



A COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA EM DEFESA DURANTE O GOVERNO LULA

Alex Guedes Brum

Doutorando em História, Política e Bens Culturais pela FGV-Rio. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela UFF (2017) e graduado em Relações Internacionais com domínio adicional em Comércio e Negócios Internacionais pela PUC-Rio (2013).

Resumo: No decorrer da última década, o governo brasileiro intensificou seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul. O Brasil, ao buscar consolidar sua posição de país sul-atlântico, se aproximou de países da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria, e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos. Apesar de muitos desses vínculos já existirem há décadas, os esforços atuais expressam maior intensidade e uma articulação crescente entre as políticas externas e de defesa brasileiras. Este artigo tem como objetivo analisar por que o governo Lula ampliou a cooperação em defesa e segurança com diversos países africanos. Conclui-se que, diante de um cenário em que o Atlântico Sul ganha nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil instrumentalizou a cooperação em segurança e defesa com os países africanos com o objetivo de promover a construção de uma identidade regional que visa alterar as relações de poder nesse espaço.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul, defesa, governo Lula, África.

Abstract: During the last decade, the Brazilian government intensified its cooperation efforts - including in defense - with the countries in the South Atlantic perimeter. Brazil, in seeking to consolidate its position as a South Atlantic country, approached countries on the west coast of Africa, not only with historical partners, such as Angola, Nigeria, and South Africa, but also with other coastal countries. Although many of these links have existed for decades, current efforts express greater intensity and a growing articulation between Brazilian foreign and defense policies. This article aims to analyze why the Lula government extended cooperation in defense and security with several African countries. It is concluded that, faced with a scenario in which the South Atlantic is gaining new geopolitical importance, both for the actors of the region and for the outsiders, Brazil has instrumented cooperation in security and defense with the African countries with the objective of promoting construction of a regional identity that aims to change the relations of power in this space.

Keywords: South-South cooperation, defense, Lula government, Africa.



1. Introdução

No decorrer da última década, o governo brasileiro intensificou seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul. O Brasil, ao buscar consolidar sua posição de país sul-atlântico, se aproximou com os países da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria, e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos.

Como aponta Abdenur e Souza Neto (2014, p. 5), apesar de muitos desses vínculos já existirem há décadas, os esforços atuais expressam maior intensidade e uma articulação crescente entre as políticas externas e de defesa brasileiras. Diante de um cenário em que o Atlântico Sul ganha nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil instrumentaliza a cooperação em defesa com os países africanos para promover a construção de uma identidade regional que visa alterar as relações de poder nesse espaço.

Este trabalho está inserido nesse contexto de aumento da importância estratégica do Atlântico Sul, onde o Brasil passa a atuar como um *region-builder*, e tem como objetivo analisar por que o governo Lula ampliou a cooperação em defesa com diversos países africanos.

O artigo está organizado da seguinte forma: após introdução, será analisada a dimensão estratégica do Atlântico Sul para o Brasil. Em seguida, serão apresentadas as considerações teóricas. Logo após, será abordada a cooperação Brasil-África em defesa durante o governo Lula. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

2. O Atlântico Sul e a sua dimensão estratégica para o Brasil

É inegável o fato de que o Atlântico Sul se constitui em uma área estratégica para o Brasil. Através do Oceano Atlântico ocorre mais de 95% de todo o comércio exterior brasileiro. As principais fontes de hidrocarbonetos e gás do país se encontram no fundo do mar sob jurisdição brasileira, incluindo tanto os campos mais antigos quanto as novas áreas de exploração do pré-sal, o que resulta em uma grande dependência energética do Brasil com relação ao petróleo retirado da plataforma continental. Existem também muitos recursos naturais localizados no subsolo marinho que não foram sequer mapeados, além da exploração em escala econômica da pesca, também relativamente pouco desenvolvida (PENNA FILHO, 2015, p. 317).

Entretanto, a presença do Estado brasileiro no Atlântico Sul ainda é realizada de forma precária, com exceção de algumas áreas específicas, como as zonas petrolíferas mais importantes localizadas no litoral do Sudeste do país. Para Penna Filho (2015), mesmo considerando que seria muito difícil

controlar toda a chamada Amazônia Azul, é fato a precariedade brasileira em termos de capacidade de vigilância sobre esta vasta zona. Nem a Marinha nem a Força Aérea se encontram preparadas para uma missão dessa magnitude.

Segundo Penna Filho (2015), a favor do Brasil, são relativamente baixas as pressões e as ameaças internacionais sobre o Atlântico Sul. Ainda não existem, segundo o autor, interesses conflitantes de grandes potências na região. Há uma presença efetiva britânica e uma atuação crescente dos norte-americanos, o que tem causado um mal-estar no Brasil, pois certos setores da sociedade brasileira veem, nessa presença, uma fonte de ameaça futura.

Como aponta Abdenur e Neto (2014), além da defesa do território e dos recursos de interesse nacional, algumas novas questões de natureza transnacional surgem no Atlântico Sul, como o tráfico de drogas e pessoas. Além disso, a pirataria, que até recentemente se restringia ao lado oriental da África, sobretudo nas proximidades da Somália, passa a ocorrer com maior frequência no Golfo da Guiné. O alastramento da pirataria vem causando preocupação nos países que possuem interesses na região, por onde passam os navios petroleiros. O Ministério da Defesa do Brasil tem expressado preocupação com a possibilidade de que a pirataria atinja os interesses brasileiros na África, ou, até mesmo, que atinja a costa brasileira.

Nesse contexto, questões de segurança tradicional e não tradicional vêm ganhando peso na visão estratégica brasileira (ABDENUR, NETO, 2014, p. 8). A importância crescente dada aos recursos marítimos como objeto de defesa nacional transparece nos principais documentos da defesa brasileira contemporânea, incluindo a Política Nacional de Defesa (PND) (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Tais documentos apresentam o Atlântico Sul como sendo de importância vital para o Brasil e estabelecem os passos para garantir a soberania brasileira sobre o seu espaço marítimo.

A nova importância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil também se manifesta na proposta, originalmente apresentada em 2004 à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), de extensão dos limites da plataforma continental brasileira para além das 200 milhas náuticas (370 km) (ABDENUR, NETO, 2014, p. 222). Como aponta Penna Filho (2015), a proposta é fruto da desconfiança por parte do Brasil do crescente interesse internacional pelo Atlântico Sul. Tal projeção brasileira em direção ao continente africano corresponderia a uma área de 954 mil km², totalizando uma área de aproximadamente 4,5 milhões de Km². Apesar de não haver decisão definitiva, o Brasil está buscando garantir sua presença nesta área, através de programas de pesquisa sobre recursos naturais e levantamento da plataforma, por exemplo. Tais esforços incluem um forte componente de cooperação com outros países do Atlântico Sul. A

cooperação em pesquisa, sobretudo dado que o Brasil utiliza um modelo específico de mapeamento, facilita a construção de uma identidade comum na medida em que ressalta o papel vital destes espaços e recursos para o projeto comum do Atlântico Sul (REIS, 2011).

Além disso, há uma vinculação crescente do Atlântico Sul com a Antártida, em vista dos recursos naturais presentes no continente e que também são cada vez mais alvo de interesse das potências emergentes, inclusive do Brasil (ABDENUR, NETO, 2013). O Livro Branco enfatiza a importância ecológica e estratégica da Antártica para a pesquisa brasileira, por exemplo, através do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). A própria campanha “Amazônia Azul”, lançada em 2004 – sendo que, em 2007, a expressão tornou-se marca registrada da Marinha (BRASIL, 2012), busca vincular este espaço à Antártica, organizando a exposição itinerante A Amazônia Azul e o espaço antártico brasileiro (ABDENUR, NETO, 2014). Tal projeto, elaborado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), visa aumentar a atenção popular ao oceano, inclusive por meio da divulgação de materiais didáticos, lançados pelo Programa de Mentalidade Marítima (Promar) – desenvolvido também pela CIRM, para conscientizar a população brasileira sobre a importância do mar e fomentar uma “mentalidade marítima”. De acordo com Abdenur e Neto (2014), tais iniciativas podem ser interpretadas como tentativas de construção de uma identidade sul-atlântica no âmbito doméstico, buscando também legitimar o aumento dos gastos com o reaparelhamento da Marinha e com a cooperação em defesa no Atlântico Sul.

Em suma, se na dimensão global, o Atlântico Sul tem um papel secundário como via de comunicação marítima, e é periférico em termos estratégicos, no âmbito regional e local, a sua importância econômica e geopolítica é fundamental (SILVA, 2015, p. 202). Como supramencionado, para o Brasil, este oceano representa: via de transporte essencial para seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração de petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para a sua projeção marítima internacional. Além disso, o Atlântico Sul é via de transporte e comunicação com o continente africano, representando um espaço decisivo para a defesa e a segurança dos países ribeirinhos, dos dois lados do Atlântico.

3. Considerações teóricas

Longe de serem “naturalmente” delineadas por barreiras geográficas ou características culturais, as regiões são imaginários políticos, construídos no decorrer do tempo por atores motivados por interesses específicos (ABDENUR, SOUZA NETO, 2014, p. 6). Bem como o Estado, a região pode, portanto, ser compreendida como uma comunidade imaginada, com dimensões espaciais (ANDERSON, 1983). Entretanto, tal fenômeno traz consequências concretas, pois o processo de

construção da região afeta a distribuição de poder. Por exemplo, quando assumem um papel de protagonismo, determinados Estados se tornam, efetivamente, os principais construtores da região (*region-builders*) – alterando os padrões de amizade e rivalidade entre os Estados que passam a constituir a região.

Dodds (2011), que trabalha na tradição da geopolítica crítica, analisa as práticas e os discursos utilizados pelas autoridades dos Estados para a construção de identidades regionais. Para o autor, mesmo atos discursivos sobre um território já expressam e constituem estratégias em relação à dita região (DODDS, 2011). Práticas e discursos cotidianos são co-constituídos na formação de identidades geopolíticas, o que reflete a centralidade de representações veiculadas na mídia, em discursos de autoridades ou em documentos oficiais (BENWELL, DODDS, 2011). Dodds e Ingimundarson (2012) ressaltam a importância da análise da relação entre geografias imaginadas, que funcionam através do emprego de recursos discursivos como analogias e metáforas, e as práticas e performances dos Estados, que são expressas por meio de suas políticas externas. Ao empregar o conceito de nacionalismo territorial, os autores analisam como certas categorias geográficas são construídas e apresentadas a audiências domésticas e internacionais, e como essas categorias podem influenciar a adoção de determinadas políticas – como, por exemplo, o interesse em pleitear uma expansão da plataforma continental (DODDS, INGIMUMDARSON, 2012, p. 22-23). No presente trabalho, defende-se que tais práticas e narrativas estão presentes na construção do Atlântico Sul por parte de agentes do Estado brasileiro, principalmente os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e a Marinha do Brasil, que têm assumido um papel central no posicionamento brasileiro relacionado ao Atlântico Sul.

Como aponta Van Langenhove (2011), que adota o construtivismo social para analisar processos de construção de regiões, as regiões são sempre construídas através dos discursos, sendo a *regionificação* o processo que permite a emergência destas como fatos institucionalizados. Segundo Acharya (2011), as regiões são construções sociais. Para o autor, a mera existência da proximidade geográfica e de interações entre os atores de uma determinada área não são suficientes para a formação de uma região, sendo imperativa a presença de uma “ideia de região” (ACHARYA, 2011).

Neumann (1994, 1999), ao apresentar seu conceito de *region-building*, argumenta que a identidade de uma determinada região é constituída por uma série de escolhas feitas a partir de considerações históricas e políticas que dependem dos atores envolvidos, que utilizam seu capital político para desenvolver representações que constituem a região. Keskitalo (2004) aponta algumas práticas que contribuem para a construção da região: a seleção da área e formato da região, a articulação de uma dimensão simbólica para a região, o desenvolvimento de instituições voltadas para

a governança da região aliado a esforços para reforçar o uso de referências à região (tais como campanhas educacionais), e a veiculação das delimitações de área, dos elementos simbólicos e de governança para um grande público, como, por exemplo, através da mídia.

4. A cooperação Brasil-África em defesa durante o governo Lula

No decorrer do seu governo, Lula buscou se aproximar do continente africano. Durante esse período, o Brasil estabeleceu com os países africanos iniciativas de cooperação Sul-Sul em diversas áreas, inclusive em defesa. Em seguir, serão analisadas a política externa do governo Lula para a África e o papel da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira deste governo.

4.1. Política Externa do Governo Lula para a África

Em 2003, ao assumir a presidência, Lula deu início uma nova dimensão à política externa brasileira, a qual passou a ser denominada pelos cientistas políticos como “autonomia pela diversificação”, o que significa que o governo buscou aderir aos princípios e às normas internacionais através de alianças Sul-Sul, tanto com parceiros regionais, como com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.) (ULLRICH et al, 2013, p. 6). Os objetivos eram combinar a redução das assimetrias do sistema internacional, nas relações externas com os países centrais, com aumento da capacidade negociadora em âmbito nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Uma das grandes novidades da PEB durante o governo Lula foi sua inegável aproximação com o continente africano, estabelecendo, novamente, uma política para a África, como não se via desde o início dos anos 1990 (OLIVEIRA et al, 2015, p. 6). Desde então, o governo brasileiro passa a consolidar parcerias com países africanos nas mais diversas áreas, ampliando, inclusive, o número de embaixadas e consulados no continente, muitas dos quais haviam sido fechadas no período anterior (PENHA, 2011). Lula, em mensagem ao Congresso Nacional, no ano de sua posse, esclarece a nova postura:

O Itamaraty ampliará a presença do Brasil em maior número de países africanos. Inspiram a nova política africana, além da simples justiça. Os interesses de amplo segmento da sociedade brasileira, em especial a comunidade de afrodescendentes, bem como a convicção de que as parcerias políticas de cooperação econômica, técnica, cultural e em Ciência e Tecnologia entre o Brasil e a África reforçam a aceleração do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2003, p. 244).

Entre 2003 e 2010, Lula visitou 29 países africanos – alguns mais de uma vez –, totalizando mais visitas do que a somatória das visitas de todos os presidentes anteriores (FIORI, 2013, p.10). Nessas idas ao continente africano, o ex-presidente firmou inúmeros acordos econômicos e foram

estabelecidas diversas organizações empresariais, como, por exemplo, a Câmara de Comércio Brasil-Gana, em 2005. O Brasil também renegociou a dívida de vários países africanos num valor que ultrapassou um bilhão de dólares e representou cerca de 75% do total das dívidas renegociadas pelo governo brasileiro nesse período. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ampliaram seu apoio e financiamento às exportações brasileiras para a África; em 2008, os incentivos concedidos às empresas brasileiras para exportar para a África – no âmbito do “Programa de Integração com a África” – resultaram no desembolso de R\$ 477 milhões, elevando-se para R\$ 649 milhões, em 2009 (FIORI, 2013, p. 10). Em consequência, durante a administração Lula, diversas empresas brasileiras se instalaram no continente africano.

Como aponta Pecequilo, o Brasil, no que toca a sua política externa, está reforçando as dimensões verticais e horizontais da agenda, do bi e multilateralismo, com prioridades que retomam as ações de FHC com a introdução de novos tópicos, ocorrendo a mudança tática do que o autor chama do “bom comportamento” pela “barganha de” alto perfil (2008, p. 145).

O eixo horizontal, que representa a dimensão terceiro-mundista da política externa brasileira, também classificada como relações Sul-Sul, é representado pelas parcerias com as nações emergentes e com as nações menos desenvolvidas (PECEQUILO, 2008). “Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos” (PECEQUILO, 2008, p. 145).

Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre os países do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é da reforma das organizações intergovernamentais (OIGs), principalmente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Diferentemente da era FHC quando a tática na ONU foi solitária, o governo Lula buscou articular um quadro de alianças (PECEQUILO, 2008, p. 145). Nesse esforço, os países africanos têm ocupado um papel de destaque.

Em termos econômicos (e em certa medida estratégicos e diplomáticos), estes países possuem potencial para estabelecer uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo número e qualitativa pelo *status*) que levou ao aumento de seu poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, transferência de tecnologias, ajuda externa e investimentos (PECEQUILO, 2008). Além disso, os países na África e no Oriente Médio são mercados para bens de baixo e de alto valor agregado, representando, por sua vez, fonte de recursos estratégicos no campo energético e de matérias primas.

4.2. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa de Lula

Países como o Brasil, no objetivo de reduzirem as assimetrias do sistema internacional e consolidarem-se como novos polos de poder, têm buscado instrumentos capazes de reforçar e ampliar suas alianças na arena internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Segundo Ullrich et al (2013), dentre os instrumentos empregados pelas potências emergentes com o objetivo de ampliar suas influências nas discussões e decisões acerca de temas de interesse global, destacam-se as práticas de cooperação Sul-Sul (CSS), as quais, em tese, propõem relações mais igualitárias e solidárias entre os países envolvidos, num suposto contraponto as relações Norte-Sul.

As discussões sobre a CSS consolidaram-na como uma modalidade de cooperação que contempla três dimensões: (i) **dimensão política**, que promove a formação de âmbitos autônomos para a geração de perspectivas e práticas alternativas entre países semiperiféricos e periféricos; (ii) **dimensão técnica**, processo através do qual países periféricos e semiperiféricos obtém capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, experiências tecnológicas, expertises tecnológicas, que resultam em projetos e programas de cooperação; (iii) **dimensão econômica**, realizada na arena comercial, financeira, e de investimentos entre países semiperiféricos e periféricos (AYLLÓN PINO, 2012; ULLRICH et al, 2013).

Segundo Milani (2012, p. 226), as iniciativas de CSS não podem ser pensadas “dissociadas das decisões relativas à inserção internacional desses Estados (projeção de poder político) e à internacionalização de seus respectivos capitalismo no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico regional e global).” É nessa perspectiva que ganha importância a tese de que, a partir do governo Lula, a estratégia brasileira, no âmbito da política externa, e mais especificamente, das ações de CSS, estaria voltada para a consolidação do protagonismo no âmbito global, por meio da assunção de uma proposta de país doador no campo da cooperação para o desenvolvimento (ULLRICH et al., 2013, p. 6).

Como aponta Souza (2009), a estratégia de cooperação Sul-Sul conformou um dos eixos da política externa do governo Lula. Caracterizada pela formação de novas coalizões, parcerias e busca de novos mercados, essa estratégia inscreve-se em um cenário marcado pela reconfiguração das relações internacionais e do fortalecimento da multipolaridade no qual o Brasil visa desenvolver uma nova estratégia de inserção internacional (MENEZES, RIBEIRO, 2013).

O governo brasileiro usa a cooperação Sul-Sul não apenas para estreitar laços com parceiros históricos, mas também como forma de projetar sua influência e avançar interesses políticos, econômicos e de defesa. Portanto, não se restringindo a apenas atender a demandas de outros governos e instituições, a política externa brasileira utiliza a cooperação Sul-Sul de modo instrumental, com o

propósito de projetar influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional pela cooperação com países menos desenvolvidos, inclusive na área de defesa (ABDENUR, NETO, 2014, p. 215). Em paralelo, o Ministério da Defesa (MD) passa a adotar o discurso da cooperação Sul-Sul, enfatizando os laços com outros países em desenvolvimento.

Seguindo o discurso oficial, a literatura acadêmica sobre a cooperação Sul-Sul vem se concentrando sobre as iniciativas econômicas e sociais, por exemplo, a atuação de instituições implementadoras, tais como o Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com ênfase na África Lusófona. Entretanto, o programa de cooperação Sul-Sul do Brasil também inclui iniciativas crescentes na área de defesa. Tais projetos estão retoricamente e institucionalmente vinculados à cooperação Sul-Sul mais ampla, inclusive por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e ajuda a coordenar certos projetos (ABDENUR, NETO, 2014, p. 217).

4.3. Cooperação em Defesa com os Países Africanos Sul-Atlânticos

Enquanto o Atlântico Sul condicionou o preparo e o emprego para as forças navais no quadro de defesa das América durante a Guerra Fria, atualmente essa proposta se apresenta para a política externa e para a política de defesa como prioridade estratégica e como eixo de inserção internacional do Brasil (NEVES, 2015).

No decorrer da última década, o estreitamento de laços entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores tem permitido a expansão da cooperação em defesa seguindo o desejo de reaparelhamento das Forças Armadas e as prioridades da política externa.

Apesar do discurso oficial da cooperação Sul-Sul brasileira enfatizar os laços históricos e culturais com a África Lusófona, na área de defesa os acordos e iniciativas englobam uma geografia mais ampla. Observa-se que o governo Lula buscou estabelecer ou aprofundar a cooperação naval com todos os países no litoral atlântico, independente do tipo de regime e sendo eles ou não de língua portuguesa (ABDENUR, NETO, 2014).

A cooperação com a Namíbia, originada em 1992 – apenas dois anos após a independência do país em relação à África do Sul –, é vista como promissora pela Marinha do Brasil e, a partir de iniciativas consideradas bem-sucedidas, o MD vem considerando a possibilidade de ampliar a cooperação, incluindo o exército e a aeronáutica, em futuros projetos (PENNA FILHO, 2015, p. 324). O Brasil tem sido responsável em grande parte pela construção da Marinha da Namíbia. A cooperação com o país ilustra em muitos aspectos o funcionamento da cooperação brasileira, principalmente no

contexto africano. Existe um elemento de benefício à indústria nacional. Como aponta Abdenur e Souza Neto (2014, p.13), o fornecimento de embarcações é explicado pela Marinha do Brasil como abrindo “perspectivas para a exportação de outros meios navais para diversos países, com emprego de tecnologia nacional e participação de empresas brasileiras, fornecedoras de equipamentos e sistemas navais”. No caso da Marinha, o treinamento de oficiais e praças do país em português também permite ao Brasil exercer influência em um contexto de crescente atuação de outros cooperantes, como a China (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013). Tais experiências servem como modelo para a cooperação em defesa brasileira ao longo da costa da África, sobretudo a combinação de treinamento e fornecimento de equipamentos (ABDENUR, SOUZA NETO, 2014, p. 13).

Em relação à África do Sul, o fim do apartheid permitiu uma aproximação diplomática entre o país e o Brasil (PENNA FILHO, 2003). Atualmente a cooperação entre os dois países envolve também o desenvolvimento do míssil A-Darter e de um sistema de vigilância do Atlântico Sul por satélite oceanográfico. Na área naval, África do Sul e Brasil participaram com a Índia de exercícios navais trilaterais dentro do âmbito do India-Brazil-South Africa Maritime (IBSAMAR) (ABDENUR, NETO, 2014).

Também foram assinados acordos com outros parceiros estratégicos na África, tais como Angola – onde o Brasil possui fortes interesses comerciais e que tem sido mercado para a exportação de armamentos brasileiros (ABDENUR, SOUZA NETO, 2014). No caso da cooperação em defesa, o principal interesse dos angolanos é que o Brasil auxilie o país a desenvolver sua própria indústria bélica nacional de defesa, reduzindo a dependência das Forças Armadas da Angola em relação à indústria estrangeira.

A Nigéria é também um ator importante no âmbito da cooperação América do Sul-África. Em julho de 2010, Brasil e Nigéria assinaram um acordo de cooperação em defesa, com ênfase na área de projetos navais conjuntos (PORTAL BRASIL, 2010). Além do interesse nigeriano em lanchas escolares que estão sendo projetadas pela Marinha do Brasil para uso do Ministério da Educação, discute-se o estabelecimento de uma posição coordenada entre os dois países a respeito da mineração no Atlântico Sul.

Com a Guiné Equatorial, foi assinado, em 2010, durante uma visita presidencial de Lula, um acordo de cooperação em defesa, no qual o Brasil se comprometeu a providenciar assistência na área de treinamento e na realização de exercícios militares conjuntos, bem como equipamentos militares – principalmente embarcações – produzidas no Brasil (UCHOA, 2010).

Além destes parceiros chave, cooperação em defesa também engloba países menores, como Estados como São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Camarões. Alguns acordos envolvem cooperação

nas ditas questões não tradicionais de segurança, tais como o tráfico de drogas e pirataria. De acordo com Abdenur e Neto (2014, p. 13), a crise do Mali tem sido apontada como justificativa para fortalecer tais laços. O governo brasileiro vem ressaltando a proximidade geográfica da crise aos interesses brasileiros no continente africano, até mesmo no Golfo da Guiné, afirmando que o Brasil e seus aliados devem estar preparados no caso de a instabilidade se alastrar para o Atlântico Sul. Tais iniciativas envolvem, além do treinamento de oficiais e o fornecimento de equipamentos, auxílio para o levantamento de plataforma continental, objetivando a preparação de propostas junto à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Dessa forma, o Brasil dissemina sua abordagem no Atlântico Sul, utilizando a cooperação em defesa como um meio de enfatizar preocupações comuns.

Do lado africano, o interesse em cooperar com o Brasil – dentro e fora do âmbito militar – vem aumentando. E, à medida que o apoio dos países africanos ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança constitui um elemento estratégico para a diplomacia brasileira, o Brasil tem obtido sucesso ao ampliar sua base de apoio (ABDENUR, NETO, 2014). Durante visitas de alto escalão, diversos países africanos vêm expressando seu apoio abertamente ao pleito brasileiro. Para os países da costa ocidental, há também um interesse em comum na área de energia em virtude de o Golfo da Guiné concentrar boa parte do petróleo africano, cogitando-se a possibilidade de descobertas semelhantes ao pré-sal brasileiro.

A cooperação brasileira em defesa também cresce via plataformas multilaterais. Segundo Abdenur e Neto,

após as iniciativas lançadas em 2007 por Angola para a revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o Brasil vem assumindo certo protagonismo no processo. Embora a ZOPACAS tenha originado de uma iniciativa brasileira no final da Guerra Fria, foi durante a última década que o Brasil acumulou fôlego à iniciativa (2014, p. 14).

Os países africanos de língua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe – denominados PALOPS), todos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) são recipiendários de diversos projetos de cooperação patrocinados pelo Brasil ou pela própria CPLP. A cooperação naval no âmbito da CPLP envolvendo os PALOPS, bem como Portugal e Timor Leste, ocorre desde 2000 e é realizada por meio da Operação Felino, que se constitui em exercícios militares com o objetivo de “permitir a interoperabilidade das Forças Armadas dos estados-membros da comunidade e o treino para o emprego das mesmas em operações de paz e assistência humanitária sob a égide da ONU” (CPLP, 2010). Segundo Penna Filho (2015), essa cooperação no âmbito da CPLP pode ser compreendida como um complemento da cooperação naval brasileira prestada em bases bilaterais.

As iniciativas brasileiras, tanto em cooperação militar quanto de revalorização da ZOPACAS e de inserção da temática marítima na CPLP, fazem parte de um esforço de construção de um “cinturão da boa vontade”, que permite o avanço dos interesses brasileiros, mesmo além da área de segurança e defesa (ABDENUR, NETO, 2014, p. 15).

No decorrer do governo Lula, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, caracterizava qualquer aumento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Atlântico Sul como “inapropriada” e afirmava a região como uma área distinta do Atlântico Norte – rejeitando, até mesmo, uma agenda comum. Jobim também criticou como “carta branca” o novo conceito estratégico da OTAN, que enfatiza que a aliança tem condição de intervir em qualquer lugar do mundo onde os interesses dos países integrantes tenham sido lesados.

Como aponta Abdenur e Neto (2014), mais recentemente, o discurso brasileiro se amplia em referência a “atores externos a região”, refletindo a inclusão de potência emergentes de fora da região dentre os possíveis contestadores da abordagem brasileira. Tal inclusão seria explicada pelo rápido aumento de interesses e presenças no Atlântico Sul de atores de fora. A China, por exemplo, mantém relações com todos os países dos dois lados do Atlântico Sul, com exceção daqueles que mantém relações diplomáticas com Taipei.

5. Considerações finais

Como demonstrado, no decorrer da última década, o governo brasileiro intensificou seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul. Ao destacar a sua posição de país sul-atlântico, se aproximou com os países da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria, e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos.

Como aponta Abdenur e Souza Neto (2014, p. 5), apesar de muitos desses vínculos já existirem há décadas, os esforços do governo Lula expressam maior intensidade e uma articulação crescente entre as políticas externas e de defesa brasileiras. Diante de um cenário em que o Atlântico Sul ganha nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil age como um *region-builder* e instrumentaliza a cooperação em defesa com os países africanos para promover a construção de uma identidade regional que visa alterar as relações de poder nesse espaço.

Em suma, o governo Lula, ao ampliar a cooperação em defesa com os países africanos sul-atlânticos, buscou projetar a influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional. Nas suas idas ao continente africano, o ex-presidente firmou inúmeros acordos econômicos e foram estabelecidas diversas organizações

empresariais. Além disso, diversos países africanos têm expressado apoio às ambições brasileiras nas OIGs, inclusive o de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, tal busca de protagonismo por parte do Brasil pode vir a ser contestada, na medida em que aumentam os interesses dos Estados Unidos e de outros emergentes, como a China e a Índia, pelo Atlântico Sul.

Referências Bibliográficas

- ABDENUR, A; SOUZA NETO, D. *La creciente influencia de China em El Atlántico Sur*. Revista CIDOB d'Áfers Internacionals, nº 102, p. 169-197, 2013.
- _____. *O Brasil e a Cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul*. Revista Bras. Polít. Int. vol. 57, nº 1, p. 5-21, 2014.
- ACHARYA, A. *The making of Southeast Asia: the international relations of a region*. Oxford University Press. Oxford: 2011.
- ANDERSON, B. *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of Nationalism*. London: 1983.
- AYLLÓN PINO, B. *Transformações Globais, Potências Emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia*. Caderno CRH. V. 25, nº 65, p. 233-249, Salvador: mai-ago. 2012.
- BENWELL, M. C.; DODDS, K. *Argentine territorial nationalism revisited: The Malvinas/Falkland dispute and geographies of everyday nationalism*. Political Geography. V. 30, nº. 6, p. 1-19, 2011.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: 2005.
- _____. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: 2008.
- _____. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: 2012.
- CPLP. *Declaração Final da XII Reunião de Ministros da Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Brasília: 2010.
- DODDS, K. *Sovereignty watch: claimant states, resources, and territory in contemporary Antarctica*. Polar Record. V. 47, Nº. 242, p. 231-245, 2011.
- DODDS, K.; INGIMUNDARSON, V. *Territorial nationalism and Arctic geopolitics : Iceland as an Arctic coastal state*. The Polar Journal. V. 2, Nº. 1, p. 21-37, 2012.
- FIORI, J. *O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI*. In: SADER, E (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil – Lula e Dilma*, Boitempo, 2013.
- KESKITALO, E. *Negotiating the Arctic. The construction of an international region*. Routledge. New York, 2004.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Communique on the occasion of the official visit of H. E. Celso Amorim, Minister of Defense of the Federativa Republic of Brazil*, February 2013. Disponível em: https://www.defesa.com.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados_conjuntos/communique_on_the_occasion_of_the_visit_minister_of_defence_brazil.pdf.
- MILANI, C. *South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: A Comparative Framework*. In: 22nd World Congress of Political Science (IPSA), Madrid, 2012.
- NEUMANN, I. *A region building approach to Northern Europe*. Review of international studies. V. 20, p. 53-74, 1994.
- _____. *Uses of the other. The East European identity formation*. University of Minnesota Press. Minneapolis: 1999.
- NEVES, A. *Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o Século XXI*. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- LANGENHOVER, L. *Building regions. The regionalizations of the world order*. Aldershot: Ashgate, 2011.

- PECEQUILO, C. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados da Cooperação Horizontal e Vertical*. Rev. Bras. Polít. Int. V: 51, nº: 2, p. 136-153, 2008.
- PENHA, E. *Relações Brasil-África e a geopolítica do Atlântico Sul*. EDUFBA. Salvador: 2011.
- PENNA FILHO, P. *A Política Externa Brasileira diante das Principais Questões Amazônicas e do Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas*. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- PORTAL BRASIL. *Brasil e Nigéria assinam acordo sobre Cooperação em Defesa*. 23 jul. 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/07/brasil-e-nigeria-assinam-acordo-sobre-cooperacao-em-defesa>.
- REIS, R. *Atlântico Sul: um deságio para o século XXI. As velhas ameaças perpetuam as novas?* In: ACIOLY, L.; MORAES, R. (Orgs.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011.
- SOUZA, A. *Agenda Internacional do Brasil*. São Paulo: Campus. 2009.
- UCHOA, P. *Na Guiné Equatorial Lula defende democracia e assina acordo*. BBC News, 5 jul. 2010. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100705_acordo_guine_pu_aw.
- ULLRICH et al. *A Cooperação Sul-Sul como Estratégia de Política Externa Brasileira: análise dos governos Lula e Dilma*. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, set. 2013.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional. V. 29, nº 2, 2007.

