN, 2007). Essa iniciativa se deu, principalmente, em função do aumento do crime transnacional organizado principalmente na costa atlântica da África, incluindo pirataria, tráfico humano, tráfico de drogas, entre outros, que fomentam a preocupação não só dos países sul-atlânticos, mas também países extrarregionais, considerando a grande importação de recursos energéticos para lugares variados do mundo. Buscou-se reforçar, portanto, convergências geoestratégicas com países da região (FIORI et al., 2013).

Anteriormente, ainda em 2007, foram realizados encontros e seminários em Nova Iorque, Montevideu e Buenos Aires, dentro do quadro “Iniciativa de Luanda”, no qual foi avaliada tanto a necessidade de dar seguimento às disposições do Plano de Ação adotado na quinta Reunião Ministerial, em 1998; quanto à vontade de desenvolver uma melhor estrutura para o foro multilateral de acordo com as novas circunstâncias regionais e mundiais. É importante notar também que já no Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, em 2003, referia-se brevemente sobre o fortalecimento da ZOPACAS como meio de fomento

⁷¹ Recentes explorações sugerem que as reservas angolanas podem ser maiores que as inicialmente estimadas (U.S ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA, 2013).

à cooperação entre o Brasil e África em questões relacionadas à paz no continente africano (COELHO; SARAIVA, 2004). Da mesma forma, na primeira Cúpula América do Sul-África (ASA), em 2006, em que foi adotada a Declaração de Abuja, os Estados sul-americanos e africanos se comprometiam em fortalecer a cooperação regional, a partir de organizações regionais, apontando a ZOPACAS como exemplo (AFRICA SOUTH-AMERICA SUMMIT - ASA, 2006, p. 5). Nessa oportunidade, o presidente Lula reconhecia a importância da Zona, declarando que o “[...] principal desafio é evitar que essa enorme vontade política se esgote nos discursos e nas boas intenções.” (BRASIL, 2006, p. 185).

Dessa forma, na reunião da ZOPACAS de 2007, o Brasil apoiou a revitalização do foro, assim como todos os representantes presentes dos outros 23 Estados-membros. O documento final, chamado de Declaração de Luanda, além de reiterar objetivos anteriores, aproveitou para pleitear a reforma do CSNU e o avanço da Rodada de Doha em vista de um resultado justo e equilibrado em relação aos países em desenvolvimento (UN, 2007). Isso demonstrou, portanto, uma articulação mais ampla de Estados no sentido de demandar uma reformulação da governança global e das instituições financeiras internacionais. Ainda, saudou-se a criação da Comissão do Golfo da Guiné (CGG)⁷² como um “[...] veículo sub-regional de cooperação, promoção e manutenção da estabilidade e segurança, e para a obtenção dos princípios e objetivos da Zona.” (UN, 2007, tradução nossa, p.13).

Na ocasião, formulou-se do Plano de Ação de Luanda que redimensionou o foro, exigindo a criação de grupos de trabalho que se encarregassem dos seguintes tópicos:

Quadro 1 - Plano de Ação de Luanda

Tópicos	Objetivos
Cooperação econômica na erradicação da pobreza através da criação de parcerias visando o desenvolvimento sustentável, comércio, investimento e turismo	-aumentar a cooperação em áreas vitais: combustíveis limpos, agricultura e produção pecuária, recursos humanos, saúde, biotecnologia, educação e infraestrutura; -intensificar a troca de conhecimento, principalmente no âmbito de ciência e tecnologia; -incentivar a cooperação no setor privado; -incentivar maiores intercâmbios entre as sociedades civis.
2. Prevenção do crime e combate ao tráfico de drogas, comércio ilícito de pequenas	-incentivar cooperação técnica para capacitação institucional e humana; -troca de experiências e boas práticas relacionadas à redução do uso de drogas ilícitas;

⁷² A CCG foi idealizada em 1999, mas fundada em 2001, em Libreville. Em 2007, a Comissão iniciou sua atuação de forma oficial. A organização representa um quadro de concertação político-estratégico destinado à cooperação para o desenvolvimento, à prevenção, gestão e resolução de conflitos regionais e da necessidade de aumentar a segurança coletiva na região, especialmente na área de segurança marítima, uma grande vulnerabilidade dos Estados do Golfo da Guiné. Os países-membros são: República de Angola, República dos Camarões, República do Congo, República Democrática do Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Tópicos	Objetivos
armas e armamento leve, e crime organizado transnacional, incluindo pirataria	-fomentar cooperação no reforço da segurança e controle das fronteiras; - estabelecer e fortalecer a legislação sobre essas áreas.
3. Paz, estabilidade e segurança, incluindo a prevenção de conflitos e a construção de paz dentro da Zona	-estabelecer cooperações efetivas, coordenação e harmonização com organizações regionais e sub-regionais, como a UA, CEDEAO, CEMAC, CEEAC, SADC; -explorar a possibilidade de realizar exercícios conjuntos no âmbito da Zona; -participar das atividades de <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i> da ONU; -desenvolver uma base de dados sobre instituições nacionais dos Estados-membros; -adotar medidas que preencham as necessidades reais das situações na região, que não são abordadas pela ONU.
4. Pesquisa científica, questões ambientais e marinhas	-desenvolver projetos conjuntos científicos e técnicos nessas áreas e na promoção de capacidades institucionais para o combate de derrames e despejos de lixo tóxico; -desenvolver uma base de dados sobre instituições nacionais dos Estados-membros.
5. A necessidade de um mecanismo de implementação e de acompanhamento	-executar uma revisão dos mecanismos financeiros nacionais e multinacionais que podem ser usados para financiar projetos; -promover os princípios, recomendações e decisões da Zona em todos os foros internacionais e regionais; -compartilhar e disseminar informações, além de desenvolver um website.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano de Ação de Luanda (UN, 2007).

O Plano de Luanda contribuiu na tentativa de reativação dessa esfera autônoma de cooperação inter-regional, reunindo novamente grupos de nações em volta de assuntos específicos relacionados, sobretudo, à dimensão sul-atlântica. Com o propósito de debater sobre essa revitalização, os Estados-membros reuniram-se para a realização de uma Mesa Redonda, em Brasília, em 2010, a qual permitiu uma discussão em nível técnico sobre as possibilidades de cooperação. O encontro contou com a presença de representantes do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA) e da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI). Constituindo-se como uma etapa de preparação para a Reunião Ministerial seguinte, foram identificadas áreas para intensificar esforços de cooperação: mapeamento e exploração dos fundos marinhos, proteção e preservação dos recursos marinhos, transporte marítimo e aéreo, segurança portuária, cooperação em matéria de defesa, segurança marítima e combate a crimes transnacionais (BRASIL, 2010b).

Tal iniciativa demonstra a vontade de ambos os lados do oceano de ampliar as relações de cooperação e de promover um mecanismo autônomo de desenvolvimento que envolva todos os países da região. Além disso, dá enfoque à crescente importância do Atlântico Sul e das suas potencialidades para os países ribeirinhos, dado que esse oceano tem destaque central

no foro. Como apontou o Chanceler Antônio Patriota, em 2013, mostrava-se cada vez mais necessária do que nunca a consolidação do Atlântico Sul como espaço de diálogo, cooperação, paz, livre de armas de destruição em massa e marcado por avanços permanentes na segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2013b).

Em janeiro de 2013, em Montevidéu, ocorreu a sétima Reunião Ministerial da ZOPACAS, na qual estiveram presentes 21 dos Estados-membros, sendo Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Serra Leoa os que não participaram. Na ocasião, foram adotados a Declaração de Montevidéu e o Plano de Ação de Montevidéu, além de declarações correspondentes às situações na Guiné-Bissau e na República Democrática do Congo - devido às graves situações de instabilidade política (UN, 2013). Ademais, cabe assinalar que os ministros da defesa dos países-membros estiveram presentes nesse encontro, sendo, portanto, um acontecimento inédito dado que foi a primeira vez que os mesmos foram chamados à reunião da ZOPACAS. Infere-se que questões de segurança e defesa têm ganhado espaço no âmbito do foro.

O texto da Declaração de Montevidéu é bastante esclarecedor quanto ao posicionamento dos países membros em relação a diversos tópicos, retomando princípios e propósitos da ZOPACAS e apresentando questões variadas que dialogam com seus objetivos centrais. Dessa forma, os temas abordados foram governança global e reforma; desarmamento, no sentido de extinção de todos os tipos de armas de destruição em massa; paz e segurança, reconhecendo a importância da responsabilidade ao proteger⁷³ e abordando a questão das Malvinas, com o aumento da presença militar britânica; defesa; desenvolvimento, incluindo fatores econômicos e financeiros; desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas; oceanos e recursos marinhos; e crimes internacionais, como pirataria, tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro, entre outros, os quais têm aumentado na dimensão sul-atlântica (UN, 2013). Quanto ao Plano de Ação de Montevidéu, em suma, os Estados se comprometeram a direcionar esforços aos seguintes tópicos:

Quadro 2 - Plano de Ação de Montevidéu

Tópicos	Objetivos
Mapeamento e exploração do fundo marinho	-desenvolver capacidades para pesquisas científicas para avaliação do potencial de recursos minerais no fundo do mar e para a delimitação das margens continentais; e, -intensificar a coordenação com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA), proporcionando a participação de cientistas e instituições

⁷³ O conceito de “responsabilidade ao proteger” (RWP), relacionado à proteção de civis em conflitos armados, foi introduzido pela presidente Dilma Rousseff no discurso de abertura da 66ª Assembleia-Geral da ONU, sendo oficialmente inserido no âmbito das Nações Unidas.

Tópicos	Objetivos
	dos países em desenvolvimento, nas pesquisas científicas marinhas em curso na Área, realizadas por organizações internacionais.
Cooperação na área ambiental: proteção e preservação do ambiente marinho e de recursos marinhos vivos e pesquisa científica marinha	-fortalecer os esforços cooperativos no âmbito das pesquisas científicas marinhas e da pesca em alto-mar; -gerar maiores benefícios provenientes da pesca sustentável, a partir do desenvolvimento dessa atividade nos países; -cooperar, trocar informações e aumentar as capacidades nas áreas científicas, na coleta de dados, no acompanhamento, no monitoramento, no controle e na vigilância das costas; -intercâmbio de boas práticas para a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha; e, -aumentar a coordenação dentro de relevantes processos no âmbito das ONU.
Cooperação nas áreas de transportes marítimos e aéreos e da segurança portuária	-aumentar e diversificar a conexão entre os países-membros; e, -trocar informações para aumentar a eficiência portuária.
Cooperação para salvaguarda e segurança marítimas	-aumentar a cooperação na área de monitoramento, controle e vigilância de navios; e, -cooperar nas capacidades de busca e salvamento.
Cooperação na área da defesa	-aumentar a interação entre suas forças armadas; -realizar intercâmbio de informações sobre políticas de defesa (livros brancos de defesa, estratégias nacionais e doutrinas); -reforçar as capacidades navais e aéreas; -promover exercícios militares conjuntos entre Estados-membros da Zona; e, -estabelecer um grupo de trabalho, no âmbito das operações de paz das Nações Unidas, a fim de explorar futuras oportunidades de cooperação.
Segurança pública e combate ao crime organizado transnacional	-cooperar no combate a esse tipo de crime; -promover a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados e instituições relevantes em nível nacional, incluindo atividades de criação de capacidades e troca de experiências no treinamento de pessoal responsável por segurança, lei e ordem dentro da Zona; e, -promover a cooperação policial e judicial entre Estados, além das investigações conjuntas e operações simultâneas.
Outras áreas para o desenvolvimento de capacidades e cooperação	-explorar oportunidades para cooperação no comércio e investimento; -troca de informações e de oportunidades de cooperação entre instituições, incluindo cooperação trilateral; -cooperar no campo educacional, incluindo acordos culturais, científicos e tecnológicos, a fim de oferecer oportunidades de estudo em outros países dentro da Zona; -troca de informações e outros mecanismos de cooperação na região; -promover a cooperação técnica e iniciativas em áreas de interesse comum; -promover seminários e/ou encontros que permitam a troca de informações e a cooperação nas variadas áreas mencionadas; -aprofundar diálogo entre as missões permanentes dos países-membros na ONU ou em outros fóruns, em questões ligadas à agenda de paz e segurança internacional, incluindo <i>peacebuilding</i> ; e, -adequar os mecanismos para a implementação e o acompanhamento das decisões da Zona.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano de Ação de Montevideu (UN, 2013).

Nesse encontro, o Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, chamou atenção para a necessidade de revigoração do foro, sugerindo a inclusão, no plano de ação da ZOPACAS, de seminários sobre assuntos na área de defesa. Ainda, destacou a importância de se ampliar a cooperação em defesa entre os países do foro, afirmando que: “Hoje vivemos uma realidade em que é muito difícil dizer exatamente onde, como e quais serão as

intervenções externas dos conflitos que poderão surgir” (ZOPACAS..., 2013). Enquanto isso, o Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Luis Almagro, ressaltou em seu discurso:

Há que banir definitivamente a visão do Atlântico Sul como um cenário de movimentos estratégicos de Estados potencialmente antagônicos e com interesses opostos ou competitivos. O Atlântico Sul é hoje o cenário geoestratégico que permite a nossos países, através da ZOPACAS, contar com um novo instrumento para avançar nos grandes objetivos da comunidade internacional, que não são outros que os da paz, da segurança, e do desenvolvimento para nossas sociedades (URUGUAI, 2013, p. 4).

A partir dessas reuniões fica evidente a necessidade de organização do espaço sul-atlântico em uma organização com um caráter de operacionalidade positiva. Nesse sentido, o Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Antônio Patriota, postulou a necessidade de todos os integrantes de intensificar seus contatos e ações bilaterais e multilaterais (BRASIL, 2013b).

4.2.1 O fortalecimento do entorno estratégico: os avanços do foro⁷⁴

É necessário que a vontade política e que objetivos traçados nos documentos finais das Reuniões Ministeriais da ZOPACAS se materializem em ações concretas capazes de garantirem resultados efetivos para o espaço sul-atlântico e para o relacionamento entre os países-membros, ampliando, assim, a visibilidade e o reconhecimento do foro multilateral pela comunidade internacional. Sob uma perspectiva brasileira, tal fato é decisivo ao considerarmos que o Atlântico sul tem um grande significado geopolítico e geoestratégico para o país, o qual conta com um dos mais extensos litorais do mundo. Por esse oceano passam 95% do comércio internacional do Brasil, além de que se encontra na plataforma continental brasileira parte substancial de suas fontes energéticas, como as descobertas no pré-sal (BRASIL, 2014a). Isso significa, portanto, que o Brasil possui uma extensa área marítima a ser aproveitada e controlada, na qual recursos vivos e não vivos devem ser explorados em benefício da sociedade brasileira⁷⁵.

⁷⁴ Em âmbito nacional, há programas e projetos estratégicos, além de fomento à pesquisa na área de ciência e tecnologia, que abrangem especificamente a Amazônia Azul, sendo realizados, sobretudo, pelo Ministério da Defesa. Tal fato vai ao encontro dos objetivos nos Planos de Ação da ZOPACAS de desenvolvimento de capacidades nacionais de segurança e defesa. Entretanto, busca-se aqui apontar somente cooperações em áreas diversas estabelecidas com os países africanos signatários da ZOPACAS a partir da iniciativa de revitalização do foro.

⁷⁵ Importa destacar nesse ponto a companhia petrolífera brasileira – a Petrobrás – que desenvolveu tecnologia para prospecção e exploração de petróleo em água profundas e detém o recorde mundial de exploração em águas profundas. Além disso, a Petrobrás é um dos principais agentes fomentadores de pesquisa em ciência e tecnologia (COSTA, 2012).

É interessante analisar que, a partir de uma nova estratégia internacional desenvolvida desde o governo Lula, há a compreensão e a percepção de que o entorno geográfico imediato se estende até a outra margem do oceano Atlântico e possui um potencial estratégico relevante⁷⁶, como pode ser visto na Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012. Esses documentos reforçam a importância do oceano para o progresso e projeção brasileira, mencionando, não só a necessidade de se investir em capacidades das Forças Armadas, mas também a questão do reconhecimento das águas jurisdicionais⁷⁷, as quais passaram a ser conhecidas como “Amazônia Azul”⁷⁸ (BRASIL, 2014a)

Infere-se que o Brasil, como potência regional, tem papel expressivo na concretização da revitalização da ZOPACAS, no sentido de que a ausência de vontade política e dos recursos estatais brasileiros, sejam eles financeiros, humanos ou científico-tecnológicos, tornariam as iniciativas da Zona de difícil alcance. Dessa forma, o país assume crescentemente - agora junto com Angola - uma função de indutor de grande parte das ações a serem desenvolvidas pelos países-membros no âmbito do foro.

É interessante perceber que a capacidade dos Estados-membros da ZOPACAS de contribuir para a consolidação do Atlântico Sul como uma zona de paz está atrelada às suas capacidades de desenvolvimento socioeconômico. Como visto acima, a política externa brasileira desenvolvida nos últimos doze anos proporcionou um aumento das relações políticas e econômicas com a África, assim como um significativo incremento das relações de cooperação sul-sul. Enquanto isso, a ZOPACAS abrange diversos desses parceiros brasileiros na África em termos comerciais. Nesse sentido, importa assinalar que há uma evolução do intercâmbio comercial dos países da Zona com o Brasil no período entre 2009 a 2013: as exportações aumentaram 42% e as importações 67%, enquanto o comércio intrabloco aumentou 37,1% (BRASIL, 2014e).

Faz-se necessário também analisar quais ações brasileiras - relacionadas aos objetivos nos Planos de Ação de 2007 e 2013 - vêm sendo tomadas no âmbito da cooperação técnica e

⁷⁶ Desde os anos 1960, Golbery do Couto e Silva (1967) considerava que a África seria a continuação da própria fronteira brasileira. entretanto, nos anos 2000 tal concepção assume uma nova dimensão.

⁷⁷ A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) abre a possibilidade de o Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental (atualmente é de aproximadamente 3,6 milhões de km²) e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de km², o que corresponde à metade do território terrestre nacional.

⁷⁸ A Marinha do Brasil (MB) passou a denominar a ZEE brasileira de “Amazônia Azul”, devido à importância estratégica, às riquezas nela contidas e à necessidade de garantir sua proteção, buscando alertar a sociedade sobre os seus bens naturais, sua biodiversidade e sua vulnerabilidade. Esse espaço marítimo perfaz cerca de 4,5 milhões de km² - mais da metade da massa continental brasileira (BRASIL, 2014a).

sul-sul com os países integrantes da ZOPACAS. Buscou-se, portanto, seguir os tópicos relacionados ao que foi abordado nas reuniões ministeriais previamente expostas. Dessa forma, na área do meio ambiente, em caráter preparatório para o Seminário do Processo Regular para o Oceano Atlântico Sul, organizado em outubro de 2013, na Costa do Marfim, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) do Brasil organizou o Seminário Regional do Atlântico Sul Ocidental em Brasília, em setembro de 2013, para avaliação de capacidade técnica e científica regional. Para a realização desse seminário, criou-se um Grupo de Trabalho (GT) Ad Hoc⁷⁹ para coordenar os aspectos políticos e técnico-científicos do evento, assim como a articulação da participação estrangeira no evento brasileiro (BRASIL, 2013c; UNITED NATIONS WORLD OCEAN ASSESSMENT, 2013). Tal fato vai ao encontro, portanto, da cooperação e da troca de informações em relação a questões do meio ambiente marítimo, ambicionadas no contexto da ZOPACAS.

Ademais, nesse mesmo campo, missões de prospecção para elaboração de projeto de cooperação técnica na área de pesca e aquicultura foram enviadas para Angola, no período de 2013 a 2014, e para Guiné, no período de 2011 a 2012; e, na área de preservação marinha, para o Gabão, em 2010 (BRASIL, 2014a). Há, portanto, o desenvolvimento de projetos para cooperação e transferência de tecnologia sendo realizados com esses países do outro lado do Atlântico, integrantes da Zona, nesses últimos anos.

Já no campo de desenvolvimento de capacidades e troca de experiências e boas práticas em áreas de interesse mútuo, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em coordenação com o Departamento de Organismos Internacionais e com a participação de Ministérios e instituições brasileiras, desenvolveu um programa de cursos de capacitação técnica e profissional voltado aos países da ZOPACAS em 2013. Os cursos ofertados abordavam tais ramos: Gestão e Planejamento na Zona Costeira e Marinha, Criminalidade Transnacional, Gestão Sustentável da Pesca e Aquicultura, Organização dos Serviços nas Ações de Controle da Tuberculose e Oceanografia no Atlântico Tropical (BRASIL, 2012?).

⁷⁹Coordenado pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SE CIRM/MB), com a participação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério dos Transportes (MT), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Turismo (MTur), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), Estado-Maior da Armada (EMA/MB), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Representante Brasileira no Grupo de Especialistas do Processo Regular (GoERP) (BRASIL, 2013c).

De acordo com Patriota, em seu discurso na sétima Reunião do foro, os cursos visavam à cooperação “em espírito de solidariedade e parceria” (BRASIL, 2013b, p. 4).

Na área de mapeamento e exploração do fundo marinho e de troca de informação e conhecimento, o Brasil, que adquiriu grandes experiências nas pesquisas realizadas pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC)⁸⁰, assegurou condições para cooperação técnica nessa área, prestando assessoria a outros Estados costeiros na delimitação de suas respectivas plataformas continentais (BRASIL, 2014f). Dessa forma, a Marinha do Brasil colabora com a Namíbia, Angola e Cabo Verde no levantamento de suas plataformas continentais, em vista de prolongar a soberania desses países da Zona no Atlântico Sul, garantindo possíveis e potenciais riquezas que ali se encontrem (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012; BRASIL, 2013d).

A área de salvaguarda e segurança marítima também vem sendo contemplada. A Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) e Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) do Ministério da Defesa, com apoio do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação, organizaram o I Seminário ZOPACAS – Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento, em Salvador, entre os dias 15 e 17 de outubro de 2013. Com a participação de representantes dos 24 países integrantes da ZOPACAS, o evento contou com oficinas de trabalho nas quais o intercâmbio de experiências de caráter técnico e operacional nas áreas de Segurança do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento era a finalidade (BRASIL, 2013e). Dessa forma, o Ministro da Defesa, Celso Amorim, presente no evento, ressaltou em seu discurso que tal seminário tinha, entre outros, o objetivo de fortalecer as capacidades conjuntas dos países participantes para o benefício da salvaguarda e segurança do Atlântico Sul (BRASIL, 2013f). O Brasil, nessa ocasião, patrocinou a participação de dois militares de cada membro africano da ZOPACAS (BRASIL, 2013g).

Percebe-se também aumento da quantidade de acordos de cooperação sendo assinados e renovados entre o Brasil e países integrantes da ZOPACAS em âmbito bilateral no campo da segurança e defesa. Destaca-se a cooperação em vista do treinamento e da capacitação de militares estrangeiros pelo Brasil, assinados com Cabo Verde (de 2010 até 2014), Benin (de 2011 a 2012), Guiné-Bissau (de 2011 a 2012), Nigéria (de 2011 a 2012), Angola (de 2011 a 2015), São Tomé e Príncipe (de 2010 a 2015) e Senegal (de 2012 a 2015) (BRASIL, 2014a).

⁸⁰ O LEPLAC, coordenado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar da Marinha do Brasil, foi criado em 1989, com o objetivo de estabelecer limite exterior da Plataforma Continental do Brasil. O Programa vem pleiteando, desde 2004, a ampliação da mesma à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, a qual ainda não aceitou nenhuma proposta até então (BRASIL, 2014d).

Importa assinalar que há um conjunto de acordos e ações diversas sendo realizadas no domínio da defesa e segurança no seu sentido mais amplo e variado. De 2003 a 2010, houve o estabelecimento ou renovação de acordos com sete países da Zona (África do Sul, Angola, Cabo Verde, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal) (BRASIL, 2010a). Recentemente, destaca-se a criação, pelo Brasil, de um Centro de Formação de Forças de Segurança na Guiné-Bissau; a doação de embarcações e uniformes para as Marinhas de São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Namíbia; o envio de instrutores brasileiros para um Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição no Benin; o apoio brasileiro à criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia; a cooperação com a África do Sul no projeto do míssil A-Darter; e a inauguração do Núcleo da Missão Naval Brasileira em Cabo Verde (ABDENUR; NETO, 2014; BRASIL, 2013h; BRASIL, 2014a).

Pode-se ressaltar ainda, na área de segurança e defesa, a recente priorização brasileira à vigilância marítima e à cooperação nesse sentido com os países sul-atlânticos africanos. Tal fato pode ser observado pelas passagens dos navios de patrulha oceânicos “Amazonas”, “Apa” e “Araguari” por países da costa atlântica. Estreitando as relações com as Marinhas africanas, foram realizados exercícios militares em conjunto durante as passagens, além de cursos ministrados pelos tripulantes do “Apa” em seu périplo para marinheiros africanos. (APÓS..., 2013; CONTRA..., 2013).

Vale assinalar também a importância do IBSAMAR, como um exercício naval que, além de garantir um contato com técnicas navais novas e equipamentos tecnológicos mais atualizados utilizados pela África do Sul e Índia, contribui para consolidar a presença da Marinha do Brasil no Atlântico Sul. Já foram realizados exercícios em 2008, 2010 e 2012 (INICIA..., 2012).

Ademais, ao analisar os programas de cooperação desenvolvidos pelo Brasil, é de suma importância reconhecer que a CPLP, em especial os PALOP, recebem atenção especial. Cabe considerar não só que quatro de seus países-membros fazem parte da ZOPACAS, mas também que muitos dos princípios e objetivos da Zona são convergentes aos da CPLP. Dessa forma, além de iniciativas no âmbito cultural e da educação, a Comunidade incluiu a temática da segurança e defesa recentemente à sua agenda oficial, assim como definiu, em 2007, o mar como um dos três pilares estratégicos que unem os seus Estados-membros⁸¹. Destaca-se, nesse sentido, a relevância que essa organização assume para a manutenção da paz no

⁸¹ Os outros dois pilares são a Língua Portuguesa e as relações históricas e culturais comuns.

Atlântico Sul⁸², a qual já realizou em 2013, no Rio de Janeiro, o III Simpósio das Marinhas da CPLP, cujo tema principal foi a questão da pirataria no Golfo da Guiné e a necessidade de apoio a Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau para o combate a esse crime e a outros na região. Em vista disso, as Marinhas do Brasil e de Portugal ofereceram assistência, inclusive no envio de embarcações, como os navios-patrolha. Também notável no âmbito da Comunidade é o Exercício Felino, o qual tem sido efetivo em termos de fortalecer a comunicação entre as Forças Armadas dos Estados-membros e a capacidade de atuarem em operações de paz da ONU (ABDENUR; NETO, 2014).

Essas cooperações são realizadas em um contexto em que há o aumento do crime transnacional organizado principalmente na costa atlântica da África, incluindo pirataria, tráfico humano, tráfico de drogas, entre outros, como apontou a Declaração de Luanda de 2007, acarretando em um aumento da insegurança na dimensão sul-atlântica. Nesse sentido, cabe assinalar a participação do Brasil, em 2013, como observador da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO, da CEEAC e do CGG sobre o combate à pirataria e aos ilícitos marítimos no Golfo da Guiné (BRASIL, 2013g). Segundo o ministro da Defesa, Celso Amorim, a Marinha não pretende combater criminosos na costa africana, mas sim capacitar forças locais para a tarefa. Por conseguinte, a coordenação entre forças brasileiras e africanas evoluirá, considerando que a Marinha aceitou um convite da União Africana para revisar sua estratégia de defesa marítima (CONTRA..., 2013).

Em vista do que foi exposto, é possível notar que alguns aspectos dos planos de ação, com os quais os países integrantes se comprometeram, estão sendo impulsionados pelo Brasil. Ainda que de maneira tímida, em termos gerais, já sinalizam esforços no sentido de aproveitar os benefícios do oceano e dos laços com o continente africano, muito relacionados com o novo direcionamento da política externa brasileira e fortemente ancorados nas conquistas do país em ciência e tecnologia. Cabe destacar que essas interações são importantes não apenas no âmbito político ou econômico, mas são fundamentais do ponto de vista estratégico no âmbito da revitalização da ZOPACAS.

Como aponta Fiori et al. (2013), existe ainda uma clara dificuldade entre os países envolvidos de materializar a cooperação em bases mais sólidas diante da ausência de instrumentos jurídicos e institucionais que dêem conta da amplitude dos desafios estratégicos

⁸² Segundo Penna Filho (2013), há questões sensíveis a serem consideradas no âmbito da CPLP, como o fato de Portugal ser membro da OTAN, o que implicaria em uma visão geopolítica distinta da brasileira em relação ao Atlântico Sul. Embora as ações de cooperação portuguesa na África complementem as do Brasil, o autor ressalta a necessidade brasileira de estreitar ainda mais as ações de cooperação com aquele continente a partir de um foro como a ZOPACAS, autônomo em relação a países extrarregionais.

impostos pela região e aos seus países. Fica evidente que existe um caminho a ser percorrido, considerando que há vários elementos que apontam que estamos distantes da condição em que poderíamos estar, diante da convergência de visões entre os países-membros. Poucos são os projetos desenvolvidos conjuntamente na ZOPACAS para fazer frente ao que a valorização desse oceano pode desencadear. Como exemplo, há pouco sendo feito na área do combate aos crimes internacionais, que constitui foco da preocupação de vários países, não só regionais. Nesse sentido, abre espaço para intervenção externa baseada na segurança de suas linhas de comunicação interoceânicas e/ou em nome do terrorismo global.

4.2.2 A confluência de interesses extrarregionais

Como foi apontado anteriormente, o espaço do Atlântico Sul recebe atenção mundial por ser rota de passagem e comércio e por ser via de acesso e de escoamento de produtos energéticos. Embora já tivesse grande importância desde a época colonial, atualmente com a descoberta e exploração de novas reservas de petróleo *offshore*, na costa africana e na brasileira⁸³, e com a virada geopolítica em direção ao Sul e a intensificação das relações sul-sul, a região ganha maior visibilidade mundial. Configura-se, portanto, como uma região bastante promissora, valorizando-se do ponto de vista geoestratégico (PENHA, 2011).

Deve-se considerar que fazem parte dessa realidade outros fatores, tais como um aumento do crime transnacional organizado principalmente na costa atlântica da África, incluindo pirataria, tráfico humano, tráfico de drogas, entre outros, como apontou a Declaração de Luanda de 2007, acarretando em um aumento da insegurança na dimensão sul-atlântica. Como afirmou Visentini (2013), para assegurar o acesso aos recursos energéticos, é necessário que o país possuidor das reservas esteja estável politicamente e mantenha boas relações com o país comprador. Nessa conjuntura, não se pode deixar de notar a crescente confluência de interesses extrarregionais e a conseqüente militarização da dimensão sul-atlântica, o que vai de encontro com os princípios da ZOPACAS.

Concomitantemente ao início das atividades da Comissão do Golfo da Guiné (CCG) em março de 2007 e à reunião em torno da revitalização da ZOPACAS em junho do mesmo ano (iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas nos anos anteriores), os Estados Unidos

⁸³ Além dos recursos energéticos do litoral atlântico, outra grande fonte de riquezas energéticas e minerais é a região antártica sobre a qual a Argentina, Chile e Grã-Bretanha reivindicam soberania. Cabe considerar também que o interesse no território da Antártida se estende também às passagens interoceânicas do Canal de Beagle e do Estreito de Drake, que interligam o Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico (FIORI et al., 2013).

anunciavam a criação do *United States Africa Command* (AFRICOM), um Comando direcionado somente para a África. A partir de então, o comando estadunidense para o continente africano se desvinculava do Comando Europeu (EUCOM) e do Comando Central (CENTCOM), alegando que assim permitiria às forças armadas do país uma metodologia mais eficaz e integrada. A sua função oficial é relacionada ao desenvolvimento e aos serviços humanitários, além de buscar a segurança dos países africanos em função de ameaças terroristas, dos conflitos de pirataria e das migrações desenfreadas, abrangendo tanto a região do Chifre da África como a costa atlântica (TAYLOR, 2010). Quando anunciava o estabelecimento do AFRICOM, o Secretário de Defesa dos EUA, Robert M Gates, designou a função do mesmo como a de “[...] supervisor de cooperação para a segurança, desenvolvimento de capacidade de parcerias, apoio de defesa para missões não-militares e, se ordenado, operações militares dentro do continente.” (ESTERHUYSE, 2010, p. 75).

Deve-se notar que a criação desse Comando faz parte de uma evolução na política e na estratégia do país com relação a África nos anos 2000, ao perceberem interesses vitais no continente, os quais desejam proteger e expandir. Embora a virada para a África tenha se dado em momento anterior⁸⁴, foi após o atentado de 11 de setembro, no governo Bush (2001-2009), em um contexto de Guerra ao Terror, que os EUA encontraram justificativas para intensificar as políticas securitárias na África e se instalarem gradativamente no continente, ao passo que iniciativas contra o terrorismo eram desenvolvidas⁸⁵ (SCHMIDT, 2013; TAYLOR, 2010). No entanto, em maio de 2001, antes do atentado aos EUA, foi divulgado o Relatório Cheney, a partir do qual fica clara a real causa do novo enfoque na África: a dependência estadunidense do Golfo Pérsico na obtenção de recursos energéticos precisava ser diminuída, devido à crescente instabilidade da região que colocam em risco o acesso; e, por conseqüência, os EUA precisavam diversificar suas fontes energéticas (KEENAN, 2009).

⁸⁴ Já em 2000, no governo Clinton, foi criado o Ato de Crescimento e Oportunidade para África (AGOA) – uma tentativa de liberalizar os mercados africanos, impulsionada pelas companhias petrolíferas americanas, que já começavam a perceber a importância africana em relação aos recursos naturais (TAYLOR, 2010).

⁸⁵ A primeira frente africana na guerra ao terror foi na região do leste e chifre africano, através do Conjunto Combinado força-tarefa – Chifre da África (CJTF-HOA), cujo objetivo era descobrir e destruir negócios internacionais terroristas no Chifre, na África Ocidental, no Iêmen e nas ilhas adjacentes no Oceano Índico. Em 2003, os EUA lançaram a Iniciativa de Luta contra o Terrorismo na África Oriental (EACTI) no Quênia, Tanzânia, Uganda, Eritreia, Etiópia e Djibouti. Além dos treinamentos militares, o EACTI estabeleceu tanto programas para impedir a lavagem de dinheiro e o financiamento terrorista, assim como programas de educação visando enfraquecer as ideologias extremistas. A segunda frente era no Sahel ocidental, através do lançamento em 2002 da Iniciativa Pan Sahel (PSI), que incluía a Mauritânia, Mali, Níger e Chade. Em 2005, o PSI foi estendido e transformado na Iniciativa de Contraterrorismo Trans-Sahariana (TSCTI). Em 2010, TSCTI se transformou em Parceria de Contraterrorismo Trans-Sahara (TSCTP) incluindo Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Mauritânia, Mali, Níger, Chade, Senegal, Nigéria e Burkina Fasso. Além desses exemplos, o século XXI foi marcada por uma série de intervenções na África (SCHMIDT, 2013).

A necessidade de diversificar o seu abastecimento de petróleo vai ser contemplada, portanto, pela crescente abundância de reservas africanas descobertas na mesma época, principalmente na região do Golfo da Guiné. Cabe considerar que, além de não apresentar acentuadas convulsões políticas e sociais, o Golfo da Guiné concentra 70% da produção petrolífera da África, sendo que em 2007, quando foi anunciada a criação do AFRICOM, a África Subsaariana (onde se encontram 30% do Golfo da Guiné) já fornecia 20% da demanda dos EUA. A esse interesse de garantir a costa africana como uma alternativa ao Oriente Médio, soma-se a preocupação acerca do envolvimento crescente da China na África, não só no aumento do comércio e das relações diplomáticas e de defesa, mas também em relação aos interesses chineses nos recursos petrolíferos e a contrapartida desse país de investir em infraestrutura nesse setor, o que agrada bastante os africanos⁸⁶. Embora a presença da China seja mais expressiva, outras potências emergentes também se deslocam para África, como a Índia e a Rússia (BENY, 2007; ESTERHUYSE, 2010).

Nessa conjuntura, em 2009, o país ainda lançou, no Golfo da Guiné, o Centro Regional de Vigilância Marítima (*Regional Maritime Awareness Center*), o qual visa a proteção e a segurança marítima da região. Esse Centro ainda pretende ser estendido até o Cabo Verde, permitindo a identificação de embarcações. Sob o auspício desta iniciativa, os EUA colocaram radares de vigilância em São Tomé e Príncipe em 2009. Assim, o país passa a ter total controle das embarcações que trafegam pela região litorânea da África, especialmente nas costas nigeriana e angolana, onde a maior parte do petróleo do Golfo é produzida (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013). Ademais, através da venda de armas e de treinamento militar, os EUA mantêm regimes-chave no poder no continente africano, os quais se tratam de grandes exportadores de petróleo. Desta forma, os EUA retomam a política do Presidente Jimmy Carter para o Golfo Pérsico, se posicionando em locais estratégicos no Golfo da Guiné, portanto, na dimensão sul-atlântica, e firmando acordos bilaterais com alguns países, sem necessitar de uma intervenção direta para tal (VOLMAN, 2009).

A partir dessa perspectiva, portanto, percebe-se que a coordenação da militarização da África pelo AFRICOM definitivamente não foi motivada somente por uma contenção ao terrorismo e menos ainda por uma preocupação real com o desenvolvimento africano. Fica evidente que não só é relacionada a uma maior preocupação estadunidense com a sua

⁸⁶ A China está causando um impacto importante nos países africanos, onde desempenha um papel de natureza positiva contribuindo para a construção da infraestrutura, fornecendo recursos a fundo perdido ou a custos financeiros muito baixos e, finalmente, trazendo a “modernidade” ao continente africano ao combater as práticas de antigas potências coloniais (FIORI et al., 2013).

segurança no continente, mas também com uma possibilidade de aumentar a presença e a capacidade da política exterior na África, em vista de assegurar maior acesso e maior influência de acordo com os seus interesses em solo africano (ESTERHUYSE, 2010).

Entretanto, os líderes africanos – exceto o líder do Mali – se posicionaram contra o AFRICOM desde o início (KEENAN, 2009). O desconforto, a preocupação e a falta de apoio dos países africanos levaram a sede do AFRICOM a Stuttgart, na Alemanha, abandonando-se o plano original de posicioná-la na África. Ademais, o Comando atua com apoio de uma base nas Ilhas Ascensão, no Atlântico Sul, e outra no Djibouti, em uma região estratégica na África Oriental (TAYLOR, 2010). Esse quadro constitui, portanto, além de uma presença militar indesejável de uma potência extrarregional na África, uma possível ameaça a maiores tensões na região sul-atlântica e à autonomia decisória regional.

Ainda, em 2008, os Estados Unidos reativou a IV Frota no Atlântico Sul – a qual já havia atuado entre 1943 e 1950 – militarizando ainda mais o espaço sul-atlântico. O objetivo oficial para a reativação foi o de salvaguardar a região do tráfico de ilícitos, do terrorismo e da pirataria que ameaça o fluxo do livre comércio no oceano (ARRAES, 2008). Entretanto, de acordo com Bandeira (2009), a reativação dessa frota está vinculada com as reservas descobertas na camada pré-sal, além de ser um meio de intimidar o ímpeto integracionista sul-americano⁸⁷ e a eleição de presidentes de tendência esquerdista no continente nos anos 2000, ao passo que não convêm aos EUA⁸⁸. Ademais, essa projeção do poder militar no Atlântico Sul se relaciona igualmente com a costa africana, em uma tentativa estadunidense de assinalar para potências emergentes, como a China, que a busca por recursos energéticos pode se dar através de manobras militares e uso da força.

Conforme Arraes (2008), na prática, se houver alguma instabilidade contrária aos interesses estadunidenses na região sul-atlântica, os EUA poderiam intervir rapidamente a partir da execução da IV Frota. É interessante lembrar que o país também atua na América do Sul através do *U.S. Southern Command* (SOUTHCOM), ao qual a IV Frota está integrada. Nesse mesmo sentido, os EUA ampliam suas bases militares na Colômbia e no Peru; um centro de treinamento em Fuerte Aguayo, no Chile; e um centro de ajuda humanitária em El Chaco, na Argentina. É importante destacar que a província de El Chaco se localiza acima do aquífero de Guarani, o maior manancial de água potável transfronteiriço do planeta e segundo

⁸⁷ O qual ficou evidente com a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-americano, em 2008.

⁸⁸ Paulo Roberto de Almeida (2008) acredita que a IV Frota não esteja dirigida contra nenhum grande inimigo em particular, apenas representa uma apólice de seguro contra reviravoltas na geopolítica internacional. Ainda, afirma que apenas uma concepção paranóica das relações bilaterais e internacionais poderia conceber a IV Frota como funcional para fins de exploração de recursos marinhos e outros.

subterrâneo até então, além de se localizar próxima a Tríplice Fronteira. Paralelamente, há também a parceria próxima de Washington com Bogotá, materializada no Plano Colômbia (OLIVO; NAVARRO, 2012; BANDEIRA, 2009).

No Atlântico Sul, cabe lembrar que os EUA também estão presentes com bases do AFRICOM e da OTAN na Ilha de Ascensão, dominada pela Grã-Bretanha (BANDEIRA, 2009). É interessante notar que, desde o período colonial, o oceano é permeado por domínios britânicos, os quais asseguram não só a ampliação do poder de defesa do território nacional, como também suas linhas de comunicação marítima. As ilhas atlânticas acabam sendo verdadeiros trampolins de valor estratégico, os quais formam triângulos geoestratégicos. Um desses triângulos é formado por Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, sendo base de apoio na Rota do Cabo; outro, composto por Gough, Órcadas do Sul, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Apenas um deles não é conformado por território somente britânico, sendo composto por domínios brasileiros (Fernando de Noronha e Ilha de Trindade) e as Malvinas – ocupada pelos britânicos, mas de soberania contestada pela Argentina. (CASTRO, 1999). Tais domínios podem ser visualizados na figura seguinte:

Figura 1 – As ilhas britânicas no Atlântico Sul



Fonte: PODER..., 2010.

Documentos oficiais britânicos, como o *Securing Britain in an Age of uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* ressaltam que um dos focos prioritários da estratégia do país em segurança é o de prevenir e enfrentar riscos e ameaças nos territórios ultramar, dentre eles os que se localizam no oceano sul-atlântico (UNITED KINGDOM, 2010). Em

2011, intensificou-se a tensão entre a Grã-Bretanha e a Argentina, devido à extração de petróleo por parte dos britânicos nas Ilhas Malvinas, a qual conta com a maior base implantada (COSTA, 2012). A Argentina tem questionado essa situação de forma pacífica, recorrendo a órgãos multilaterais e buscando chamar a atenção de países latino-americanos e africanos para a questão das Malvinas. Na Declaração de Montevideu de 2013, além dos Estados-membros da ZOPACAS reafirmarem a necessidade de levarem ao fim todas as formas e manifestações de colonialismo, expressaram que viam com preocupação o desenvolvimento ilegítimo de atividades de exploração de hidrocarbonetos em áreas sob disputa, assim como o reforço da presença militar da Grã-Bretanha na área (UN, 2013, p. 8). Ainda, em 2012, em comemoração aos trinta anos desde a Guerra das Malvinas, o governo britânico enviou um moderno navio militar da Marinha Real, o *destroyer* HMS Dauntless, à Ilha, reafirmando a intenção de consolidar seu lugar no Atlântico Sul (GUIMARÃES, 2012).

A França também está no Atlântico Sul, a partir de seu departamento ultramarino, a Guiana Francesa, que comporta a base naval ultramarina francesa, além de centros espaciais e bases aéreas. Merece atenção por ser um território de um país europeu na América do Sul próximo à Amazônia que pode ser usufruído pela França principalmente diante de conflitos ou da necessidade de acessar recursos estratégicos para os seus interesses vitais ou de seus aliados da OTAN. Em uma situação dessas, a Guiana Francesa assegura uma posição estratégica para a França na dimensão sul-atlântica, pois garantiria a capacidade de fechar a foz da Bacia Amazônica controlada pelo Brasil, de se projetar para a Amazônia e de limitar a passagem entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, atuando também a partir da costa ocidental africana, onde registra influência histórica (FIORI et al., 2013).

Essa influência tem sido ameaçada pela maior presença de emergentes na África. Nesse contexto, cabe considerar que as potências europeias continuam interessadas na região, focando numa estratégia de manter as suas influências políticas, as pretensões econômicas, os laços históricos e a cooperação bicultural, com especial enfoque para a França, Grã-Bretanha e Portugal. Esses países continuam a procurar influenciar o desenvolvimento econômico, político, diplomático e militar dos países da região. Considera-se que a influência estratégica também é mantida pelo idioma e que esse é um fator crucial de identidade político-cultural dos países da região, uma vez que contribui para manter a presença político-estratégica nessas ex-colônias (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Dentre esses, percebe-se um protagonismo francês na tentativa de recuperar espaços perdidos no continente africano. A França possui uma política contemporânea para a África: se por um lado tenta manter sua hegemonia em países mais fragilizados e ricos em recursos

naturais, mantendo a postura do clássico *françafrique*⁸⁹; por outro lado, a França não consegue arcar com a hegemonia total, buscando uma multilateralização de sua atuação através da divisão do espaço com a Grã-Bretanha e os EUA⁹⁰ (VERSCHAVE, 2004; TAYLOR, 2010). A França tentar manter sua posição em países do Golfo da Guiné, como Camarões, Gabão, e Congo, dividindo o mercado de petróleo em outros países maiores ou com indústria petrolífera em ascensão (GREGORY, 2000; MARTIN, 2002). Em seu Livro Branco de Defesa, publicado em 2013, o país reconhece um papel particular para a África na defesa nacional e na estratégia de segurança (FRANCE, 2013).

Portugal também busca manter sua presença na dimensão sul-atlântica. O país possui nessa região quatro ex-colônias, as quais abrigam um número elevado de portugueses, além da grande comunidade portuguesa na África do Sul. Em vista disso, Portugal percebe-se como um país de ligação entre a Europa e o pujante mercado atlântico (BARROSO, 2013; MARTIN, 2002). A crise financeira mundial afetou drasticamente a economia portuguesa, o que levou o país a intensificar essa política de pivô na relação Europa-África. No mesmo ano da Iniciativa Luanda, em 2007, quando Portugal presidia a Conselho da União Europeia, foram lançadas as Cúpulas União Europeia-Brasil e União Europeia-África, assim como uma parceria estratégica com Cabo Verde. Além destes acordos, em 2012, foi lançado o acordo “Caminho Conjunto Angola-União Europeia”. Percebe-se, assim, claramente a tentativa lusa de aproximar-se de suas ex-colônias sob a égide da União Europeia, embora haja resistência de alguns países africanos em se aproximarem de Portugal. Ainda, é necessário considerar a CPLP, na qual o país tem papel importante, impulsionando boas relações através de cooperações em âmbitos diversos com os países lusófonos na África (PENHA, 2011).

É importante notar que Portugal faz parte da OTAN, ou seja, compartilha das estratégias dessa organização em relação ao Atlântico Sul. Nesse âmbito, corrobora com a possibilidade da expansão do raio de ação da OTAN para além do Atlântico Norte, a partir do Novo Conceito Estratégico, divulgado em 2010, na Reunião da Aliança em Lisboa, o qual assume que a organização é afetada por questões além de suas fronteiras no Norte. Assim, aumenta a possibilidade de intervenção no Atlântico Sul (LIMA, 2011; NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - OTAN, 2010). Nesse sentido, há um esforço da diplomacia portuguesa para incorporar o Atlântico Sul nas preocupações estratégicas da União Europeia, baseado na ideia de que não se pode pensar a dimensão de segurança deste oceano como um

⁸⁹ A manutenção de uma relação estreita entre a França e suas ex-colônias. Ver mais em: Verschave, 2004.

⁹⁰ Comprovadas pelas intervenções recentes na Costa do Marfim e no Mali (VISENTINI, 2013).

espaço geoestratégico dividido. Na visão portuguesa, os laços culturais com as suas ex-colônias na dimensão sul-atlântica fariam de Portugal um ator crucial (SILVA, 2014).

Essa percepção vai ao encontro da chamada Iniciativa da Bacia do Atlântico (IBA), parte do estudo *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S. – EU Partnership* publicado por instituições e *think tanks* europeus e estadunidenses em 2009. Considerando o oceano Atlântico como palco central na globalização e reconhecendo a crescente importância dos fluxos de comércio nesse espaço, a iniciativa promoveu o fim da linha histórica entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul ao passo que todos os países atlânticos e a Europa deveriam unir-se em face das oportunidades e dos desafios decorrentes das mudanças no sistema internacional. Ademais, tal documento deixa claro que energia é uma questão crucial naquela Bacia do Atlântico, afirmando que os EUA dependem mais dela para importação de recursos energéticos do que do Oriente Médio e que, tanto os estadunidenses quanto os europeus necessitam de acesso livre e seguro aos recursos disponíveis na dimensão sul-atlântica (HAMILTON; BURWELL, 2009; VAZ; MIGON, 2013).

Em outubro de 2010, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, foi convidado para uma mesa redonda sobre a IBA, realizada no Centro de Relações Transatlânticas da Universidade Johns Hopkins, em Washington. Na ocasião, o Ministro buscou destacar os problemas estruturais existentes nesse projeto, dando ênfase ao fato de que o Atlântico Norte e o Atlântico Sul possuem realidades distintas. O Ministro Jobim ressaltou, ainda, diversos aspectos negativos à IBA, como o fato de que poderia trazer o conceito de "atlantização" da OTAN, abrindo-se um espaço para a intervenção da Aliança do Norte na região sul-atlântica sob variados pretextos (LIMA, 2011). Celso Amorim, enquanto Ministro da Defesa, reiterou:

Ao referendar intervenções coercitivas da aliança atlântica, com ou sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, fundamentadas em preceitos tão fluidos quanto a simples existência de grave ameaça à aliança ou a um de seus membros, a OTAN contribui, mesmo que involuntariamente, para o enfraquecimento da regulação multilateral do emprego da força, a qual, volto a frisar, cabe primordialmente às Nações Unidas (AMORIM, 2011, p. 269).

Portanto, tais medidas supracitadas, além de refletirem o aumento da importância geopolítica dessa região, não representam ganhos reais aos países costeiros e interferem diretamente nos seus interesses, sobretudo no âmbito da ZOPACAS. A possibilidade de uma maior presença europeia e estadunidense e, assim, da militarização do Atlântico Sul ampliam os desafios dos países do espaço sul-atlântico, já que esse é, além de prioritário, essencial para o desenvolvimento e segurança dos mesmos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, em 1986, representou para os países da região um instrumento importante que lhes permitiu vocalizar suas percepções e preocupações e garantir uma maior autonomia em um momento de grande ameaça para a segurança da região, no qual o conflito bipolar se acirrava e se transferia para a dimensão sul-atlântica. Nessa conjuntura, a questão das Malvinas, o repúdio ao regime *apartheid*, a ocupação sul-africana na Namíbia e a guerra civil em Angola foram os pontos centrais que impulsionaram a união entre os países-membros. A partir da instrumentalização da herança atlântica e da percepção do Atlântico Sul como um espaço onde se configura uma identidade comum, a ideia de uma região não militarizada, de paz e de cooperação constituiu um ganho diplomático aos países ribeirinhos ao substituir propostas como a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), que interiorizariam ainda mais as tensões da Guerra Fria naquela região.

O Brasil teve papel protagonista na elaboração dessa iniciativa, dedicando-se por oito anos no processo negociador, no qual enfatizava a responsabilidade especial que os países sul-atlânticos tinham sobre o Oceano e os interesses recíprocos que possuíam. A inclusão da cooperação no âmbito da ZOPACAS evidenciava a importância crescente que o Brasil dava aos países da outra margem do Atlântico, em um contexto internacional marcado também pelo choque do petróleo e pelo protecionismo econômico das grandes economias mundiais. Como foi apontado, desde a década de 1970, por meio de uma política internacional pragmática, havia um aprofundamento das relações do Brasil com o continente africano, principalmente com a África negra. Ao passo que os países africanos eram crescentemente vistos como parceiros políticos e econômicos para o Brasil, a consolidação da ZOPACAS não só fortalecia a neutralidade no conflito bipolar, como também possibilitava ao país dar maior densidade à afinidade que possuía com o continente africano.

Para uma maior compreensão sobre os anos seguintes à criação desse foro multilateral, este estudo buscou analisar o reflexo do contexto internacional e da política africana do Brasil no desempenho da ZOPACAS. Ao longo do trabalho, verificaram-se dois momentos distintos: um marcado pela estagnação e perda de força do foro; e outro, pela tentativa de revitalização da organização – ambos em consonância com a política externa brasileira para a África. Como foi analisado anteriormente, na década de 1980, o cenário internacional já começava a interferir negativamente na economia brasileira, provocando alterações profundas

na política externa do país no fim da década, como o enfraquecimento gradual da política africana do Brasil.

Com o fim da Guerra Fria, a nova geopolítica mundial, que privilegiava o Norte como centro hegemônico, proporcionou o declínio da importância geoestratégica do Atlântico Sul, relacionado tanto com a ideia de ausência de inimigo e a consequente perda de interesse das superpotências nos conflitos africanos, como com o triunfo do neoliberalismo. Enquanto isso, os países do Terceiro Mundo assistiam ao aumento das vulnerabilidades devido ao aprofundamento das crises sociais e econômicas que emergiram na década de 1980. Analisou-se, nesse sentido, que os impactos econômicos, políticos e sociais dos programas de ajuste das instituições financeiras internacionais na África foram aprofundados no início dos anos 1990, enquanto o continente encontrava-se cada vez mais marginalizado do sistema internacional.

Do outro lado do Atlântico, o Brasil buscava se inserir no processo de globalização, atribuindo ao eixo regional uma condição de centralidade como forma de inserção na globalização e de incrementar sua capacidade de barganha nos organismos internacionais e nos relacionamentos com as grandes potências. Percebeu-se que com a redefinição da matriz de política externa, mudava os seus padrões anteriores de relacionamento internacional para manter fortes e crescentes relações com os países desenvolvidos. Assim, esgotava seu apoio e sua ação reivindicatória em nome dos países em desenvolvimento na tentativa de descaracterizar seu perfil terceiro-mundista. Tal posicionamento refletiu significativamente nas relações do Brasil com a África, com a qual passou a manter relações seletivas e principalmente comerciais.

A ZOPACAS, em fins dos anos 1980 e durante a década de 1990, foi influenciada por essa conjuntura. Como foi apontado na segunda reunião ministerial no âmbito do foro, os países sugeriam que a cooperação técnica entre os países-membros necessitaria de financiamentos do PNUD. A dificuldade dos países da região de direcionar recursos para a concretização dos objetivos da ZOPACAS, assim como a sua falta de institucionalização, vão se somar à mudança de prioridades dos países na esfera doméstica e externa, resultando na perda de interesse em dar continuidade à iniciativa.

Ademais, analisou-se que as transformações no cenário internacional conduziam aquela região a uma nova configuração, como o desinteresse das superpotências na dimensão sul-atlântica, a conjuntural normalização das relações diplomáticas entre Argentina e Grã-Bretanha, o processo de superação do regime *apartheid* e a independência da Namíbia. Dessa forma, o cerne das motivações iniciais para a constituição da ZOPACAS era gradativamente

superado, ocasionando um esvaziamento do foro, o qual vai permanecer esmorecido e quase abandonado.

Ainda que com uma periodicidade pré-estabelecida não respeitada (1994, 1996 e 1998), cabe lembrar que as reuniões ministeriais continuaram ocorrendo principalmente devido à iniciativa de revitalização da ZOPACAS por parte do governo Itamar. Baseada na ideia de que se necessitava reorganizar e atualizar as prioridades da Zona diante da nova ordem global pós-Guerra Fria e dar maior ênfase à cooperação multilateral, o documento final da reunião em vista da revitalização deu maior estatura ao grupo e demonstrou um maior pragmatismo - como a partir da exigência da avaliação de cada país-membro de suas estruturas e competências reais nos campos político, econômico, social, humanitário, ambiental e de desenvolvimento. Entretanto, como exemplo, suas declarações que evocavam esforços nos assuntos relacionados à proteção do meio ambiente marítimo ficaram grande parte somente em discurso.

Percebeu-se que as razões centrais brasileiras que motivavam dedicar esforços à ZOPACAS naquela época eram muito relacionadas com a ameaça da integração hemisférica ambicionada pelos Estados Unidos. Ainda, acompanhando a tendência da criação de blocos econômicos regionais como forma de resposta e proteção aos efeitos econômicos desestabilizadores da globalização, o Brasil via uma grande oportunidade comercial com a África austral, após o fim do *apartheid* e a adesão da África do Sul à SADC. Cabe lembrar que o país sul-africano já havia sido o maior parceiro comercial do Brasil na África, antes da política de repúdio ao regime segregacionista. Assim, embora as forças da globalização implicassem em uma maior atenção ao MERCOSUL, o governo Itamar e, logo, o governo Cardoso, percebiam a importância da África do Sul no processo de integração da África austral e buscava criar uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a SADC (a qual foi estabelecida somente no governo Lula).

Nesse sentido, considerando o potencial da ZOPACAS de servir de lócus de intersecção entre vários processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul, constituiu-se como um meio onde o Brasil expressava a vontade de retomar e desenvolver os laços econômicos e comerciais com essa parcela da África, que aos poucos tinha avanços em termos econômicos, políticos e sociais. Vale lembrar também que, em âmbito multilateral, a participação do Brasil no ATLASUR, criado no bojo da ZOPACAS em 1993 pela África do Sul e Argentina; a cooperação técnica na aérea naval com a Namíbia; a importante participação brasileira nas missões da ONU em prol da pacificação de Angola; e a

institucionalização da CPLP demonstravam que a dimensão sul-atlântica não se esvaziava completamente de importância para o Brasil.

Entretanto, como foi apontado, a África não era prioridade na política externa do país. Durante a década de 1990, ainda que a iniciativa do governo Itamar tenha tido valor em um momento em que o país buscava resguardar sua autonomia, o Atlântico Sul não era dotado de grande significado estratégico relativo para o Brasil e não era um espaço reconhecidamente cooperativo. No governo Cardoso, em um cenário em que o Brasil se percebia praticamente parte do eixo Norte, as conexões com o outro lado do oceano ainda não estavam suficientemente estruturadas e envolviam apenas uma parte da África atlântica. Assim, a perspectiva de revitalização da ZOPACAS ficava apenas no plano retórico.

Ao longo de oito anos, não houve encontros entre os ministros dos Estados-membros da Zona. Somente em 2007, a ZOPACAS emerge com mais força nas agendas diplomáticas dos países da região mediante a iniciativa de revitalização de Angola, a qual foi apoiada amplamente pelo Brasil. Tal proposta se deu em contexto internacional e regional bastante diferenciado daquele do imediato pós-Guerra Fria e mais propício para o desenvolvimento do foro.

Como foi analisado anteriormente, o sistema internacional do século XXI, marcado por mudanças geopolíticas significativas, se encaminha para uma ordem multipolar, na qual se percebe o crescente protagonismo de alguns países do Sul. Concomitantemente à intensificação das relações sul-sul e às novas circunstâncias econômica, política e social também na dimensão sul-atlântica, o Atlântico Sul ganhou um novo valor geoestratégico uma vez que novas reservas *offshore* de petróleo e de gás foram descobertas nas costas africana e brasileira, além de outros recursos naturais passíveis de exploração nas águas internacionais.

Nesse contexto de revalorização, o espaço sul-atlântico vem ganhando maior visibilidade mundial em um contexto de crescente escassez de recursos energéticos derivados de hidrocarbonetos. Em um quadro em que autores apontam o papel do Atlântico Sul na formação de uma nova geopolítica do petróleo, analisou-se a ampliação da presença de potências extrarregionais nesse Oceano - em especial das grandes potências ocidentais - e, assim, da sua crescente militarização, na medida em que as potencialidades desse espaço se tornam relevantes para seus interesses econômicos e securitários. Esse interesse, no entanto, é compartilhado pelos países sul-atlânticos, os quais começam a enunciar, de maneira mais clara, políticas específicas voltadas para a região, não somente em nível doméstico, mas também a nível regional, interessados em ampliar, naturalmente, sua presença para aproveitar as oportunidades e garantir sua segurança nesse espaço.

Nesse cenário, o Brasil assume uma posição de destaque ao redimensionar sua política externa a partir de outras percepções a respeito da ordem internacional desde o início do governo Lula da Silva. A atuação externa do país sofreu uma inflexão no sentido de dar densidade política e econômica ao relacionamento com os países do eixo Sul e de dedicar esforços a uma estratégia multilateral em vista do fortalecimento de uma ordem multipolar. É nesse contexto que o Atlântico Sul assume uma renovada importância estratégica para o país, não só pela descoberta dos recursos de grande relevância para o desenvolvimento do país nas águas jurisdicionais, mas também devido ao fato de que é esse espaço que liga o Brasil ao continente africano. Analisou-se que as relações Brasil-África assumiram um significado maior para o país nos anos 2000, ganhando um impulso e um adensamento ainda não visto nas suas relações internacionais em termos econômicos, políticos e de segurança. Nesse sentido, a mentalidade a respeito da dimensão sul-atlântico é amplamente modificada.

Nota-se que o Brasil percebe a política africana e a cooperação com o continente africano como “um meio” e como “um fim” para a ampliação da sua inserção internacional. O aumento das relações com a África diversifica as parcerias brasileiras no eixo Sul e reduz as assimetrias nas relações externas do país, abrindo espaço e angariando esforços para a ampliação da autonomia brasileira no sistema internacional. Além disso, é imprescindível assinalar que o desenvolvimento socioeconômico dos países africanos é de interesse brasileiro - com o qual tem contribuído a partir do aumento da cooperação técnica nos últimos anos.

Há, portanto, a instrumentalização da cooperação sul-sul relacionada com a percepção do Brasil de que seu entorno estratégico se estende até a costa atlântica da África, exigindo assim estabilidade, conhecimento e proteção desse espaço para o desenvolvimento brasileiro. Cabe considerar que a manutenção da sua estabilidade e a sua proteção requerem que os países limítrofes tenham capacidades econômicas e dissuasórias para o manterem livre da ingerência de países externos e de eventuais tensões advindas de competições interestatais por recursos na região. Essas capacidades e esse esforço conjunto são necessários para que haja a garantia da autonomia regional desses países e para que se mantenham em constante funcionamento as linhas de comunicações marítimas que atravessam o Atlântico Sul, as quais são essenciais para as suas economias.

Dessa forma, a revitalização da ZOPACAS na década de 2000 vai ao encontro da necessidade de fortalecimento do entorno estratégico brasileiro ao passo que o foro tem um potencial de grande relevância para o aumento das interações transoceânicas e para a construção de acordos multilaterais visando o desenvolvimento sul-atlântico. Assim, a Zona

adquire uma nova importância estratégica para o país, configurando-se como um instrumento político-estratégico para a inserção internacional brasileira no atual cenário geopolítico.

Compreendeu-se que a sexta e sétima reuniões ministeriais do foro, além da realização da Mesa Redonda em Brasília, contribuíram para uma maior institucionalização do mesmo, reorganizando seus objetivos com referência direta ao espaço sul-atlântico e abordando pela primeira vez questões como a falta de representatividade dos países em desenvolvimento nos sistemas de governança global e nas instituições financeiras internacionais. Ainda que os Planos de Ação adotados nessas ocasiões sejam bastante ambiciosos para um grupo no nível de institucionalização da ZOPACAS, há um aumento dos acordos de cooperação, principalmente bilaterais, entre o Brasil e os países da costa africana que vão ao encontro dos objetivos delimitados no âmbito da Zona nesses dois últimos encontros.

Assim, os acordos de cooperação na área de levantamento da plataforma continental e no campo de segurança e defesa; o aumento do intercâmbio comercial com esses países; a participação e a realização de seminários na área de proteção ao meio ambiente e na área de salvaguarda e defesa marítima; e o investimento na criação de cursos de capacitação técnica e profissional voltados ao espaço sul-atlântico demonstram que o Brasil tem dedicado maior atenção às questões de interesse expressas no âmbito da ZOPACAS. Ainda que de maneira tímida, em termos gerais, já sinalizam esforços no sentido de aproveitar os benefícios do oceano e dos laços com o continente africano, muito relacionados com o novo direcionamento da política externa brasileira e fortemente ancorados nas conquistas do país em ciência e tecnologia.

Entretanto, existe uma clara dificuldade entre os países envolvidos de materializar a cooperação em bases mais sólidas diante da ausência de instrumentos jurídicos e institucionais mais consistentes que dêem conta da amplitude dos desafios estratégicos impostos pela região e aos seus países. Fica evidente que existe um caminho a ser percorrido considerando que poucos são os projetos desenvolvidos conjuntamente na ZOPACAS para fazer frente ao que a valorização da dimensão sul-atlântica pode desencadear. Como exemplo, há pouco sendo feito diretamente na área do combate aos crimes internacionais, que se constitui foco da preocupação de vários países, não só regionais, devido ao risco que essas situações colocam à exploração de recursos estratégicos na costa atlântica.

Essas interações são importantes não apenas no âmbito político ou econômico, mas são fundamentais do ponto de vista estratégico. Tal constatação é reforçada pelo fato de que a crescente revalorização da dimensão sul-atlântica ultrapassa o âmbito regional e alcança a agenda de atores extrarregionais. É preciso reiterar, nesse sentido, que a consolidação de uma

bacia marcada por laços político-diplomáticos e cooperativos contribui na construção de uma coesão interna que não só viabiliza o reconhecimento mútuo dos países da região como partícipes de uma mesma unidade e o compartilhamento de uma mesma visão estratégica, mas também a percepção dessa união por parte de atores extrarregionais.

Portanto, há um enorme potencial na revitalização da ZOPACAS para o desenvolvimento socioeconômico e para a projeção internacional brasileira. Assim, para o Brasil manter a sua posição emergente no cenário internacional é imprescindível que a sua vertente atlântica receba tanta importância quanto a sua vertente continental em termos políticos, econômicos e securitários, preenchendo a possibilidade da configuração de um “vácuo de poder”, como apontado por Penha (2011). Considera-se, assim, que a política africana do Brasil deve ter bases suficientemente sólidas no delineamento da política externa do país, não dependendo de mudanças governamentais. Nesse sentido, deve-se reconhecer que, embora o governo de Dilma Rousseff tenha adotado a postura de continuidade dos eixos implantados pelo governo Lula, o estreitamento das relações com a África não teve o mesmo destaque.

Dessa forma, a recente reeleição presidencial de Dilma deixa em aberto se a política africana receberá maior atenção pelo Brasil nos próximos anos, o que pode ser decisivo para o andamento da revitalização da Zona. A consciência da sociedade brasileira a respeito dos benefícios propiciados pela ênfase no relacionamento com a África será de extrema relevância para o Brasil fazer valer seus interesses tanto em âmbito regional como em âmbito global. Nesse sentido, o acompanhamento acadêmico da evolução da política africana do Brasil define-se como agenda de pesquisa fundamental para os estudos sobre o fortalecimento do entorno estratégico brasileiro e, assim, para a análise da inserção internacional brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana; NETO, Danilo. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 215-238.
- ABREU SODRÉ, Roberto de. **Discursos e palestras -1986**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987.
- AFRICA SOUTH-AMERICA SUMMIT - ASA. **First Africa-South America Summit 26 – 30 November 2006**. Abuja Declaration. Abuja, 2006. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/Abuja-Declaration-Ingles.pdf>>. Acesso em: 05.out.2014.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da defesa e segurança. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.2, n.4, p.49-71, jul./dez. 2013
- URUGUAI. **Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur**. Intervención del Dr. Luis Almagro. Ministro de Relaciones Exteriores. 15.Jan.2013, Disponível em: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/afiledownload?1,1,128,O,S,0,20781%3BS%3B1%3B519>>. Acesso em: 20.out.2014.
- ALMEIDA, Eugénio C; BERNARDINO, Luís Manuel B. (MAJOR). **A Comissão Do 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**. Lisboa, 2013. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=797>. Acesso em: 25 mar.2014.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Quarta Frota Americana e a Amazônia Azul**. Brasília, 03.ago.2008. Disponível em: <<http://diplomattizando.blogspot.com.br/2010/07/quarta-frota-americana-e-amazonia-azul.html>>. Acesso em: 20.out.2014.
- _____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, 2004.
- _____. O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001. **Revista Cena Internacional**, Brasília, Ano 3, n. 2, p. 89-114, 2001.
- AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul.-dez. 2011.
- _____. O Brasil e o “Renascimento africano”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 maio 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2505200308.htm>>. Acesso em: 26.out.2014.
- APÓS jornada na África, navio patrulha da Marinha chega ao Rio. **Defesanet**, 25 maio 2013. Disponível em : <<http://www.defesanet.com.br/naval/noticia/10977/Apos-jornada-na-Africa--navio-patrulha-da-Marinha-chega-ao-Rio/>>. Acesso em: 29 out. 2014.

ARRAES, Virgílio. Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota. **Meridiano** 47, n. 97, Ago. 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS FORÇAS DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ABFPONU. **A Participação Brasileira nas Forças de Paz da ONU. 2006-2010.** Disponível em: <<http://www.abfiponu.org.br/historia02.html>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

ATOYEBI, Afoluke Olabisi. **Um estudo das relações bilaterais entre o Brasil e a Nigéria sob a estrutura das relações sul-sul.** 2012. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.

BANCO MUNDIAL; IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento.** Brasília, 2011. 135 p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **BNDES e bancos africanos de desenvolvimento assinam Memorandos de Entendimento.** 21.06.2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Desta_que_Sala_Imprensa/20120621_mou.html>. Acesso em: 20.out.2014.

_____. **BNDES inaugura escritório de representação na África.** 06.12.2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20131206_africa.html>. Acesso em: 20.out.2014.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

_____. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico.** Maringá, n° 132, maio de 2012.

BARROSO, José Manuel D. **Um Portugal Atlântico ou um Portugal Europeu?.** Discurso 13/773 proferido em reunião da Comissão Europeia de 05/10/2013. Disponível em:<http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-773_pt.htm>. Acesso em: 26.Abr.2014.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?. **Revista de Política Externa**, v. 1, n. 4, mar. 1993.

BENY, Eduardo. **A nova geopolítica do petróleo: do Golfo Pérsico ao Golfo da Guiné.** Lisboa: Novo Imbondeiro, 2007.

BRASIL. Diário Oficial da União. Comando da Marinha. **Comissão Interministerial para os fundos do mar.** Resolução nº5, de 29 de agosto de 2013c. Disponível em :<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=25&data=05/09/2013&captchafield=fristAccess>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Amorim reforça compromisso do Brasil de manter o Atlântico Sul como zona de paz.** Salvador, 16.10.2013f. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/4443-16-10-2013-defesa-ministro-amorim-reforca-o-compromisso-do-brasil-de-manter-o-atlantico-sul-como-zona-de-paz>>. Acesso em: 28 out. 2014.

_____. **Brasil e Cabo Verde aprofundam cooperação na área de defesa.** 2012. Brasília, 09.03.2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/3919-09032012-defesa-brasil-e-cabo-verde-aprofundam-cooperacao-na-area-de-defesa>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. **Brasil e Namíbia querem expandir cooperação bilateral na área militar.** Brasília, 22.12.2013h. Disponível em : <<http://www.defesa.gov.br/noticias/4231-22-02-2013-defesa-brasil-e-namibia-querem-expandir-cooperacao-bilateral-na-area-militar>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **A Amazônia azul: patrimônio brasileiro no mar.** 2014a. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/amazonia_azul.html >. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Marinha do Brasil. **Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC).** 2014f. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/leplac.html>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. **Ministro da Defesa viaja à África para ampliar cooperação com Angola e Namíbia.** Brasília, 17.02.2013d. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/4226-17-02-2013-defesa-ministro-da-defesa-viaja-a-africa-para-ampliar-cooperacao-com-angola-e-namibia>>. Acesso em: 20 out. 2014

_____. **Representantes da Zopacas debaterão tráfego, busca e salvamento marítimos em evento do MD.** Brasília, 01.10.2013e. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/4428-representantes-da-zopacas-debaterao-trafego-busca-e-salvamento-maritimos-em-evento-do-md>>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Projetos.** Cooperação Sul-Sul. 2014b. Disponível em: <www.abc.gov.br/projetos>. Acesso em: 05 set. 2014.

_____. **Cooperação Técnica Brasileira.** Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. [2012?] Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/zopacas/>>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **ASA: Cúpula América do Sul-África.** [2013?] Disponível em : <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-2013-africa-asa>>. Acesso: 15 out. 2014.

_____. **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. **Combate à pirataria e aos ilícitos marítimos no Golfo da Guiné.** Brasília, 27.06.2013g. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a>>

imprensa/combate-a-pirataria-e-aos-ilicitos-maritimos-no-golfo-da-guine/>. Acesso em: 19 out. 2014.

_____. **Cooperação técnica**. 2014c. Disponível em : <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Inteligência Comercial. **ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul) Comércio Exterior**. Brasília, setembro de 2014e. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtZopacas.pdf>>. Acesso: 05 out. 2014.

_____. **Mesa Redonda da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**. Brasília, 09 dez. 2010b. Disponível em : <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-Redonda-da-Zona-de-Paz-e-Cooperacao-do-Atlantico-Sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, número 99, 2º semestre de 2006.

_____. **VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - Texto-base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota**. Brasília, 13.01.2013b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

_____. **Visita da Presidenta da República à Nigéria**. Brasília, 22.12.2013a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-da-presidenta-da-republica-a-nigeria-abuja-23-de-fevereiro-de-2013/?searchterm=nig%C3%A9ria%202013>>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Visita do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, à Namíbia**. Brasília, 22.07.2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-a-namibia-2013-windhoek-23-de-julho-de-2011/?searchterm=plataforma%20continental>>. Acesso em: 15 out. 2014

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos - Janeiro-outubro 2014**. 2014d. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Política Nacional de Defesa**. Decreto nº 5.484, 30 jun 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 30 mar. 2014.

CANANI, Ney. Da Política Externa à Política Internacional. In: _____. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p. 79- 120.

CASTRO, Therezinha de. **Geopolítica: princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.

CHAZAN, Naomi; LEWIS, Peter; MORTIMER, Robert; ROTHCHILD, Donald; STEDMAN, Stephen. **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

CLAPHAM, C. **Africa and the international system: the politics of state survival**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1996.

COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio**. Brasília: Instituto Brasileiro das Relações Internacionais, 2004.

CONTRA pirataria, Brasil expande ação naval na África. **BBC Brasil**, São Paulo, 16.05.2013. Disponível em :
<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_1k.shtml>. Acesso em 29 out 2014.

COOPER, Andrew; FLEMES, Daniel. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013.

CORNETET, João Marcelo. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 5, nº. 24, p. 111-150, jun./jul. 2014.

CÔRTEZ, Octavio Henrique. **A política externa do governo Sarney: o início de reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: Funag, 2010.

COSTA, Wanderley Messias. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Revista USP**, n. 95, Set/out/Nov, 2012.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio, 1967.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique, **Parcerias estratégicas do Brasil**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 195-218.

ESTERHUYSE, Abel. A Iraquização da África - AFRICOM: A Perspectiva Sul-Africana. **Air & Space Power Journal**. 2010. p. 78-86.

FIORI, J. L., VATER, M. C. e PADULA, R. **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.

FIORI, José Luis. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. p. 31-52.

_____. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Boitempo. Editorial, 2007.

FRANCE. **French White Paper on Defence and National Security – 2013**. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/206186/2393586/file/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>>. Acesso em: 20.out.2014.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. p. 53-68.

GONÇALVES, Williams da Silva. A Presença da China na África. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo. (Org.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, v. 01, p. 523-538.

GREGORY, Shaun. **The French Defense Policy into the Twenty-First Century**. Hampshire: Macmillan Press, 2000.

GUIMARÃES, Marina. Envio de navio de guerra às Malvinas revolta Argentina. São Paulo: **Estadão**. 01.02.02012. Disponível em : <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,envio-de-navio-de-guerra-as-malvinas-revolta-argentina-imp-,829725>>. Acesso em: 25.out.14.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. In: _____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/Contraponto, 2006. p. 243-300.

HAMILTON Daniel S.; BURWELL, Frances G (org). **Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S. – EU Partnership**. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/30ce96004082f3dab155bf5e01ac4adf/shoulder_to_shoulder_strategic_US_UE_partnership.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=30ce96004082f3dab155bf5e01ac4adf>. Acesso em: 10 out. 2014.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew et al. (Org.) **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Soares; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**. Buenos Aires, 2010.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: Ano 38, n. 01, p. 5-23, 1995.

HURRELL, Andrew. Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.7, n.4, 1988.

_____. The Politics of South Atlantic security: a survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organisation. **International Affairs**. Londres, v.59, n. 2, 1983.

INICIA hoje a operação multinacional ATLASUR IX. **Defesanet**, 24.09.2012. Disponível em : <<http://www.defesanet.com.br/naval/noticia/7857/Inicia-hoje-a-operacao-multinacional-ATLASUR-IX/>>. Acesso em: 29 out. 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Fostering Durable and Inclusive Growth**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, April 2014. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/afr/eng/sreo0414.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014.

JARDIM, Marcelo Andrade de Moraes. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. 1991. Tese (XXIIIº Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 1991.

KEENAN, Jeremy. **The Dark Sahara: America's War on Terror in Africa**. London: Pluto Press, 2009.

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

LIMA, M. A. de A. **A iniciativa da Bacia do Atlântico: um risco para o Brasil?**. 2011. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. IN: BAUMANN, Renato, org. **O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p.155-179

LÍRIO, Sérgio. Multipolar, contraditória, beligerante. **Carta Capital**. 21.08.2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/813/multipolar-contraditoria-e-beligerante-8160.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. **A Plataforma Continental Brasileira e o Direito do Mar: considerações para uma ação política**. 2000. Tese (XLº Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, MRE, Brasília, 2000.

MARTIN. Guy. **Africa in World Politics: A Pan-African Perspective**. Asmara: Africa World Press, 2002.

MBEKI, Moeletsi. Issues in South African foreign policy: The African renaissance. In: _____. **Souls: A Critical Journal of Black Politics, Culture, and Society** Volume 2, Issue 2, 2000. p. 76-81

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - OTAN. **Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation**. 2010.

Disponível em: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

OGWU, Joy. Nigeria and Brazil: a Model for the Emerging South-South Relation? In: ARLSSON, Jeker (ed). **South-South Relations in a Changing World Order**. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982. p. 102-127.

_____. The need for an African South Atlantic Ocean Organization. In **Nigerian Forum**, vol 1, nr. 4, Junho 1981.

OLIVEIRA, Lucas Kerr. A Geopolítica do Atlântico Sul na Era do Pré-sal: desafios e perspectivas para o planejamento de defesa da soberania das águas jurisdicionais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS 2013, 4. Belo Horizonte, 2013. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: ABRI, 2013.

OLIVO, Indira; NAVARRO, Ernesto. EUA instalam novas bases militares na América do Sul. **Brasil de Fato**, ano 10, nº 485. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília: vol.51, n.2, 2008, pp. 136-156.

PENHA, Eli Alves. Relações Brasil- África: os avatares da cooperação sul-atlântica. In: **X Congresso Internacional Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à globalização** (ALADAA), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 26 de outubro de 2000.

_____. **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, 2008.

_____. **Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI**. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEE), 2013.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política externa do governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

_____. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.4, p. 33-47, Jul-Dez 2013.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; VISENTINI, Paulo Fagundes. **História da África e dos Africanos**. Porto Alegre: Ed. Vozes, 2013.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz.; VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política africana do governo Lula**. Porto Alegre: NERINT, 2007. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 05.mar.2014.

PODER Naval no Seminário da Amazônia Azul, na Escola Naval. **Poder Naval**. 16 out. 2010. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2010/10/16/poder-naval-no-seminario-da-amazonia-azul-na-escola-naval/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Washington: Communications Development Incorporated. 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2013_portuguese.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A política africana do governo Lula (2003-2006). **Tempo Social**, São Paulo, vol. 21, n. 2, p. 185-209, 2009.

_____. Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2008, vol.51, n.2, pp. 39-59.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

ROSSI, Amanda. Governo Dilma implementa ‘agenda África’ para ampliar relações. São Paulo: **Estadão**. 29.10.2013. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701>>. Acesso em: 20.10.14

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.

SARNEY, José. **A palavra do Presidente: discursos e mensagens**. 1986. Brasília: Presidência da República, 1990.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign Intervention in Africa. From the Cold War to the War on Terror: New Approaches to African History**. Cambridge University Press, 2013.

SENNES, Ricardo. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 93-141.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 199-214.

SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional**. Brasília, 01/01/2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 10.out. 2014.

TAYLOR, Ian. **The International Relations of Sub-Saharan Africa**. New York: Continuum, 2010.

THE NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT - NEPAD. **About**. Johannesburg, 2014. Disponível em: <<http://www.nepad.org/about>>. Acesso em: 20 set. 2014.

THOMSON, Alex. **An introduction to African Politics**. New York: Routledge, 2010.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA. **Countries. Angola**. May 30 2013. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=AO>>. Acesso em: 18 set. 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO – UNCTAD. **Global Investment Trends Monitor**. The Rise of Brics FDI and Africa. 25.03.2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d6_en.pdf>. Acesso em: 02 out. 2014.

UNITED KINGDOM. **Securing Britain in an Age of Uncertainty**: The Strategic Defence and Security Review. London: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, 2010. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014

UNITED NATIONS WORLD OCEAN ASSESSMENT. **Regular Process Workshop for The South Atlantic Ocean**, 28-30 October, 2013, Abidjan, Côte d'Ivoire. 2013. Disponível em: <http://www.worldoceanassessment.org/?page_id=20>. Acesso em: 20 out. 2014.

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

_____. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/RES/42/16. New York, 1987.

_____. **A/43/512**: Rio de Janeiro. New York, 1988.

_____. **A/45/474**: Abuja. New York, 1990.

_____. **A/48/581**. New York, 1992.

_____. **A/49/467**: Brasília. New York, 1994.

_____. **A/53/650**: Buenos Aires. New York, 1998.

_____. **A/61/1019**: Luanda. New York, 2007.

_____. **A/67/746**: Montevideo. New York, 2013.

_____. **A/RES/43/23**. New York, 1988.

_____. **A/RES/44/20**. New York, 1989.

_____. **A/RES/45/36**. New York, 1990.

_____. **A/RES/46/19**. New York, 1991.

_____. **A/RES/47/74**. New York, 1992.

_____. **A/RES/48/23**. New York, 1993.

_____. **A/RES/49/26**. New York, 1994

_____. **A/RES/50/18**. New York, 1995.

_____. **A/RES/51/19**. New York, 1996.

_____. **A/RES/52/14**. New York, 1997.

_____. **A/RES/53/34**. New York, 1998.

_____. **A/RES/54/35**. New York, 1999.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011. p. 49-60.

VAZ, Carlos Alberto; MIGON, Eduardo. O Brasil e as alternativas para o incremento da cooperação em segurança e defesa na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 28, n. 56, p. 110-131, jan./jun. 2013.

VERSCHAVE, F. **De la françafrique à la mafrafrique**. Bruxelas: Éditions Tribord, 2004.

VIEGAS FILHO, José. **A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África**. 1982. Tese (IV° Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, MRE, Brasília, 1982.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. 29(2): 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África e as Potências Emergentes: nova partilha ou cooperação sul-sul?** Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2013.

_____. **A projeção internacional do Brasil : 1930-2012 : diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **História do século XX**. 3. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

_____. O Brasil, o Mercosul e a integração na América do Sul. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard. (Org). **Processo de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 93-108.

VOLMAN, Daniel. Contribution by Daniel Volman: Origins of Africom. **The origins of AFRICOM: the Obama administration, the Sahara-Sahel and US Militarization of Africa**. Forum of the Royal Africa Society, 9 November, 2009. Disponível em: <<http://concernedafricascholars.org/docs/bulletin85volman-keenan.pdf>>. Acesso em: 20.10.2014.

ZOPACAS – Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em Defesa. **Defesanet**. 16.Jan.2013. Disponível em : <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS---Amorim-propoe-aco-es-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa/>>. Acesso em: 05 maio 2014.