

*A Guinada para o Atlântico Sul: a influência do Brasil nas relações ao leste e a diversificação de parcerias com a África Ocidental*

---

Ana Luiza BRAVO E PAIVA<sup>1</sup>

Cintiene Sandes MONFREDO Mendes<sup>2</sup>

Sabrina Evangelista MEDEIROS<sup>3</sup>

*“Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”*

*José María Morelos y Pavón*

**Resumo:**

Este artigo tem por escopo avaliar a guinada do Brasil rumo ao Atlântico Sul. O argumento central do texto centra-se no aumento da importância das relações com a África na agenda política brasileira como resultante das controvérsias e entraves observados nas diferentes propostas de integração na América do Sul. Diante de tal cenário, Brasília teria optado por adotar uma estratégia de diversificação de parcerias cuja orientação tem se destinado com maior ênfase para a África Ocidental. Sendo assim, ao longo do texto, serão apresentadas evidências concernentes à cooperação técnica brasileira que reforçam a noção de triangulação e diversificação de parceiros.

**Abstract:**

*The focus of this paper is to evaluate Brazil's shift toward the South Atlantic. The central argument of the text addresses the increasing importance of relations with Africa as part of the Brazilian political agenda attributed to the disputes and obstacles identified in various South*

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta de Estudos da Guerra e da Paz no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares – Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME).

<sup>2</sup> Professora Adjunta de Segurança Internacional e Defesa do Centro Cordeiro de Farias – Escola Superior de Guerra (ESG)

<sup>3</sup> Professora Associada de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos – Escola de Guerra Naval (EGN)

*America integration proposals. In this scenario, Brasilia has opted to adopt a strategy aimed at diversifying its partnerships with a greater focus on West Africa. In that regard, the paper provides, throughout its contents, evidence of Brazilian technical cooperation that help to reinforce the concept of triangulation and the diversification of partners.*

**Palavras-chaves:** Atlântico Sul; Comunidade de Língua Portuguesa, ZOPACAS

**Keywords:** *South Atlantic; Community of Portuguese Language Speaking Countries; South Atlantic Peace and Cooperation Zone*

### **Introdução**

Uma questão importante do ponto de vista estratégico para o Brasil é a diversificação de parcerias, o que é expressão de seu modelo de multilateralidade.<sup>4</sup> Tal multilateralidade está qualificada pela participação brasileira em fóruns internacionais, como também, pela diversificação econômico-comercial que se caracteriza, sobretudo, em relação aos países que não estão incluídos nos regimes regionais de preferência e união aduaneira.<sup>5</sup> Nesse campo, o projeto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS 1986) foi constituído antes e, hoje, mantém-se em paralelo ao da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996), pela qual a questão estratégica e de segurança deriva como resultado da formação de uma comunidade de proximidades culturais e históricas. Apesar do foco original da CPLP não ser a defesa é possível dizer que, desde o seu início (1996), a parte que está relacionada à cooperação naval e marítima teve evolução significativa e tem oferecido à comunidade o aprofundamento destas relações, principalmente, depois do lançamento da Estratégia da CPLP para os Oceanos (2010).

---

<sup>4</sup> Flávia Mello de Campos, “O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo”, *Texto para discussão* (Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: 2011). [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1628.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1628.pdf).

<sup>5</sup> Luiz Souto Maior, “A Crise do Multilateralismo Econômico e o Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 n.2 (jul/dez de 2004).

A superposição entre estes dois projetos distintos em sua institucionalidade e natureza não é única e acontece também com base nos projetos bilaterais em curso com países integrantes da CPLP e da ZOPACAS, que também expressam relações setorizadas e distribuídas por diferentes ministérios. De outro modo, a participação brasileira comum aos dois fóruns parece realinhar princípios eventualmente distintos entre membros de ambas organizações e fazer mais relevantes aqueles outros que tem comum interesse e atravessam ambas fronteiras. A triangulação destas relações com base em uma perspectiva de liderança brasileira, ainda que compartilhada com outros atores de grande expressão, parece fortalecer os projetos de multilateralidade, com diferentes repercussões.

A ZOPACAS é constituída pelos seguintes países: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Dentre estes, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Angola e Guiné-Equatorial fazem parte da CPLP, representando 25% dos componentes da ZOPACAS. Se a representação da língua portuguesa não é majoritária, 9 são os de língua francesa (38%), 8 são os países de língua oficial inglesa (33%) e um de língua espanhola (5%), o que revela uma distribuição razoável entre as principais línguas e sem preponderância de uma sobre as demais.<sup>6</sup>

Este eventual equilíbrio também é representado por uma diversidade de interesses nacionais, com um número tão abrangente de países quanto a complexidade desta agenda. Sendo criada com base na resolução da ONU (Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações

---

<sup>6</sup> “Geografia da Língua Portuguesa”, História da Língua Portuguesa, acessado em 7 de junho de 2019, <http://cvc.instituto-camoes.pt/hlp/geografia/index.html>; “Official and Spoken Languages of African Countries”, Nations Online, acessado em 7 de junho de 2019, [https://www.nationsonline.org/oneworld/african\\_languages.htm](https://www.nationsonline.org/oneworld/african_languages.htm).

Unidas, de 1986), a proposta da ZOPACAS contempla um espaço de paz e cooperação em que o imperativo era manter a região Ocidente-Oriente de fronteira marítima atlântica sem disputas. Nesta configuração entre signatários, a questão da manutenção do mesmo espaço atlântico como seguro, ganha nova dimensão.

Sendo o Atlântico uma zona livre de conflitos, a mesma foi vinculada ao afastamento de aspectos que sinalizassem qualquer militarização, a evolução dos compromissos atinentes a este modelo de paz e cooperação fora feita à luz da garantia de segurança. Com a mudança da natureza dos riscos à segurança e a progressiva inclusão do Atlântico como região afetada pela pirataria e tráfico de ilícitos, a questão da segurança vem sendo atrelada cada vez mais à defesa, seja a respeito de conflitos intra-estatais ligados aos temas acima, seja quanto aos demais que manifestam risco à estabilidade da região.

Nesse âmbito, a Declaração de Montevideu (2013) – em sequência ao Plano de Ação de Luanda (2007) - aponta a necessidade de reforma das estruturas da ONU, em especial, do Conselho de Segurança, justamente com a finalidade de aprimorar as capacidades entre países participantes. Uma vez que os recursos disponíveis à ZOPACAS são limitados e seus respectivos membros têm pouca disponibilidade de investimento financeiro e institucional, o projeto conta, em sua atual projeção, com o reconhecimento de outras organizações com perspectivas similares a respeito do Atlântico Sul, como parte do corpo de instituições colaboradoras. Deste modo, é possível que haja significativa economia de recursos quando os esforços forem ou puderem ser comuns e agências regionais, nacionais e subnacionais estiverem à disposição da ZOPACAS.

É por esta razão que a ZOPACAS é reconhecida como um fórum precursor da IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e propulsor da cooperação sul-sul. Muito embora voltado à paz no Atlântico por meio da manutenção da Zona como livre de armas nucleares, principalmente nos

seus mais recentes anos, a ZOPACAS ganhou um escopo mais amplo de iniciativas em seu nome, o que pode ser expresso pelas áreas listadas no Plano de Ação de Luanda, de 2007: comércio, investimentos, cooperação técnica, proteção ambiental, além das iniciativas diplomáticas e de resolução de conflitos.<sup>7</sup>

O reconhecimento de regimes como a União Africana e a ASA (*Africa – South America Summit*), compostos ao todo por 66 países, revigora a ZOPACAS como mecanismo comum de cooperação pela paz e segurança em parte expressiva da fronteira marítima dos dois continentes. O alinhamento destas pautas e, subsequentemente, a união de esforços e a concentração de recursos em uma só agenda, torna mais exequível o projeto. Ainda assim, não há citação em relação ao projeto CPLP nos documentos da ZOPACAS e vice-versa, embora ambos se concentrem na mesma região.

Afora os compromissos de Portugal com a OTAN e a União Europeia (cujo plano estratégico para a região foi chamado de Espaço Atlântico), o interesse pelo Atlântico é comum e o entorno estratégico de relevância e projeção. Assim sendo, o mesmo interesse está centrado nas ZOPACAS e a CPLP. Embora a institucionalidade da CPLP seja distinta da ZOPACAS, que nasceu de uma resolução e ainda é mantida como um acordo, não é este um problema somente de institucionalidades distintas, mas de conflito de interesses. Neste caso, ainda que o domínio e influência portuguesa seja relevante para os países integrantes da CPLP, a liderança brasileira parece ser determinante para a alavancagem do projeto, também, pela ausência do fator colonialista por parte do Brasil. De outro modo, a liderança brasileira desde a proposição da ZOPACAS e o seu revigoramento como parte do projeto de política externa do Brasil podem ser

---

<sup>7</sup> V. Sakhuja and K. Narula, *Maritime Safety and Security in the Indian Ocean* (New Delhi: VIJ Books, 2016); Isadora 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 a 2014)” (monografia, Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014). <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116341/000963712.pdf?sequence=1>.

a chave de compreensão de um modelo de multilateralismo para o Atlântico em que vigoram paralelamente interesses distintos e benefícios similares de aproximação.

### **A cooperação técnica e os objetos marítimos de triangulação**

O conceito de Segurança Marítima é amplo e está relacionado a segurança e proteção das atividades realizadas pelo mar, desde navegação, atividades comerciais e de pesquisa, e a segurança por meio do controle de atividade ilícitas praticadas por vias marítimas. A *International Maritime Organization* (IMO), estabelece planos estratégicos para “fomentar a cooperação, um transporte marítimo seguro, protegido, ecologicamente racional, eficiente e sustentável”.<sup>8</sup> Em 2010, foi assinado um acordo entre as secretarias da OEA e IMO abordando a segurança e cooperação nos portos, por meio da Comissão Interamericana de Portos.<sup>9</sup>

A arquitetura regional interamericana apresenta um baixo grau de uniformidade regional no que concerne ao entendimento e à delimitação do conceito de segurança marítima. Em estudos recentes, verifica-se a preocupação com o terrorismo, com o tráfico de drogas, de pessoas e armas que fazem fluxo por via marítima. Contudo, em que pese a relevância da questão, a temática não tem sido abordada de forma prioritária pelas instituições hemisféricas.

Nestas circunstâncias, o projeto que o Brasil dotou é mobilizado majoritariamente por parcerias técnicas, de formação de recursos humanos e de transferência de conhecimento e tecnologia, o que possibilita a criação de redes de cooperação mais amplas do que o projeto original. Esta proposta ganhou vulto quando do esforço político em observar a fronteira

---

<sup>8</sup> International Maritime Organization, Resolution A.1110(30), Strategic Plan for the Organization for the Six-Year Period 2018 to 2023, A 30/Res.1111 (8 December, 2017), <http://www.imo.org/en/About/strategy/Documents/A%2030-RES.1110.pdf>.

<sup>9</sup> Agreement of Co-operation between the International Maritime Organization (IMO) and the General Secretariat of the Organization of American States (OEA), [http://www.oas.org/cip/docs/cooperacion\\_tecnica/21\\_mou\\_cip\\_omi\\_jan10.pdf](http://www.oas.org/cip/docs/cooperacion_tecnica/21_mou_cip_omi_jan10.pdf); International Maritime Organization, Resolution A.1111(30), Application of The Strategic Plan of the Organization, A 30/Res.1111 (8 December, 2017), <http://www.imo.org/en/About/strategy/Documents/A%2030-Res.1111.pdf>.

marítima como uma fronteira tão promissora quanto a terrestre do ponto de vista comercial, estratégico e para efeito de uma área externa onde pousam “recursos naturais incalculáveis e biodiversidade maior que a da Amazônica Verde”.<sup>10</sup> Trata-se da Amazônia Azul, registrada pela Marinha do Brasil como marca (2006) e fortalecida em seu conceito pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC, instituído em 1989) e pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM, de 1974).<sup>11</sup>

A riqueza que representa a Amazônia Azul está calcada nos recursos naturais disponíveis em sua plataforma (recursos não-vivos), na biodiversidade (recursos vivos), mas também, no valor estratégico da sua costa continental e à disposição do Brasil, com um fluxo econômico equivalente a 95% do comércio nacional e um sistema nacional de portos com 37 portos entre públicos (19) e portos delegados (18).<sup>12</sup> O estabelecimento da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM, 1982) registrou o compromisso com o mar-territorial de 12 milhas, um espaço equivalente a partir dele chamado de Zona Contígua e, sobretudo, o direito à exploração de até 200 milhas náuticas a partir da costa, nomeadamente, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE). O direito ao pedido de ampliação deste domínio é também garantido pela CNUDM, e foi utilizado pelo Brasil depois que a Rússia já o tinha exercido.<sup>13</sup>

Estes projetos foram observados por países parceiros africanos e o Brasil tem liderado as instruções para pleitos como apresentado à ONU de extensão da Plataforma Continental (2004,

---

<sup>10</sup> Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, “A Amazônia Azul e o Brasil na Antártica” (apresentação, Congresso Mares da Lusofonia, 2013). <https://www.Egn.Mar.Mil.Br/Arquivos/Eventos/2013/A-Amazonia-Azul-E-O-Brasil-Na-Antartica-Secirm.pdf>.

<sup>11</sup> Torres, L. C.; Ferreira, H. S. “Amazônia Azul: a fronteira brasileira no mar”. *DHN - Diretoria de Hidrografia da Marinha* (2005), <https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/Artigo%20Amazonia%20Azul.pdf>; Alcides Costa Vaz, “O Atlântico Sul nas Perspectivas de Brasil, Argentina e África do Sul”, *Boletim de Economia e Política Internacional* 6 (abril/junho de 2011). [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4621/1/BEPI\\_n6\\_Atlantico.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4621/1/BEPI_n6_Atlantico.pdf).

<sup>12</sup> “Sistema portuario nacional”, Ministério da Infraestrutura, acessado em 1 de junho de 2019, <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>.

<sup>13</sup> Torres e Ferreira, “Amazônia Azul”.

apresentado à Comissão de Limites), o que garantiria a exploração de uma área total equivalente a 52% do território brasileiro no continente. Esta extensão conferiria o direito de exploração e exploração do solo e subsolos marinhos, estando os recursos vivos excluídos desta autorização na faixa requisitada além das 200 milhas-náuticas. Em junho de 2019, Comissão de Limites da Plataforma Continental legitimou a incorporação de 170.000 km<sup>2</sup> de área de Plataforma Continental favorável ao Brasil.

As vertentes que foram estabelecidas a respeito do compromisso brasileiro com a Amazônia Azul são equivalentes aos princípios lançados no Plano de Ação de Angola da ZOPACAS, o que pode demonstrar o alinhamento ou liderança brasileira na matéria. A combinação de estratégias é facilitada depois que os países componentes da ZOPACAS ratificaram a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar. Alguns deles ratificaram mais recentemente, embora alguns tenham apresentado algum tipo de reserva.

Os princípios supracitados estão vinculados a vertentes – ambiental, científica, econômica e de soberania – que vão ao encontro dos objetivos entre parceiros da Zona de Cooperação e fundamentam o processo que envolve a consciência das áreas marítimas respectivas, a segurança e controle destas áreas e a criação de mentalidade marítima no entorno estratégico dos países. Os programas implementados pela Marinha do Brasil contemplam grande potencial de colaboração entre os membros da ZOPACAS e possibilitam a aproximação em matéria de baixo conflito na via de cooperação entre os parceiros da América do Sul e África.<sup>14</sup>

Contudo, é preciso dizer que o baixo nível de conflito marítimo que se observa no lado sul-americano do Atlântico não é de mesma intensidade do lado africano, onde disputas por território marítimo são mais frequentes e contemporâneas, além do controle e da consciência da

---

<sup>14</sup> Gustavo Carvalho, “O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 n.1 (1999).



plataforma continental serem ainda limitados. Estes conflitos estão ligados ao pós-colonialismo e os desafios ligados à soberania destas atuais fronteiras estatais. Recentemente, apresentaram-se novas disputas – como entre Gana e a Costa do Marfim – demonstrando um acirramento das relações nesta matéria, o que provoca dificuldades quanto ao compartilhamento de programas, capacidades civis e militares e informações.<sup>15</sup>

O alcance destes conflitos esbarra na necessidade, observada pela União Africana, de por em curso uma Estratégia Marítima Integrada para a África (2050 *AIM Strategy*), cujo documento foi publicado em abril de 2013.<sup>16</sup> Assim como foi constituído o Conselho de Defesa Sul-Americano, o seu equivalente na União Africana, o Conselho de Paz e Segurança (CPS), tem prevista a Política Comum Africana de Defesa e Segurança (CADSP), por meio da qual a Estratégia é oferecida como ferramenta de melhoria das condições de sustentabilidade e competitividade quanto aos desafios marítimos.<sup>17</sup> O documento citado, todavia, não apresenta nenhuma referência a ZOPACAS como mecanismo possível de colaboração quanto a estes compromissos.

Por outro lado, os desafios apresentados pela *AIM Strategy 2050* são os mesmos atendidos eventualmente pelo escopo da ZOPACAS, como o crime transnacional organizado, a pesca ilegal e as comunicações estratégicas. Nesse caso, a negação do uso do mar é um princípio geral inerente também às estratégias regionais, o que reforça a comunhão de objetivos estratégicos entre parceiros nas ZOPACAS e o Brasil. Tais princípios estão delineados prioritariamente pela END (Estratégia Nacional de Defesa, 2008) e desenhados objetivamente

---

<sup>15</sup> Timothy Walker, “Why Africa must resolve its maritime boundary disputes”, *Institute for Security Studies Policy Brief 80* (outubro de 2015).

<sup>16</sup> African Union, “2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy”. 2012 [https://cggrps.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy\\_EN.pdf](https://cggrps.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy_EN.pdf).

<sup>17</sup> African Union.

pelo Livro Branco de Defesa Nacional, que deve periodicamente ser revisto.<sup>18</sup> O Livro Branco (2012) reafirma o compromisso cooperativo com a ZOPACAS, atribuindo a ela a redução progressiva da presença militar neste oceano, ao mesmo tempo em que reitera a importância de fazer com que conflitos e rivalidades externos ao Oceano Atlântico sejam mantidos fora de sua projeção.

Nesse sentido há, como já antes ressaltado, uma relação de interesses eventualmente conflitantes: o de salvaguardar segurança (e defesa); e desmilitarizar progressivamente o Atlântico Sul. Especialmente no caso brasileiro, a Política Externa combina-se a Política de Defesa nos últimos anos de maneira mais visível e organizada, sobretudo por conta da criação do Ministério da Defesa e da acentuação da relação entre eles. Muito embora a Agência Brasileira de Cooperação já seja o lugar de projetos de cooperação técnica militar antes da criação do Ministério da Defesa (MD), quanto à esfera decisória, esta sinergia era ainda muito baixa pouco tempo depois da criação do MD.<sup>19</sup> Mesmo com as estratégias delineadas com base na política externa brasileira, a coordenação entre as pastas era menor do que previsto pelos compromissos assumidos de ambas matérias, contudo, Alsina Junior defende que o poder militar passou a servir como instrumento da política externa.<sup>20</sup> Ao mesmo tempo, o autor sinaliza que o sistema internacional contemporâneo também está voltado para o mesmo processo, em que pese as tentativas de redução de armas anos antes.

O que de fato é possível observar é que, face a uma agenda renovada de interesses multilaterais e regionais e por riscos de dimensão distinta, atores tem feito uso também revigorado de estruturas institucionais e capacidades militares, o que não significa

---

<sup>18</sup> Costa Vaz, “O Atlântico Sul”.

<sup>19</sup> João Paulo Alsina Junior, “A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”, *Revista Brasileira de Política Internacionais* 46 n.2 (2003).

<sup>20</sup> João Paulo Alsina Junior, “O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 n.2 (2009).

imediatamente um processo de militarização. Sobretudo entre países emergentes, o signo de um possível aumento dos orçamentos de defesa reverbera sobre o sistema de poder internacional por meio do dilema da segurança, em que a busca por armar-se gera ainda mais insegurança, como efeito perverso da ação primeira. Neste caso, quando são países cujo escopo de formação do Estado (*state building*) é incompleto ou em formação, a relação com o conceito de segurança tem dimensão política e internacional.<sup>21</sup>

### **O CAMAS, a ZOPACAS e multilateralidades aderentes**

O pensamento estratégico brasileiro naval está alinhado com estas transformações sofridas no âmbito da política externa do Brasil e, como esta última, teve nas últimas décadas atenção especial às parcerias estratégicas e, mais recentemente, aos objetivos voltados para as chamadas ações de não-guerra (também chamadas de benignas). Estas ações (que incluem as operações de Garantia da Lei e da Ordem) estão caracterizadas pelo uso do Poder Militar sem que haja combate. Independentemente das variações doutrinárias a este respeito, pesa o fato de que as ações militares têm se revestido de necessidades que são inerentes à maior capacitação para efeito da interoperabilidade entre forças armadas e entre países, das operações interagências, das ações de caráter humanitário em catástrofes ou missões internacionais de manutenção da paz e construção da paz e, também, para efeito da segurança marítima.

Algumas destas operações são qualificadas como subsidiárias e não compõem sempre tarefa do poder militar, como é o caso do controle de tráfego aéreo, do controle em termos de costa (Guarda Costeiras ou Marinhas de Guerra) ou quanto às diferentes abordagens de funções caracterizadas como segurança (*safety*) ou segurança (*security*). Quanto ao Brasil, as ações de

---

<sup>21</sup> Gunther Rudzit, “O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo?” *Civitas* 5 n.2 (2005).

*safety* ou *security* estão sobre controle da Marinha de Guerra porque nela estão o Comando da Força e a Autoridade Marítima, além de não ter o país uma Guarda Costeira. Neste caso, ações intra-ministeriais e intra-Forças devem ter especial atenção porque concentram projetos de cooperação de grande projeção em um só comando.

O cenário em constante mudança configura um esforço dedicado aos protocolos e regimes de modo a garantir que os Estados possam cobrir as vulnerabilidades reais que desafios do transporte marítimo e de segurança apresentam. O controle do transporte marítimo é um dos principais problemas para o desenvolvimento de regiões como as Américas e a África e acordos de cooperação têm tido um papel importante em permitir que os Estados tenham a mesma orientação e possam trabalhar juntos para lidar com as dificuldades compartilháveis em torno da segurança do comércio transnacional. Administrar variáveis que possam ameaçar a consciência (no termo norte-americano) ou o conhecimento (no termo português) situacional marítimo é um dos aspectos que estão incluídos nas organizações regionais no entorno do Atlântico, mas também, aqueles fóruns especializados e técnicos voltados ao aspecto da cooperação interagências, que se encontra em um nível mais baixo do processo decisório.

Em adição ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado em 1947, no Rio de Janeiro, a Junta Interamericana de Defesa há algumas décadas atrás projetou um plano para a coordenação interamericana de defesa do tráfego marítimo (Plan para la Coordinación de la Defensa del Tráfico Marítimo Interamericano - PLANDEFTRAMI, 1959). Chamado de CODEFTRAMI,<sup>22</sup> o plano que substituiu PLANDEFTRAMI em 1996, dividiu as áreas de domínio marítimo em quatro grupos: Atlântico Norte, Atlântico Sul, do Pacífico Norte e do Sul

---

<sup>22</sup> “Encerrado no Peru o Exercício multinacional Transoceanic XXVI”, *Diálogo*, 23 de setembro de 2011, acessado em 7 de maio de 2019, [http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional\\_news/2011/09/23/feature-ex-2551](http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2011/09/23/feature-ex-2551).

do Pacífico. Cada um dos grupos constituiu áreas de controle marítimo partindo de propostas de institucionalização distintas, o que acabou criando uma distância entre a Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS – formada pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e as demais.

A Coordenação de Área do Atlântico Sul (CAMAS) conta com uma posição de coordenação cuja rotatividade é bienal, ocupada por um dos membros da mais alta autoridade da Marinha, entre o Brasil e a Argentina e, mais recentemente, o Uruguai.<sup>23</sup> Quanto a este ponto, cabe indagar qual é a posição-chave que tal organização tem hoje em dia com base no fato de que os desafios são progressivamente mais multidimensionais, inclusive, no ambiente de segurança marítima, estendido até a África Ocidental.

Considerando-se a multidimensionalidade desses esforços, um dos principais desafios é fazer conter a diminuição do interesse em promover instituições como o CAMAS pela falta de capacidades e recursos disponíveis à gestão das instituições correlatas que cruzam temas e áreas, fundamentalmente entre emergentes e países em desenvolvimento. A Coordenação da AMAS recentemente ganhou a responsabilidade de liderar a cooperação com a ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul), decisão tomada na reunião do Uruguai, em fins de 2014. O acordo pode garantir uma melhor participação na África ao Brasil, uma vez que o nível de cooperação está aberto a outras nações de dentro ou de fora do continente, estendendo as capacidades técnicas de controle do CAMAS para toda a fronteira da África Ocidental, o que não havia sido feito se não por meio de ações bilaterais.

Um tópico importante dentre as tendências que podem ser citadas como forma de articular diferentes lugares de cooperação técnica e, em última instância, quanto à segurança marítima, é o aprofundamento padrões de comunicação. Nos últimos anos mais acentuadamente,

---

<sup>23</sup> COAMAS”, Coordinador del Área Marítima del Atlántico Sur, acessado em 28 de abril de 2019, COAMAS. <http://www.coamas.org/>.

os mecanismos de comunicação têm sido um tema central quando se considera as possibilidades de manutenção da segurança com a prevalência de autoridade dos Estados em suas respectivas áreas de domínio.

O projeto brasileiro de desenvolvimento da chamada consciência situacional marítima tem como objetivo o aprimoramento da segurança marítima e regional. À exemplo da abertura de postos de adidância em países como os Africanos nos últimos anos, uma série de compromissos bilaterais, trilaterais e multilaterais foram objeto desta expansão, que traduz a insígnia de país emergente. O continente africano tem sido foco do maior número de projetos de reafirmação da boa relação entre os povos e de ampliação da interoperabilidade civil e militar nos últimos anos e esperamos que continue para os próximos governos.

A Marinha do Brasil está voltada para os diversos eixos de cooperação e, por essa razão, articula-se em exercícios regulares entre combinações regionais e extra-regionais distintas. Um dos condicionantes da cooperação técnica começa pela criação de protocolos comuns que visam experimentações hipotéticas como fórmula para aprimorar padrões de cooperação. Neste caso, simulações em terreno, no mar, ou ainda, simulações em ambiente virtual, são muito importantes para a consolidação da cooperação. De outro modo, estes mesmos projetos, embora menos afetados pelas variações no âmbito da política externa brasileira, também tiveram que ter adequados os seus graus de prioridade e condições de ampliação dadas as circunstâncias eventuais.

Dentre os exercícios atualmente feitos, estão a ATLASUR entre os países da AMAS e a África do Sul, a operação FELINO, entre países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) e IBSAMAR (entre os países da IBSA). Frequentemente, manifestações diplomáticas como o atracamento de Navios-Patrolha Oceânicos em portos de nações amigas é também visto como um elemento destas mesmas instituições e projetos de cooperação, o que

também pode ser ressaltado por meio do estreitamento das relações com o *Maritime Operation Center* (Camarões) em exercício multinacional chamado *Obangame Express* e, em 2015, *Atlantic Tidings*, para efeito da Costa Ocidental Africana.<sup>24</sup> É importante dizer também que, desde 2013, as Nações Unidas recomendaram, por via do Conselho de Segurança, uma maior cooperação e ações que contribuam com o combate à pirataria e crime organizado na região do Golfo da Guiné, à exemplo do que ocorre no Estreito de Málaga, na costa oriental africana.<sup>25</sup>

Se nem sempre simulações são vistas como modelos de cooperação técnica, há que se reafirmar o alto valor de intercâmbio de recursos humanos e materiais que provocam estes exercícios, não só quanto às capacidades necessárias às operações mas, por outro lado, provando efeitos de *spillover* sobre outras áreas das ciências, do conhecimento, inclusive, de grande efeito civil.

Neste âmbito, os projetos bilaterais eventuais têm grande significado, como a recente doação pela Marinha do Brasil de um simulador naval por ela desenvolvido integralmente à Marinha de Moçambique (2015).<sup>26</sup> Um ano antes, em 2014, a Marinha do Brasil enviou missão para revitalizar as instalações navais moçambicanas, além da criação da escola de formação de marinheiros, de doação de equipamentos e do fornecimento de aviões de treino.<sup>27</sup>

A missão naval estabelecida em Cabo-Verde e em São Tomé e Príncipe pelo Brasil também faz parte do projeto de capacitação de escolas de formação e da estruturação do poder

---

24 C. Le Mière, *Maritime Diplomacy in the 21st Century; drivers and challenges* (New York: Routledge, 2014).

25 Adriana Erthal Abdenur e Danilo Marcondes Neto, “South-South Cooperation and Democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau”, *Africa Review* 5 n. 2 (2013).

26 “Brasil oferece simulador naval à Marinha de Moçambique”, *Poder Naval*, 30 de janeiro de 2015, acessado em 12 de maio de 2019, <http://www.naval.com.br/blog/2015/01/30/brasil-oferece-simulador-naval-a-marinha-de-mocambique/>; Luis Pahilha, “Brasil oferece simulador naval à Marinha moçambicana”, *Defesa Aérea & Naval*, 30 de janeiro de 2015, <http://www.defesaareanaval.com.br/brasil-oferece-simulador-naval-a-marinha-mocambicana/>.

27 Ministério da Defesa, “Brasil enviará missão a Moçambique para auxiliar o país africano a revitalizar instalações navais”, Ministério da Defesa, 24 de março de 2014, <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/8397-defesa-brasil-enviara-missao-a-mocambique-para-auxiliar-o-pais-africano-a-revitalizar-instalacoes-navais>.

naval destes países em benefício dos objetivos da ZOPACAS, conforme nota do Itamaraty: “A Missão brasileira contribuirá para a estruturação do poder naval do país, em linha com o objetivo comum de promoção da paz e da segurança no Atlântico Sul, no âmbito da ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul).<sup>28</sup>

As ações bilaterais com a África do Sul lideram aquelas relacionadas aos países africanos que não de língua portuguesa, notadamente, pelo recente acordo na área de cibersegurança, inteligência, formação em recursos humanos, além da parceria em C&T na produção de mísseis de 5ª. geração para aeronaves dos dois países. Quanto à Namíbia, a adesão ao Sistema LRIT (*Long-Range Identification and Tracking system*) de controle do tráfego marítimo pode garantir à Namíbia e ao Brasil uma visão bastante estendida do espaço marítimo respectivo, aumentando a capacidade de controle de ambos países, porque a adesão a uma única plataforma fornecida pelo Brasil pode garantir a padronização deste e de outros parceiros a este respeito.

Estas ações ligadas ao compartilhamento de sistemas de controle do tráfego naval não só projetam o Brasil como viabilizam a sua liderança diante do projeto que patrocina e defende para a ZOPACAS. Por meio destes sistemas de controle e protocolos (como o SISTRAM),<sup>29</sup> a autonomia de que usufrui o Brasil, aliada à padronização internacional de seus protocolos, facilita sobremaneira a entrada de países africanos no sistema global, por meio da concessão de uso do sistema aos países parceiros do Atlântico Sul.

Tendo sediado duas edições do Seminário Atlântico Sul da IMO, o Brasil proporcionou no último, em junho de 2016, a propagação do uso do sistema de controle do tráfego marítimo, associado a uma simulação de cooperação para ações de *safety* e *security* combinadas no

---

<sup>28</sup> “Visita do Ministro das Relações Exteriores a Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola – 28 de março a 1º de abril de 2015”, Ministro das Relações Exteriores, atualizado 26 de Março de 2015, acessado em 14 de maio de 2019, <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8479-visita-do-ministro-das-relacoes-exteriores-a-gana-sao-tome-e-principe-mocambique-e-angola>.

<sup>29</sup> SISTRAM – Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo



Atlântico Sul. A maior parte de delegações da ZOPACAS e regimes institucionais como o CRESMAC (*Centre Régional de la Sécurité Maritime de l'Afrique Centrale*), ECCAS (*Economic Community of Central African States*) e ECOWAS (*Economic Community Of West African States*) fizeram repercutir positivamente a atividade, que pode estender o uso de um mesmo sistema por uma faixa bastante significativa de cobertura na costa africana, ampliando consideravelmente a visão brasileira sobre o Atlântico Sul em termos de navios mercantes em operação.

### **Conclusões**

Ao longo do texto foram abordadas diversos acordos internacionais de acordo com os precedentes institucionais que vigoram, quais sendo a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (Montego Bay, 1982) e a Organização Marítima Internacional (IMO), que combinam-se em macro ou micro nível de relações exteriores brasileiras. Estes documentos estimulam o modelo de cooperação como propulsor de segurança marítima e estão de acordo com os preceitos da ZOPACAS que não estabelece qual a forma ideal para a consecução dos objetivos estabelecidos.

Desse modo, a cooperação técnica tanto se estende ao intercâmbio de recursos humanos, capacitação e na qualidade de observadores internacionais, quanto em relação à troca de conhecimento técnico, material, derivando inclusive projetos de produção e capacitação combinada. Isso quer dizer que não só a relação de mão-dupla está considerada, mas também, a criação de projetos conjuntos onde cada ator possa oferecer uma parte do resultado.

Desse modo, os elos promovidos pela cooperação técnica do Brasil em relação aos parceiros da África Ocidental parecem ser sinérgicos àqueles que se manifestam na integração regional, sobretudo porque o escopo deste modelo foi também criado sob a arquitetura regional

do sistema interamericano e, portanto, permanecem na construção de um modelo cooperativo e cada vez mais institucionalizado. Uma expansão que propicie o alargamento desta cooperação parece ser mais ainda robustecida pelos marcos anteriores, em especial porque grande parte destes esforços é também dependente de relações multilaterais em suas bases de execução. Assim sendo, uma vez constituídas as suas raízes na cooperação técnica, a multilateralidade derivada destas diversas frentes pela segurança marítima parece ser consistente no longo prazo, considerando a trajetória das relações exteriores brasileiras que primaram durante os últimos governos por modelos de integração e cooperação tanto ao leste quanto a oeste de sua costa.

## Bibliografia

- Abdenur, Adriana Erthal e Danilo Marcondes Neto. “South-South Cooperation and Democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau”. *Africa Review* 5 n. 2 (2013): 1-14.
- African Union. “2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy”. African Union, 2012 [https://cggrps.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy\\_EN.pdf](https://cggrps.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy_EN.pdf).
- Agreement of Co-operation between the International Maritime Organization (IMO) and the General Secretariat of the Organization of American States (OEA), [http://www.oas.org/cip/docs/cooperacion\\_tecnica/21\\_mou\\_cip\\_omi\\_jan10.pdf](http://www.oas.org/cip/docs/cooperacion_tecnica/21_mou_cip_omi_jan10.pdf).
- Aguilar, Sergio. “South Atlantic: Brazil-Africa Relations in the field of Security and Defense”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations* 2 n.4 (2013): 47-68.
- Aktar, Md Nadim. “Terrorism at Sea: Role of International Legal Instruments and Challenges Ahead”. *Research and Analysis Journal* 1, n. 1 (2018): 12-22.
- Alsina Junior, J.P. “A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacionais* 46 n.2 (2003): 53-86.
- Alsina Junior, João Paulo. “O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 n.2 (2009): 173-191.
- “Brasil oferece simulador naval à Marinha de Moçambique”, Poder Naval, 30 de janeiro de 2015, acessado em 12 de maio de 2019, <http://www.naval.com.br/blog/2015/01/30/brasil-oferece-simulador-naval-a-marinha-de-mocambique/>.
- Bond, Patrick e Ana Saggiore Garcia. Perspectivas Críticas sobre os BRICS. *Tensões Mundiais* 10 n.18/19 (2014): 15-40.
- Carvalho, Gustavo. “O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 n.1 (1999): 110-126.
- Chatham House. “Maritime Security in the Gulf of Guinea”. *The Royal Institute of International Affairs*, 2013.

- [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/0312confreport\\_maritimesecurity.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/0312confreport_maritimesecurity.pdf).
- Cinca, Sânda. “The Evolution of the European Security Complex after the End of the Cold War Delimitation of the Security Complex of the European Union”. *INSPRI* 12 n.1 (2015): 31-47.  
[https://docs.wixstatic.com/ugd/1c5576\\_a4e0c741d95247bf8d4974c71938b47b.pdf/](https://docs.wixstatic.com/ugd/1c5576_a4e0c741d95247bf8d4974c71938b47b.pdf/).
- “COAMAS”, Coordenador del Área Marítima del Atlántico Sur, acessado em 28 de abril de 2019, COAMAS. <http://www.coamas.org/>.
- Costa Vaz, Alcides. “O Atlântico Sul nas Perspectivas de Brasil, Argentina e África do Sul”. *Boletim de Economia e Política Internacional* 6 (abril/junho de 2011): 63-68.  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4621/1/BEPI\\_n6\\_Atlantico.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4621/1/BEPI_n6_Atlantico.pdf)
- Coutinho, Isadora. “O Papel da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) para o Fortalecimento do Entorno Estratégico Brasileiro: da criação à revitalização (1986 a 2014)”. Monografia, Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.  
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116341/000963712.pdf?sequence=1>.
- “Encerrado no Peru o Exercício multinacional Transoceanic XXVI”, Diálogo, 23 de setembro de 2011, acessado em 7 de maio de 2019, [http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional\\_news/2011/09/23/feature-ex-2551](http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2011/09/23/feature-ex-2551).
- Fernandes, Luiz Philippe da Costa, coord. *O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País*. Niterói, Brasil: Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA), 2012.  
[https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/cembra-2a\\_ed.pdf](https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/cembra-2a_ed.pdf).
- “Geografia da Língua Portuguesa”, História da Língua Portuguesa, acessado em 7 de junho de 2019, <http://cvc.instituto-camoes.pt/hlp/geografia/index.html>.
- International Maritime Organization. Resolution A.1110(30). Strategic Plan for the Organization for the Six-Year Period 2018 to 2023. A 30/Res.1110. 8 December, 2017.  
<http://www.imo.org/en/About/strategy/Documents/A%2030-RES.1110.pdf>.
- International Maritime Organization. Resolution A.1111(30). Application of The Strategic Plan of the Organization. A 30/Res.1111. 8 December, 2017.  
<http://www.imo.org/en/About/strategy/Documents/A%2030-Res.1111.pdf>.
- Le Mière, C. *Maritime Diplomacy in the 21st Century; drivers and challenges*. New York: Routledge, 2014.
- Lim, Kitack. “The Role of the International Maritime Organization in Preventing the Pollution of the World's Oceans from Ships and Shipping”. *UN Chronicle* LIV, n.1&2, (maio de 2017).  
<https://unchronicle.un.org/article/role-international-maritime-organization-preventing-pollution-worlds-oceans-ships-and>.
- Medeiros, Sabrina Evangelista, e William de Sousa Moreira. “Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice”. *Contexto Internacional* 39 n.2 (2017): 281-304.  
<https://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390200005>.
- Mello de Campos, Flávia. “O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo”. *Texto para discussão*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: 2011.  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1628.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1628.pdf)
- Ministério da Defesa. “Brasil enviará missão a Moçambique para auxiliar o país africano a revitalizar instalações navais”. Ministério da Defesa. 24 de março de 2014.

- <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/8397-defesa-brasil-enviara-missao-a-mocambique-para-auxiliar-o-pais-africano-a-revitalizar-instalacoes-navais>.
- “Official and Spoken Languages of African Countries”, Nations Online, acessado em 7 de junho de 2019, [https://www.nationsonline.org/oneworld/african\\_languages.htm](https://www.nationsonline.org/oneworld/african_languages.htm).
- Pahilha, Luis. “Brasil oferece simulador naval à Marinha moçambicana”. *Defesa Aérea & Naval*, 30 de janeiro de 2015. <http://www.defesaaereanaval.com.br/brasil-oferece-simulador-naval-a-marinha-mocambicana/>.
- Rudzit, Gunther. “O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo?” *Civitas* 5 n.2 (2005): 297-323.
- Sakhuja, V. and K. Narula. *Maritime Safety and Security in the Indian Ocean*. New Delhi: VII Books, 2016.
- Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. “A Amazônia Azul e o Brasil na Antártica”. Apresentação, Congresso Mares da Lusofonia, 2013. <https://www.Egn.Mar.Mil.Br/Arquivos/Eventos/2013/A-Amazonia-Azul-E-O-Brasil-Na-Antartica-Secirm.pdf>.
- “Sistema portuario nacional”. Ministério da Infraestrutura, acessado em 1 de junho de 2019. <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>.
- Souto Maior, Luiz. “A Crise do Multilateralismo Econômico e o Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 n.2 (jul/dez de 2004):163-190.
- Torres, L.C. e H.S. Ferreira. “Amazônia Azul: a fronteira brasileira no mar”. *DHN - Diretoria de Hidrografia da Marinha* (2005). <https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/Artigo%20Amazonia%20Azul.pdf>.
- Turíbio, A. e M. Corbelini. “A Estratégia Marítima Brasileira Contemporânea para o Atlântico Sul”. *Estudos do CEPE* (dez de 2014): 249-277, <https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/5113/3672>.
- Walker, Timothy. “Why Africa must resolve its maritime boundary disputes”. *Institute for Security Studies Policy Brief* 80 (outubro de 2015). <https://www.issafrica.org/uploads/PolBrief80.pdf>.
- “Visita do Ministro das Relações Exteriores a Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola – 28 de março a 1º de abril de 2015”, Ministro das Relações Exteriores, atualizado 26 de Março de 2015, acessado em 14 de maio de 2019, <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8479-visita-do-ministro-das-relacoes-exteriores-a-gana-sao-tome-e-principe-mocambique-e-angola>.