

O FLANCO LESTE DO ENTORNO ESTRATÉGICO DO BRASIL: o desafio securitário do Atlântico Sul e do litoral da África

Paulo Fagundes Visentini*

RESUMO

Na época da independência do Brasil, em 1822, o Atlântico Sul e o litoral africano eram vitais para a segurança nacional, mas depois perderam relevância. Todavia, há algum tempo a análise do Entorno Estratégico do Brasil passou a considerar a configuração de um flanco oriental, constituído pelo Oceano Atlântico Sul, bem como pelo litoral ocidental africano. A extroversão da economia brasileira, a identificação de recursos naturais *off-shore* (especialmente petróleo) e a crescente presença de atores extrarregionais, como a China, na área estudada, deram substância ao tema em sua dimensão securitária. Embora o Atlântico Sul não seja o espaço marítimo mais relevante estrategicamente, sua importância cresce rapidamente. Assim, o capítulo busca analisar a presença chinesa, norte-americana e britânica, que já caracteriza uma disputa acirrada, em um cenário de preocupação para o Brasil e os países da região, associados na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Palavras-chave: Entorno estratégico; Atlântico Sul; Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

THE EAST FLANK OF BRAZIL'S STRATEGIC SURROUNDINGS: the security challenge of the South Atlantic and the coast of Africa

ABSTRACT

At the time of Brazil's Independence, in 1822, the South Atlantic and the African coast were vital for national security, but later they lost relevance. However, some time ago, the analysis of Brazil's strategic surroundings started to take into account the configuration of an eastern flank, constituted by the South Atlantic Ocean, as well as by the Western African coast. The extroversión of the Brazilian economy, the discovery of natural off-shore resources (especially oil) and the growing presence of extra-regional players, such as China, in the studied area, gave substance to the issue in its security dimension. Although the South Atlantic is not strategically the most relevant maritime space, its importance is growing fast. Thus, this chapter seeks to analyze the Chinese,

* Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ ECEME) ECEME. Capítulo baseada em pesquisa realizada através do Edital Álvaro Alberto do CNPq e Instituto Pandiá Calógeras/ Ministério da Defesa, sobre Estudos de Defesa, intitulada "Segurança Marítima na Costa Oeste Africana: o Golfo da Guiné e a presença sino-russa". Maria Gabriela Vieira, Bolsista CNPq do projeto, colaborou com na pesquisa. Contato: paulovi.ufrgs@gmail.com

North-American and British presence in the area, which already characterizes a fierce dispute, in a scenario of concern for Brazil and the countries of the region, members of the Peace and Cooperation Zone of the South Atlantic (ZOPACAS).

Keywords: Strategic Surroundings; South Atlantic; Peace and Cooperation Zone of the South Atlantic (ZOPACAS).

EL FLANCO ESTE DEL ENTORNO ESTRATÉGICO DE BRASIL: el desafío de la seguridad del Atlántico Sur y del litoral de África

RESUMEN

En el momento de la independencia de Brasil, en 1822, el Atlántico Sur y la costa africana eran vitales para la seguridad nacional, pero luego perdieron relevancia. Sin embargo, hace tiempo que el análisis del Entorno Estratégico de Brasil pasó a considerar la configuración de un flanco oriental, constituido por el Océano Atlántico Sur, así como por la costa occidental africana. La extroversión de la economía brasileña, la identificación de recursos naturales off-shore (especialmente petróleo) y la creciente presencia de actores extra regionales, como China, en el área de estudio, dieron cuerpo al tema en su dimensión de seguridad. Aunque el Atlántico Sur no es el espacio marítimo estratégicamente más relevante, su importancia está creciendo rápidamente. Así, el capítulo busca analizar la presencia china, norteamericana y británica, que ya caracteriza una feroz disputa, en un escenario de preocupación para Brasil y los países de la región, asociados en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS).

Palabras clave: Entorno estratégico; Atlántico Sur; Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS)

1 INTRODUÇÃO

O papel do Atlântico Sul e do litoral africano, no período da independência (1822) e nas décadas seguintes, eram relevantes em termos de defesa (ameaça de potências europeias) e comércio (especialmente trata de escravos). Quase toda comunicação com as regiões do país se dava por mar e houve movimento político pelo pertencimento de Angola para o Brasil, o que foi vetado pelos britânicos. Todavia, na segunda metade do século XIX, o cenário foi se alterando e perderam relevância para a segurança do Brasil. Contudo, nos anos recentes, o conceito de Entorno Estratégico Brasileiro passou a dar maior atenção para essa região. Se no passado o debate era apenas especulativo, já há elementos concretos que embasam as análises, devido à nova importância geopolítica e econômica dessas, bem como do crescente interesse de potências extrarregionais na área. Tais desenvolvimentos independem da vontade brasileira e não podem mais ser negligenciados em termos de planejamento de defesa e análise de cenários.

O crescente desenvolvimento da Ásia e dos BRICS e, o acelerado aumento da população da África à Ásia Meridional, e o consumo mundial de bens e alimentos têm impacto imediato no reordenamento dos fluxos internacionais e na corrida por recursos naturais. Em relação a esse último ponto, os oceanos representam um espaço de crescente importância, com petróleo/gás, minérios e pesca, além de relevância militar, num quadro de redefinição geopolítica. Entre os Oceanos, ainda que não seja o mais impactado *quantitativamente*, o Atlântico Sul ganha importância geopolítica aceleradamente, constituindo uma espécie de *flanco estratégico*.

2 NOVOS EIXOS DO PODER MUNDIAL

Para analisar a projeção de potências em uma determinada região é necessário, antes, compreender as estratégias, percepções e clivagens globais das potências. Na mensuração do poder mundial são identificados e classificados hierarquicamente as grandes e médias potências. Os critérios utilizados para tanto são, todavia, limitados, se baseando, predominantemente, em elementos quantitativos. Geralmente levam em conta a superfície geográfica do país, suas riquezas naturais (agrícolas e minerais), o peso de sua economia (em geral o PIB total e *per capita*) e o tamanho e estrutura de sua população. Também são consideradas a posição geopolítica, o pertencimento à Organizações Internacionais influentes (G-7, OCDE, OTAN, CSONU), a estabilidade político-institucional e, *last but not least*, a dimensão e qualidade das Forças Armadas. Esses itens são quantificados e tabelados, produzindo um *ranking* das potências e, a partir daí uma série de reflexões estratégicas e cenários geopolíticos.

Sem dúvida, tratam de elementos basilares, mas a forma como se articulam e sua importância relativa devem estar relacionadas com outros elementos qualitativos. Em primeiro lugar, há a evolução histórica (cada Estado-Nação tem suas características específicas), o nível de desenvolvimento social e econômico, o grau de articulação das elites no poder, a existência de um projeto nacional, as conexões internacionais e o posicionamento no sistema econômico e político-militar global, entre outros.

Um país pode possuir um poder militar expressivo e uma economia de grande porte, mas também se encontrar em declínio por uma transformação na economia mundial e pelo surgimento de polos de poder desafiantes. Além disso, apesar de ser detentor de uma economia forte e capacidade militar quantitativa, algumas vezes tem limitações de soberania, que dificultam a conversão desses elementos em um instrumento eficaz de ação. A tabulação dos elementos materiais de poder pode gerar, assim, uma concepção estatística errônea e uma apreciação estratégica equivocada. Além disso, os paradigmas explicativos e a realidade internacional se tornaram fluídos com o encerramento da Guerra Fria. O que já era complicado

numa fase de liderança reconhecida e de hegemonia, no quadro de uma fase de transição pode ser ainda mais complexo e incerto.

Mais do que por rivalidades ideológicas ou geopolíticas, o que conta é a posição político-econômica que os países ocupam na estrutura de poder mundial. Nesse contexto, o primeiro grupo da política internacional contemporânea se aglutina no *eixo militar-rentista anglo-saxão*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel. Trata-se das nações hegemônicas que detêm recursos militares, diplomáticos, financeiros, tecnológicos, de inteligência compartilhada e de comunicações. Estando na fase pós-industrial rentista, vive dos recursos das demais nações, empregando para tanto os meios acima mencionados.

O acordo chamado *UKUSA* (Reino Unido e Estados Unidos da América), estabelecido na segunda metade dos anos 1940 entre Washington e Londres, deu origem ao sistema de informações e espionagem eletrônica *Echelon*, conhecido como tal nos anos 1980. Esse sistema, sediado na Inglaterra, recolhe, processa e compartilha informações entre os países que constituem os *Cinco Olhos*: EUA, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Anteriormente voltado a questões militares contra o Pacto de Varsóvia durante a Guerra Fria, ele passou nos anos 1980 a incluir a espionagem industrial e política, inclusive em relação a aliados na OTAN na União Europeia, como foi denunciado no Parlamento Europeu em 2000.

O segundo é o *eixo industrial desenvolvido* da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos. Também com um produtivo e avançado capitalismo industrial e elevado nível de vida de suas populações, ele se diferencia do primeiro, pois esse grupo carece dos recursos de poder tradicionais, como os militares, e de plena soberania. Foram protegidos durante a Guerra Fria, mas hoje a situação é incerta e as tensões com o primeiro são crescentes. Muito do que vier a ocorrer depende da atitude política a ser adotada por nações relevantes do eixo, como a Alemanha e o Japão, os derrotados da Segunda Guerra Mundial. O caso francês é emblemático, pois, entre os países desse eixo, detém uma posição única: potência nuclear, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, detentora de uma rede de bases ao redor do mundo e de uma tecnologia e indústria aeroespacial independente. Com a Alemanha forma o *hard core* da União Europeia, mas desde os anos 1970 parece mergulhada numa crise de identidade estratégica, seguindo políticas erráticas e “esquizofrênicas”.

O terceiro consiste no *eixo industrial heterodoxo emergente*, integrado pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e do Irã, onde as estruturas de poder e a participação do Estado na economia são relevantes. Trata-se do que se denomina *semiperiferia*. Como o anterior, seu objetivo imediato e prioritário é o de evitar um conflito armado de dimensões globais e manter seu desenvolvimento econômico. Com recursos para se defender, eles não conseguem projetar poder em escala planetária e dependem, em certa medida, da atitude que vier a ser adotada pelo segundo eixo. O Brasil e a África do Sul parecem estar absorvidos por suas agendas políticas internas e buscam redefinir sua posição regional e mundial.

Por fim, o quarto é o *eixo agrário, mineral e demográfico periférico*, integrado pelas nações médias e pequenas da América Latina, da África e da Ásia geográfica (que inclui o Oriente Médio). Em seu conjunto, elas possuem recursos humanos, agrícolas ou minerais abundantes (inclusive energia). Todavia, elas não detêm a capacidade militar ou articulação diplomática necessárias, tendendo a agir de maneira fragmentada e constituindo uma zona em disputa pelos demais eixos. Esse fenômeno é agravado pela instabilidade interna em diversas áreas, o que dificulta a adoção de uma estratégia mais objetiva e sustentável.

3 A NOVA GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL

A expansão europeia, através do surgimento de Potências Navais e dos seus Impérios Marítimos, posicionou os Oceanos no centro da política mundial no século XVI. Em termos de Doutrina, chocaram-se a concepção “natural” do holandês Hugo Grotius (*Mare Liberum*, 1609), de ampla liberdade de ação no mar e defendida pelas Talassocracias, com a mais restritiva do inglês John Selden (*Mare Clausum*, 1635). A primeira sufocou a segunda por três séculos, até os anos 1958-60, quando a *dimensão horizontal* dos mares dá lugar à *dimensão vertical*, com a valorização dos recursos naturais vivos e minerais. A corrida pelo controle dos mares pelos Estados foi disciplinada juridicamente pela Conferência de Montego May (CARACAS, 1974-84). Mas a aplicação da justiça em pleno mar, além de difícil, foi complicada pela expansão industrial e populacional, abrindo-se um novo campo de disputa diplomática, econômica e militar internacional (LOUCHET, 2018, p. 10).

O Atlântico Sul foi, no século XVII mercantilista, mais importante que o Atlântico Norte, mas foi sendo relegado a um lugar estrategicamente secundário, o que se agravou com a abertura dos canais de Suez e do Panamá. As conexões marítimas entre as partes ocidental (Europa e América Setentrional) e oriental (África setentrional e Ásia) do hemisfério Norte seguem sendo as mais densas. Nos anos 1970 eram mínimas no Atlântico Sul, mas o que se observa é que esse Oceano, em suas duas margens (a terceira seria a Antártica), na conexão com o Atlântico Norte e em passagens ao Índico e Pacífico, está adquirindo importância estratégica global.

O aumento das dimensões dos cargueiros (petroleiros e transporte de *containers*) e do seu número tornam os canais de Suez e do Panamá menos atrativos, fazendo com que a Rota Sul passe a ser cada vez mais explorada. Além disso, o crescimento econômico e demográfico da África e da América do Sul, desde o início do século XXI implicam o crescimento acelerado dos fluxos comerciais intrarregionais ou de exportação e importação da região para outros continentes. Ao lado da maior importância *horizontal* do Oceano Atlântico Sul, houve um aumento súbito de sua relevância *vertical*. A descoberta de novas jazidas de gás e petróleo nas margens africanas e sul-americanas gera prosperidade, cobiça externa

e problemas. Há, ainda, o incremento das atividades pesqueiras e a existência recursos minerais potencialmente exploráveis.

Pode-se acrescentar que existe um “terceiro litoral” sul-atlântico, a Antártica, que além dos itens acima mencionados, constitui um imenso reservatório de água doce. A Antártica, dado seu *status* jurídico específico, representa uma fonte de disputas em que estão envolvidas potências extra-regionais. Além disso, há a passagem aos Oceanos Índico e Pacífico em seu espaço geopolítico, e o continente gelado deveria ser computado dentro do entorno estratégico do Brasil.

A Europa tem muito interesse na Bacia do Atlântico Sul, especialmente Portugal e França, por terem sido potências coloniais na região. Da mesma forma, o Reino Unido, apesar de buscar um *low profile*, constitui uma presença efetiva na região, com um colar de ilhas e vasta Zona Econômica Exclusiva. Por fim, a proposta de uma Comunidade do Atlântico (fundindo o cenário estratégico da parte Norte do Atlântico com a Sul) denota interesse norte-americano e de eventual expansão (formal ou informal) da OTAN para o Sul. Isso se deve, em grande parte, a uma percepção de ameaça em relação à crescente projeção chinesa e, muito secundariamente, russa. O conjunto dessas situações propiciam à essa região, que constitui o núcleo do Entorno Estratégico Brasileiro, uma nova dimensão Geopolítica.

4 NOVOS ATORES NA REGIÃO: CHINA E RÚSSIA

A presença chinesa, inclusive naval, é crescente e ganha densidade, enquanto a russa ainda é limitada e esporádica, com maior interesse no Oceano Índico. A China possui uma Grande Estratégia, inclusive naval, que já atingiu uma projeção global, analisada pormenorizadamente em outro artigo do projeto. Embora a China seja antípoda em relação ao Brasil, a região é cada vez mais relevante para seus interesses. Sua presença é multifascética, com dimensões econômicas, diplomáticas e securitárias, aproveitando cada espaço em que sua influência pode ser ampliada sem gerar conflitos. A projeção econômico-diplomática chinesa para a África é muito grande, e está sendo seguida pela militar, especialmente naval. A China tem recursos e estratégia para a expansão da sua armada, que ocorre em ritmo acelerado, embora ela ainda careça de experiência.

Com forte presença nos países africanos (já conectados pelo OBOR¹) e na sua costa atlântica, a China considerava a América Latina uma área de influência norte-americana e respeitava tal realidade geopolítica. Após a crise econômica gerada pelo *sub-prime* em 2008, a presença chinesa tem crescido no continente americano, detentor de imensos recursos naturais. Com dificuldades no balanço de pagamentos e carentes de investimentos, países latino-americanos têm encontrado

1 Corredor de desenvolvimento One Belt, One Road, ou “Cinturão”.

na conexão chinesa se não uma solução, ao menos um alívio econômico. Embora a China não se envolva em assuntos políticos internos, tal situação gera uma considerável mudança no mapa estratégico, o que confere lógica à política reativa do governo Donald Trump.

Os interesses chineses crescem rapidamente em todo o hemisfério Ocidental, da Groenlândia à Argentina, geralmente focando em países mais carentes de ajuda externa. O caso do Uruguai é exemplar, já tendo havido incidentes com barcos de pesca chineses em águas territoriais brasileiras vizinhas. Cabe salientar que a China possui um projeto de poder e recursos políticos e econômicos muito articulados para realizá-lo, mas é importante salientar que seu projeto não é o de “superpotência dominante”. Ela sofre da *Síndrome Alemã*, isso é, o temor de que sua ascensão provoque uma guerra que a interrompa, como aconteceu com a Alemanha nas duas Guerras Mundiais. O problema é que a China tem, ainda, a maior população do mundo, e o peso e a velocidade do seu desenvolvimento causam um desequilíbrio do poder mundial. Especialmente agora em que atingiu o estágio tecnológico, cujo ponto alto é o 5G, para não falar das tecnologias em áreas tradicionais.

E esse peso e ritmo estão sendo acompanhados por rápido avanço na área de Defesa, inclusive aeronaval. Seu interesse maior é manter abertos os corredores de abastecimento próximos a seu território, mas à medida em que sua economia se globaliza, ela busca pontos de apoio naval e suas frotas exploram economicamente o Oceano Mundial. Embora a Rota da Seda propicie uma forma de se conectar por via terrestre com a Ásia Meridional, o Oriente Médio e a Europa, a África e a América Latina representam espaços novos de projeção da economia, para a qual necessita do poder naval. O resultado é um novo fenômeno geopolítico e estratégico duplo: a reconstrução das conexões terrestres eurásianas anteriores ao século XV, ao mesmo tempo em que um Império Terrestre começa a se tornar, também um Império Marítimo.

Já a presença russa é mais fragmentada e reativa, com o país carecendo de recursos para projetar poder na região do Atlântico Sul. Mas o petróleo e minérios são de seu interesse, bem como a venda de armamentos. Aí, em casos como o da Venezuela, a Rússia faz valer seus interesses, cabendo ressaltar que esse país não é mais “puramente estatal” como na época da URSS. A concentração de poder em Vladimir Putin é mais sintoma de fragilidade do que de força, devido ao baixo nível de institucionalização da Federação Russa. Há interesses privados e corporativos com agendas internacionais próprias que se associam ao Estado quando necessário, o que não obedece à lógica geopolítica nacional.

Mesmo com limitações como um PIB equivalente ao da Espanha, mas com uma população 3,5 vezes maior, e um território vastíssimo a ser defendido, a Rússia tenta construir um poder naval. Ele é limitado por razões orçamentárias e por debilidades técnicas, como se observa em incêndios com o do Porta-Aviões

Kusnetsov (dezembro de 2019). O que a pesquisa demonstrou é que o Atlântico Sul não possui qualquer prioridade para a Rússia (mas na África a presença cresce), mas o país também deseja ter uma presença naval, talvez para barganhar outras questões com os EUA, como os tratados antimísseis. O caso é diferente da China, cujos gastos militares aumentaram 130% em uma década, atingindo 250 bilhões de dólares. Embora estejam bem abaixo dos EUA (650 bilhões), ele é maior do que os do Reino Unido, da França e da Rússia juntos (EL PAÍS, 28 dez. 2019, com base no SIPRI/Estocolmo).

5 A RENOVAÇÃO DE ANTIGOS ATORES

Com o advento da crise econômica e política da União Europeia, Portugal valoriza cada vez mais o Atlântico Sul e tenta se apresentar como interlocutor privilegiado da UE e também na qualidade de membro da OTAN. Contudo, isso pode representar um espaço de atuação para a Marinha do Brasil, através do aprofundamento da cooperação com a Armada Portuguesa. Um cuidado especial deve ser tomado em relação à presença silenciosa do Reino Unido, que está ampliando aeroportos (Ilha de Santa Helena e Ascensão), bem como reforçando sua presença militar.

Há um aumento da insegurança (pirataria, pesca ilegal, terrorismo, tráfico de drogas, pessoas e armas) e aumento da insegurança “velada” da soberania dos países sul-atlânticos sobre seus recém-descobertos recursos naturais estratégicos. O Atlântico Sul, que sempre fora o mais pacífico dos oceanos, passa a ser um flanco importante da disputa estratégica global entre os países ocidentais (EUA, França, Reino Unido) e China (com a Rússia como coadjuvante).

Sobre a presença dos EUA na região cabe ressaltar que, nas gestões Bush, Obama e Trump, a estratégia naval para o Atlântico Sul não foi substancialmente alterada, permanecendo focada nos seguintes temas: proteger o comércio e a navegação internacional, garantir a segurança energética e combater o crime organizado transnacional. Quanto a estrutura político-institucional responsável pela execução da estratégia norte-americana na região do Golfo da Guiné destaca-se o AFRICOM (2007), o AFS (2007) e a proposta da Comunidade Atlântica, além da reativação da IV Frota (componente destinada ao Atlântico Sul das forças navais dos EUA) em 2008. Todos os mecanismos citados buscam construir relações de cooperação com os países do Golfo da Guiné, mas também foram pensados para que, em uma eventual situação de conflito ou forte instabilidade na região, os EUA tenham capacidade de agir prontamente - o que demanda presença constante no continente. A maioria dos países africanos se opõe fortemente a essa presença.

Importa ressaltar que a Comunidade Atlântica diferencia-se das demais iniciativas, uma vez que busca consolidar uma presença indireta dos EUA na região.

Essa mudança recente na postura estadunidense deve-se às transformações pelas quais o Sistema Internacional vem passando. O foco principal passou a ser a Ásia-Pacífico como sua prioridade estratégica, ou seja, o espaço em que concentraria suas forças seria nas proximidades da China. Esse arranjo sob liderança da América do Norte tem como objetivo estabelecer uma visão regional de segurança comum. Contudo, é interessante destacar que esse alargamento do raio de atuação cumpriria com a intenção dos EUA em “terceirizar” para outros aliados o controle e atuação diretos, atuando como supervisor desta tarefa. A ideia de que a OTAN, como estrutura institucional, seja alargada para o Atlântico Sul parece pouco provável, embora esteja havendo ações de “mostrar a bandeira”, como fazem outros atores extrarregionais.

6 O PAPEL DA ÁFRICA PARA A DEFESA DO ATLÂNTICO SUL

As ameaças securitárias no Golfo da Guiné representam mais os efeitos da debilidade dos Estados da região do que um grande jogo estratégico, mas, evidentemente, não há espaço para o vácuo. Interesses locais, privados, criminais e de potências extrarregionais ocupam os espaços não controlados, pois a contínua descoberta de jazidas de petróleo e gás na região reforça ambições. Na margem sul-americana, o Oceano Atlântico também se torna uma fonte de recursos energéticos (jazidas do pré-sal) e animais, mas a situação é menos instável, apesar das vacilações estratégicas e carências de recursos para a Defesa.

Questões demográficas são vitais para a análise do cenário estratégico pois, enquanto a população sul-americana está entrando em fase de estagnação, na África há uma alta taxa de natalidade, alta taxa de população economicamente ativa e crescentes fluxos migratórios, inclusive transatlânticos. Até 2050, estima-se que a população da África Subsaariana dobre, com Nigéria, Angola, RD do Congo, Tanzânia e Etiópia superando a população brasileira até 2100 (RELATÓRIO DA POPULAÇÃO MUNDIAL/ONU, 2019). Assim, na nossa margem haverá abundância de recursos minerais, agrícolas e água, enquanto na outra haverá uma população imensa. Uma das consequências é que nações como Angola e Nigéria se tornarão líderes regionais.

Não apenas o surgimento de novas potências regionais africanas e a presença de gigantes econômicos como a China, com interesses militares correspondentes, será objeto de preocupação aos formuladores da estratégia de Defesa, como a possível instabilidade regional na outra margem requer séria atenção. Países relativamente frágeis, com imensas populações e alguns recursos estratégicos, procurarão alianças extra-regionais. Desde o início do século XXI a África está se tornando um espaço de disputa estratégica internacional, uma Nova Fronteira Econômica, o que configurará uma nova dimensão geopolítica ao Oceano Atlântico Sul. Conhecer bem a África e nela marcar presença é do máximo interesse do Brasil.

Sem o apoio dos Estados da outra margem do Oceano, qualquer estratégia de Defesa do Atlântico Sul estará fadada ao insucesso, aumentando nossa vulnerabilidade nacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCEITOS E VARIÁVEIS PARA UMA ORDEM REGIONAL MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL/ ZOPACAS

Apesar de nem sempre dialogarem de forma explícita, a Diplomacia e a Defesa do Brasil convergiram, historicamente, em alguns pontos em defesa do interesse nacional em momentos críticos. O principal é a posição explícita de evitar que potências extrarregionais projetem poder para seu entorno estratégico. Trata-se de evitar a militarização da região, que poderia trazer resultados problemáticos ou perigosos para o Brasil. No que tange, especificamente à Defesa, a estratégia de dissuasão tem se revelado uma ferramenta vital, mas que já não pode mais funcionar de forma individualizada. É necessário articular uma estratégia regional que integre os Estados litorâneos das duas margens do Atlântico Sul numa perspectiva comum de defesa da soberania, da paz e do desenvolvimento. Para tanto, o relacionamento com a África é indispensável.

Segundo o Almirante francês (retirado) Jean Dufourcq, as responsabilidades marítimas modernas “devem ser uma combinação entre a defesa dos interesses de seu país com as responsabilidades internacionais” (2011, p. 260). Para ele, as áreas marítimas se assemelham aos espaços cibernéticos e monetários, indispensáveis à atividade humana e ao desenvolvimento no novo século. Todavia, como tal, não constituem espaços passíveis de povoamento ou ocupação permanentes. Geralmente nesses espaços o controle é débil ou, mesmo, inexistente, evidenciando a vulnerabilidade da soberania dos países litorâneos. Para o acadêmico nigeriano Paul Adogambe, “o Atlântico Sul precisa de uma nova arquitetura de segurança e governança marítima para desenvolver a vigilância costeira e a tecnologia de satélite para explorar [sua vastidão]. Também precisa das redes de comunicação para monitorar e detectar atividades ilegais, bem como a capacidade de lidar efetivamente com elas.” (2019, p. 34).

No que tange à Marinha, o Brasil possui recursos diplomáticos e dissuasórios relevantes. Um deles é a cooperação militar e diplomática com as nações africanas e sul-americanas, através da iniciativa Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Ainda que a mesma tenha permanecido “adormecida” por alguns períodos, ela representa uma ferramenta institucional privilegiada para a elaboração de uma estratégia de dissuasão. Não é necessário iniciar uma nova negociação, basta vontade política e, atualmente, os atores relevantes são a Armada e o Itamaraty. As tratativas brasileiras atuais para reanimar a ZOPACAS representam uma ação de grande importância estratégica. O diálogo permanente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs) também necessita ser mais bem explorado, bem como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da qual Brasil e

Portugal também fazem parte.

Uma questão relevante é que, como em outros momentos históricos, a rivalidade de grandes potências em nosso entorno estratégico soou como um alarme para a formulação de políticas de defesa. Em todas essas ocasiões o Brasil buscou explorar a situação como uma eficaz forma de *barganha*, evitando alinhamentos precipitados e desconsiderando pressões para se posicionar. Ao enfrentar os desafios representados pela presença chinesa (e muito periféricamente, russa) em seu entorno estratégico, o Estado e a sociedade brasileiros têm a oportunidade analisar, formular uma estratégia e implementar políticas públicas para resolver um conjunto de problemas.

A questão migratória, por exemplo, tem sido tratada de forma fantasiosa, especialmente se considerarmos que mesmo os países africanos em rápida expansão demográfica já iniciaram um movimento em direção ao Brasil. Os desequilíbrios climáticos (talvez seja precipitado falar em *mudanças*), tendem a agravar a situação. Os delitos transnacionais, por sua vez, não têm recebido a devida atenção, e fenômenos novos, como o derrame de óleo em alto mar, que atingiu uma parte imensa do litoral brasileiro, mostram que ameaças podem surgir de onde menos se espera. E que o país não tem ainda a capacidade de resposta necessária.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal. The BRICS and the South Atlantic: Emerging arena for South– South cooperation. *South African Journal of International Affairs*, [s.i.]v. 21, n. 3, p. 03-319, 2014.

ADOGAMBE, PAUL g. “Maritime Security and Governance of the South Atlantic: The Nigerian Perspective”, in DUARTE, E. and BARROS, M. c. DE (Eds). *Navies and Maritime Policies in the South Atlantic*. London: Palgrave/ Macmillan, 2019, p. 13-40.

ALLEN, Fidelis. Oil and Security in the Gulf of Guinea: Reflections on the External and Domestic Linkages. *Journal of Sustainable Development*, [s.i.], v. 5, n.4, 2012.

ALI, Kamal-Deen. *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges*. Leiden/Boston: Brill, 2015.

ANYIMADU, Adjoa. *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons learned from the Indian Ocean*. London: Chatan House, 2013.

APA-Yaoundé. Russia willing to contribute to security in Gulf of Guinea. Agence de Puisse Africaine, [s.i.], 06 de jun., 2017. Disponível em: <https://www.journalducameroun.com/en/russia-willing-to-contribute-to-security-in-gulf-of-guinea/>Acesso em: 27 jan. 2022.

BATTAGLINO, Jorge. A reativação da IV Frota e o novo paradigma de controle global dos Estados Unidos. *Política Externa*, v. 17, n. 4, p. 31-47, 2009.

BENABDALLAH, Lina. China's Peace and Security Strategies in Africa: Building Capacity is Building Peace? *African Studies Quarterly*, 2016.

BIZIOURAS, Nikolaos. Piracy, State Capacity and Root Causes: Lessons from the Somali Experience and Policy Choice in the Gulf of Guinea. *African Security Review*, Pretoria, v. 22, n. 3, p. 111-122, 2013.

BURGER, J. The return of Russia to Africa. *New African Magazine*. Disponível em: <https://newafricanmagazine.com/17662/>. Acesso em: 4 ago. 2019.

CEPIK, Marco. Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (org.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. 1 ed. San Jose: FLACSO, 2013.

DANIEL, Rosaline; SHUBIN, Vladimir. Africa and Russia: The Pursuit of Strengthened Relations in the Post-Cold War Era. In: NAGAR, Dawn; MUTASA, Charles. *Africa and the World - Bilateral and Multilateral International Diplomacy*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

DEEN, Ebrahim Shabbir. AFRICOM: Protecting US interests disguised as 'military partnerships'. *Al Jazeera Center for Studies*, 2013.

DUFOURCQ, Jean. Poder marítimo no século XXI: desafios para uma força naval moderna. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17, n.2, 2011.

DUFOURCQ, *La Chine, au cœur de son environnement stratégique, maritime et terrestre*. Université Paris-Dauphine, 2017.

FITUNI, Leonid; ABRAMOVA, Irina. *Resource Potential of Africa and Russia's National Interests in the XXI Century*. Moscow: Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, 2010.

GONZÁLEZ, Yoslán Silverio. *África Occidental-Crisis vs. Estabilidad Política*. Porto Alegre: UFRGS/ Livraria Palmarinca, 2018.

HAIFANG, Liu. Africa and China: Winding Into a Community of Common Destiny. In: NAGAR, Dawn; MUTASA, Charles. *Africa and the World - Bilateral and Multilateral International Diplomacy*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. HARTMAN, A. Chinese naval base for Walvis Bay. *Namibian*. Disponível em: <https://www.namibian.com.na/index.php?id=130693&page=archive-read>. Acesso em: 4 ago. 2019.

HELBIG, Robert. NATO-Brazil Relations: Limits of a Partnership Policy. *Konrad Adenauer*, 2013.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; MARCONDES, Danilo. Maritime Regions and the South Atlantic. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 2., 2017.

HOLLAND, Steve; WROUGHTON, Lesley. US to counter China, Russia influence in Africa: Bolton. *Reuters*, 13 de dez., 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-africa/u-s-to-counter-china-russia-influence-in-africa-bolton-idUSKBN1OC1XV>.

HUI, S. *Engaging an Emerging Superpower: Understanding China as a Foreign Policy Actor*, Londres: Chatham House, 2011.

JACOBSEN, Katja Lindskov; NORDBY, Johannes Riber. *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Copenhagen: Royal Danish Defence College Publishing House, 2015.

JIAN, Chen. Greater Role To Africa And Developing World In The China-Led G20. *Shanghai Institutes for International Studies*, 2016.

KANG, David C. *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.

KLOMEGAH, Kester Kenn. Russia's investment in Africa: New challenges and prospects. *Pambazuka News*, 2014.

KLOMEGAH, Kester Kenn. Africa: Russia's strategy and global competitors. *Modern Diplomacy*, 2017.

LAHTINEN, Anja. *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa - Relations on the Move*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

LIANGXIANG, Jin. China's Role In African Security Issues. *Shanghai Institute for International Studies*, 2016.

MACLAY, Jeffrey et al. The Fourth Fleet: A Tool of U.S. Engagement in the Americas. *Center for Strategic and International Studies*. Washington, 2009.

MEDEIROS, E. S. *China's International Behaviour: Activism, Opportunism and Diversification*, s.l.: RAND Corporation. 2009.

MICHAEL, Ehizuelen; OMORUYI, Mitchell. China-Africa policy changing outcome. *China Daily Africa*, 2017.

NANTULYA, P. Implications for Africa from China's One Belt One Road Strategy. *Africa Center for Strategic Studies*. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/implications-for-africa-china-one-belt-one-road-strategy/>. Acesso em: 4 ago. 2019.

Ordre des Experts Comptables de Côte d'Ivoire (CIV). *Exports, Imports, and Trade Partners*. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/civ/>. Acesso em: 4 ago. 2019.

OLIVIER, Gerrit; SUCHKOV, Dmitry. Russia is back in Africa. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 37, n. 2, 2015.

PENHA, Eli Alves. A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da Segurança Regional no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v.18 n. 1, 2012.

PLOCH, Lauren. Nigeria: Current issues and U.S. policy. CRS Report, *Congressional Research Service*, 2013.

PUTIN, Vladimir. *Maritime Doctrine of Russian Federation 2020*. Government of Russian Federation, julho 2001.

ROSS, A. Factbox: Russian military cooperation deals with African countries. *Reuters*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-africa-russia-factbox/factbox-russian-military-cooperation-deals-with-african-countries-idUSKCN1MR0KH>. Acesso em: 4 ago. 2019.

STRATFOR. Russia's Plan for Making Friends in Africa. *Stratfor Assessments*, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/russia-putin-diplomacy-africa-great-power>. Acesso em: 03 ago 2019

UKEJE, Charles; MVOLO ELA, Wullson. *African approaches to maritime security: The Gulf of Guinea*. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

VIRCOULON, Thierry; TOURNIER, Violette. Gulf of Guinea: A Regional Solution to Piracy? *International Crisis Group*, 2014.

VREY, François. A Blue BRICS, Maritime Security, and the South Atlantic. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 39 n. 2, 2017.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul como espaço estratégico para o Brasil: política externa e de defesa. In: ARTURI, Carlos Schmidt (org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: CEGOV, 2014.

XINFENG, Li; CHUNYU, Zhang; MENGYING, Zhang. China's Role in Peace and Security Cooperation in the Gulf of Guinea Region. *China Int'l Stud*, v. 66, 2017.

ZHANG, Ying. China's Diplomacy in Africa: ideas and practices, *China Int'l Stud*, v. 69, 2018.