UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ALVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO

COOPERAÇÃO NAVAL E A SEGURANÇA MARÍTIMA DO ATLÂNTICO SUL. O CASO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL – NAMÍBIA. (1994/2010)

NITERÓI, RJ

2017

M775 Monteiro, Alvaro Augusto Dias.
Cooperação naval e a segurança marítima do Atlântico Sul. O caso do acordo de cooperação Brasil-Namíbia (1994/2010) / Alvaro Augusto Dias Monteiro. – 2017.
238 f.
Orientador: Eurico de Lima Figueiredo.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense. Departamento de Ciência Política, 2017.

Bibliografia: f. 218-238.

1. Brasil. 2. Namíbia. 3. Oceano Atlântico Sul. 4. Política externa. 5. Defesa. 6. Segurança internacional. I. Figueiredo, Eurico de Lima.

ALVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO

COOPERAÇÃO NAVAL E A SEGURANÇA MARÍTIMA DO ATLÂNTICO SUL. O CASO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL – NAMÍBIA (1994/2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, na área de Estudos Estratégicos

Orientador:

EURICO DE LIMA FIGUEIREDO

NITERÓI, RJ

2017

ALVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO

COOPERAÇÃO NAVAL E A SEGURANÇA MARÍTIMA DO ATLÂNTICO SUL. O CASO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL – NAMÍBIA (1994/2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, na área de Estudos Estratégicos

Data de aprovação: 22 de setembro de 2010

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo – Orientador e Presidente da Banca Examinadora (PPGCP/ UFF)

_____

Examinador Titular Interno: Prof. Dr. Jonuel Gonçalves (UFF)

_____

Examinador Titular Interno: Prof. Dr. Adriano de Freixo (UFF)

_____

Examinador Titular Externo: Prof. Dr. Antônio Celso Alves Pereira (UERJ)

_____

Examinador Titular Externo: Prof. Dr. Williams da Silva Gonçalves (UERJ)

SUPLENTES

_____

Examinador Suplente Interno: Prof. Dr. Vágner Camilo Alves (UFF)

_____

Examinador Suplente Externo: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

AGRADECIMENTOS

Ao iniciar esta empreitada no outono de minha vida, eu tinha plena consciência de que não seria capaz de concluí-la sem a ajuda de muitos. Tentar agradecer-lhes, nominalmente, seria indevido; foram tantos os que me ajudaram, e de tão diversas formas que, por certo, cometeria injustiça por alguma omissão, ainda que involuntária. A todos, indistintamente, apresento meu profundo reconhecimento, pois de todos recebi incentivos que jamais esquecerei.

Todavia, ao encerrar esta pesquisa, não poderia deixar de expressar de público minha eterna gratidão a alguns que por circunstâncias peculiares por mais tempo caminharam comigo nesta jornada.

Aos amigos da Escola de Guerra Naval que desde o primeiro instante incentivaram-me a enfrentar este desafio colocando-se a meu lado para ajudar-me a enfrentar as procelas que porventura encontrasse nesta singradura.

Aos professores que tive cujos saberes indicaram-me, seguramente, o rumo a navegar.

A meus filhos, Luisa e Luciano, cuja presença em minha vida é a motivação maior para que eu aceite novos desafios e cuja convivência eu espero poder desfrutar ainda por muito tempo.

A minha Lucia Maria, mulher que tantas cores trouxe à paleta da minha vida, a quem, inebriado por minha avareza profissional e pessoal, sempre pedi muito, embora muito pouco lhe tenha dado em troca.

A meu orientador, estimado Professor Eurico de Lima Figueiredo, a quem devo tudo nesta realização. Sem sua condução segura e serena, eu não teria sido capaz de concluir esta tarefa que me enche de orgulho. Sobretudo, sou-lhe para sempre grato por sua confiança. Sem sua crença em meu potencial, eu sequer teria tido a chance de iniciá-la.

Não existe vento favorável para o marinheiro que não sabe aonde ir.

Sêneca

É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade.

Barão de Rio Branco

RESUMO

Esta pesquisa concentra-se no *Acordo de Cooperação Naval Brasil – Namíbia (ACNBN)*, estabelecido em 1994, que se mantém efetivo até os dias de hoje, em que a Marinha do Brasil coopera com a criação, organização e desenvolvimento da Marinha da Namíbia. Acordo que desperta atenção, entre outros aspectos, por ter se tornado o eixo principal da relação entre Brasil e Namíbia, países que, até então, não desfrutavam de laços culturais comuns, nem visíveis afinidades outras. Fato que adquire, ainda, maior relevância, quando considerado no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul, em que acordos de cooperação naval são essenciais para o desenvolvimento de arquiteturas de segurança transnacionais, imprescindíveis para sua preservação. Elegendo o ACNBN como um estudo de caso, esta investigação buscou verificar se entre as motivações que levaram esses dois países a estabelecê-lo e a mantê-lo por todo esse tempo, preponderaram aspectos concernentes à segurança marítima do Atlântico Sul, bem como, se esse acordo resultou de uma ação articulada entre as políticas externa e de defesa brasileiras, consentânea com uma iniciativa estratégica do Estado brasileiro visando à preservação da segurança marítima dessa área marítima. O mapeamento do processo do ACNBN e a análise dos contextos brasileiro e namibiano que condicionaram suas tratativas evidenciaram que, sob a perspectiva namibiana, as questões relativas à segurança marítima foram prioritárias, o que não foi o caso, contudo, sob a perspectiva brasileira, em que prevaleceram motivações concernentes à projeção do poder naval brasileiro na costa ocidental africana, além de expectativas de ganhos comerciais. Restou evidente, também, que a articulação entre as políticas externa e de defesa, no caso do ACNBN foi, senão inexistente, incipiente.

Palavras-chave: Brasil. Namíbia. Atlântico-Sul. Cooperação Naval. Segurança Marítima. Política Externa. Política de Defesa.

ABSTRACT

This research focuses on the *Namibian-Brazilian Naval Cooperation Agreement (ACNBN),* signed in 1994, which remains effective until now. By this agreement, Brazilian Navy cooperates with the creation, organization and development of the Namibian Navy. This agreement attracts attention, among other factors, for becoming the main axis of the relationship between Brazil and Namibia, countries that until then had not developed any cultural ties or other perceivable affinities. This fact acquires even greater relevance when considered in the context of South Atlantic maritime security, as naval cooperation agreements are essential tools for the development of transnational security architectures. Defining ACNBN as a case study, this investigation sought to verify if, among the motivations that led the two countries to sign it and to keep it going until now, aspects concerning the South Atlantic maritime security were relevant, as well as, if that agreement resulted from articulated strategic initiatives of the Brazilian foreign and defense policies, aiming at the preservation of the maritime security in South Atlantic. The process tracing of the ACNBN and the analysis of the Brazilian and Namibian contexts that conditioned its dealings demonstrated that, from the Namibian perspective, maritime security was a priority. That was not the case of Brazil, in which prevailed concerns about Brazilian naval power projection on the Africa's West Coast, as well as expectations of commercial gains. It also remained evident that the articulation between the Brazilian foreign and defense policies, in the case of the ACNBN was, if non-existent, incipient.

Keywords: Brazil. Namíbia. South Atlantic. Naval Cooperation. Maritime Security. Foreign Policy. Defense Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ACNBN	Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia
ALCA	Aliança de Livre Comércio das Américas
ALTE	Almirante
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Acrônimo do agrupamento econômico formado por Brasil, Rússia, Índia e África do Sul
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CMG	Capitão de Mar e Guerra
CIAA	Centro de Instrução Almirante Alexandrino
CIAGA	Centro de Instrução Almirante Graça Aranha
CIAW	Centro de Instrução Almirante Wandenkolk
CFN	Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DNOG	Divisão Naval em Operações de Guerra
END	Estratégia Nacional de Defesa
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
EN	Escola Naval (Brasil)
EUA	Estados Unidos da América
FDN	Forças de Defesa da Namíbia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GAT-FN	Grupo de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais
GPS	Global Position System

IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IMO	International Maritime Organization
IONS	Indian Ocean Naval Symposium
LEPLAC	Levantamento da plataforma continental
MAP	Military Assistance Programm
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa (Brasil)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MM	Ministério da Marinha (Brasil)
MOD	Ministery of Defense (Namíbia)
MPLA	Movimento para a Libertação de Angola
MRE	Ministério de Relações Exteriores (Brasil)
NaPa	Navio Patrulha
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDF	Namibian Defense Force
NN	Namibian Navy
OMC	Organização Internacional do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSM	Operações de Segurança Marítima
OTAN	Organização das Nações Unidas
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PLAN	People’s Liberation Army of Namibia
PND	Política Nacional de Defesa
PT	Partido dos Trabalhadores
RCTM	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
RFA	República Federal da Alemanha
RPC	República Popular da China

SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos (Brasil)
SACU	South African Customs Union
SADC	South African Development Community
SADF	South African Defense Force
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores (MRE)
SGNU	Scretaria-Geral das Nações Unidas
SDGM	Serviço de Documentação Geral da Marinha
SWATF	South West African Territorial Force
SWAPO	South West African People Organization
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UNASUL	União das Nações Sul Americanas
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNITA	União para a Independência Total de Angola
UNCLOS	United Nations Convention of The Law of the Seas
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, p. 13
Tema e Objeto da Pesquisa, p. 13
Questão da Pesquisa, p.17
Hipóteses, p. 21
Metodologia, p. 24
Desenvolvimento da Pesquisa, p. 28

1 REFERENCIAL TEÓRICO, p. 32
1.1 Diplomacia e Poder, p. 34
1.2 Diplomacia Naval, p. 41
1.3 Segurança Marítima, p. 50
1.4 Síntese conclusiva, p. 56

2 ATLÂNTICO SUL EM DIÁLOGO COM SUAS CIRCUNSTÂNCIAS, p. 59
2.1 A Importância Estratégica, p. 60
2.2 A Inserção Político-Estratégica do Brasil no Atlântico Sul, p. 65
2.3 Os Atores e as Ameaças, p. 75
2.4 As Demandas Estratégicas, p. 81
2.5 Síntese Conclusiva, p. 84

3 O ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL-NAMÍBIA, p. 87
3.1 Mapeamento do Processo, p. 92
3.1.1 Antecedentes, p. 93
3.1.1.1 O Como e o Porquê do Estabelecimento do ACNBN, p. 98
3.1.2 Desenvolvimento, p. 107
3.1.2.1 O Como e o Porquê da Manutenção do ACNBN, p. 118
3.2 Síntese Conclusiva, p. 129

4 O ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL-NAMÍBIA. O CONTEXTO BRASILEIRO, p. 135
4.1 A Política Externa Brasileira pós-Guerra Fria, p. 136
4.1.1 A Política Externa Brasileira no Período 1989 a 2002, p. 138
4.1.2 A Política Externa Brasileira no Período 2003 a 2010, p. 151
4.2 As Relações Institucionais MRE/MD/MB, p. 160
4.3 A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro pós-II Guerra Mundial, p. 169
4.4 Síntese Conclusiva, p. 183

5 O ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL-NAMÍBIA. O CONTEXTO NAMIBIANO, p. 188
5.1 Namíbia – Breve Histórico, p. 189
5.2 A Política Externa Namibiana, p. 194
5.3 Síntese Conclusiva, p. 204

CONCLUSÃO, p. 206

REFERÊNCIAS, p. 218

Fontes Primárias, p. 218
Entrevistas, p. 218
Documentos, p. 220

Fontes Secundárias (citadas), p. 221
Livros, p. 221
Capítulo de Livros, p. 225
Artigos, p. 230
Outros, p. 235
Sítios Eletrônicos, p. 237
Eventos (participações), p. 238

INTRODUÇÃO

Vinte e oito de fevereiro de 1994. Exatamente, à meia-noite, a África do Sul entregou o enclave de Walvis Bay à Namíbia, quatro anos após a independência daquele novel país africano.[1] A fragata brasileira Niterói que, na véspera, entrara naquele porto arvorando o pavilhão sul-africano, nesse momento, iluminou o mastro principal e, solenemente, içou a bandeira da Namíbia enquanto arriava a da África do Sul, tornando-se, assim, o primeiro navio de guerra estrangeiro a visitar Walvis Bay sob soberania namibiana (informação verbal).[2]

Quatro dias depois, em quatro de março de 1994, Brasil e Namíbia assinaram um acordo de cooperação naval, o qual perdura até hoje, cujo propósito maior é a criação e a organização da Marinha da Namíbia com apoio da Marinha do Brasil.

Passados quatorze anos, em 20 de maio de 2008, este autor[3] recebeu, no portaló[4] da Fortaleza de São José, Ilha das Cobras, no Rio de Janeiro, com as honras militares devidas, o Contra-Almirante Peter Hafeni Vilho, Comandante da Marinha da Namíbia, que viera ao Brasil a fim de propor a extensão do escopo do acordo visando à criação, também, do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha da Namíbia sob orientação e apoio do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil.

Tema e Objeto da Pesquisa

O Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia (ACNBN) destaca-se por seu escopo e duração. Trata-se do primeiro e único acordo naval desse tipo e porte já assinado entre o Brasil e um país africano.[5] Ademais apresenta outra peculiaridade: trata-se de um acordo

---

[1] A independência da Namíbia deu-se em 21 de março de 1990. Todavia, em decorrência da importância do porto de Walvis Bay, devido às suas águas profundas e abrigadas, a África do Sul manteve-o em seu poder, como um enclave, até 28 de fevereiro de 1994. Nesse enclave, com cerca de 1.120 km², além do porto, situava-se a única refinaria de região. Integravam, também, esse enclave as Ilhas Pinguim, "Penguin Islands", um arquipélago também conhecido por "Offshore Islands".

[2] Os detalhes desse evento foram, pessoalmente, narrados ao autor desta pesquisa pelo Almirante Sergio Loesch Soares, na época, o Comandante da Fragata Niterói.

3 O autor desta pesquisa chegou ao posto de Almirante de Esquadra Fuzileiro Naval, tendo comandado o Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil de 2006 e 2010. Como tal, vivenciou, em relação ao Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia, muitos momentos que marcaram seu desenvolvimento. Visando a flanquear eventuais impressionismos, está ciente que seus testemunhos devem pautar-se por documentos oficiais, em fontes identificáveis de seus depoimentos ou entrevistas dados à mídia impressa, ou, então, em trabalhos de sua lavra calcados na objetividade científica.

[4] Portaló é a denominação, na Marinha do Brasil, do local onde se prestam as honras de recepção e despedida às autoridades visitantes.

[5] A bem da verdade, trata-se do primeiro acordo desse tipo e porte estabelecido pelo Brasil com qualquer outro país do mundo, em que o Brasil é o protagonista. No acordo militar Brasil-EUA, "Military Assistance Program" (MAP), o escopo e porte eram maiores, mas o protagonista era os EUA.

militar entre dois países em desenvolvimento, ainda que em estágios distintos. Normalmente, acordos de cooperação militar visando à criação e ao desenvolvimento de Força Armada são estabelecidos entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

O ACNBN requer abordagem mais abrangente para que se possa melhor entendê-lo, porquanto acordos de cooperação naval – valiosos instrumentos da diplomacia naval[6] - inserem-se no contexto mais amplo das iniciativas de política externa, pois, como ressalta Alsina Jr. (2006), uma vez que a política externa do Estado possui caráter abrangente por definição e está condicionada pela configuração anárquica do sistema internacional torna-se elemento estruturante fundamental da política de defesa, em que um de seus componentes essenciais – as forças armadas – poderá ser utilizado como instrumento do poder político em tempos de paz ou de guerra. De modo que acordos de cooperação naval devem evidenciar as complexas relações entre diplomacia e defesa; "[...] diplomacia naval requer a mais estreita coordenação entre as marinhas e seus ministros de relações exteriores" [7] (TILL, 2009, pos. 955[8]. Tradução nossa).

Portanto, "tendo em mente que a diplomacia e as Forças Armadas representam os vetores clássicos das relações exteriores do Estado-nação moderno" (ALSINA Jr., 2006, p. 33), as ações empreendidas por esses dois aparatos – diplomacia e defesa – requerem, para sua consecução bem-sucedida, burocracias preparadas e competentes, as quais, embora distintas, devem ser capazes de atuar em estreita relação.

Os termos diplomacia e defesa são empregados, nesta pesquisa, com o sentido de burocracias - instituições - que operam as relações exteriores do Estado. Concepção coincidente com a de alguns autores, como exemplo, Lima (2010) ou Winand (2010), que empregam os termos diplomacia e defesa como componentes da política externa; "esferas" ou "instrumentos", segundo Erica Winand e "dois lados da mesma moeda", segundo Maria Regina Soares de Lima. Com isso pretende-se ressaltar que política externa e política de defesa não são estanques, não configuram iniciativas inteiramente distintas. Flores (1992), por exemplo, emprega o termo política militar ao invés de política de defesa. Alsina Jr. (2006), por sua vez, adota os termos política externa e política de defesa para referenciar, respectivamente, a contribuição (ou atuação) do MRE e do MD para a atuação internacional – relações exteriores ou internacionais - do País. Todavia, sem entrar em méritos mais

[6] Algumas reflexões teóricas sobre diplomacia naval estão apresentadas mais adiante no desenvolvimento desta pesquisa.
[7] "[…] naval diplomacy requires the closest coordination between navies and their foreign ministries."
[8] As citações diretas de livros digitais serão, no desenvolvimento desta pesquisa, referidas pela posição e, não, pelo número da página.

aprofundados sobre a correção, ou conveniência, de se empregar este ou aquele termo, prevalece, condicionando toda a pesquisa, a concepção de que "uma política de defesa resume seu significado quando inserida no seio da política externa e vice-versa" (WINAND, 2010, p. 169).

O que se torna, absolutamente, verdadeiro, quanto ao Brasil, no que concerne ao Atlântico Sul,[9] cuja posição estratégica vem ganhando relevância.

> Nos últimos 50 anos, pelo menos, o centro de gravidade das relações transatlânticas tem sido firmemente ancorado no Hemisfério Norte. Não é provável que esta realidade seja alterada tão cedo. Mas a próxima década, provavelmente, trará um significativo reequilíbrio nas relações ao redor e dentro do espaço atlântico, com o Atlântico Sul protagonizando maior papel em termos político, econômico e de segurança[10] (LESSER, 2010, p.3. Tradução nossa).

Tal relevância ocorre não apenas em função da ascensão, na cena internacional, de alguns países sul-atlânticos, tais como Brasil e África do Sul, por exemplo. Decorre, também, da grande monta de recursos naturais que vem sendo descoberta no Atlântico Sul, particularmente de petróleo, cujo valor econômico tem levado os países lindeiros a buscar assegurar o controle das respectivas águas jurisdicionais. Circunstância que pode engendrar, em função de choques de interesses, a formação de ambientes potencialmente conflitivos, cujo apaziguamento requer a cooperação entre os Estados.

Todavia, inexiste no Atlântico Sul qualquer arranjo coletivo[11] concernente à segurança marítima.[12] Por outro lado, as relações entre os países costeiros de ambas as suas margens ainda não se encontram, plenamente, consolidadas em acordos multilaterais capazes de contribuir para a preservação de sua segurança marítima.[13] Portanto, a diplomacia naval teria papel essencial a desempenhar, não apenas na prevenção e na atenuação de possíveis contenciosos decorrentes da apropriação das riquezas do mar e dos fundos marinhos, como,

---

[9] Definido nesta pesquisa não como o Atlântico Sul geográfico, tradicionalmente considerado ao sul do Equador, mas o definido como a região compreendida entre o paralelo 16º N, a costa ocidental da África, a Antártica, e o leste da América do Sul e das Antilhas menores (WIEMER, 2013).

[10] "For the last 50 years, the center of gravity in transatlantic relations has been firmly rooted in the Northern Hemisphere. This reality is unlikely to be overturned anytime soon. But the next decade is likely to bring a significant rebalancing of relations around and within the Atlantic space, with the South Atlantic playing a larger role in political, economic and security terms."

[11] Entendido, no desenvolvimento desta pesquisa, não como uma coalizão ou aliança militar, tipo OTAN, por exemplo, mas como uma iniciativa de cooperação entre os países lindeiros do Atlântico Sul visando a garantir sua segurança marítima.

[12] O idioma inglês apresenta diferenças entre "security" e "safety", bem como o francês entre "securité e sureté". Embora o termo português – segurança - englobe as duas acepções, nesta pesquisa o termo segurança marítima será empregado com a conotação de "security" ou "securité", referindo-se ao bom (no sentido de legal) uso do mar. Algumas reflexões teóricas sobre segurança marítima estão apresentadas mais adiante no desenvolvimento desta pesquisa.

[13] Embora a ZOPACAS, por exemplo, exista desde 1986 sua institucionalização formal, mediante a criação de agências internas permanentes, tais como uma secretaria-geral, ainda não foi concretizada. De modo que sua contribuição para a segurança marítima do Atlântico Sul, ainda é deveras incipiente.

também, na ação conjunta transnacional visando à preservação da liberdade dos mares e à garantia de seu uso legal.

Isto porque, a depender do tipo e da intensidade das ameaças à segurança marítima que tais conflitos, porventura, fizerem emergir no Atlântico Sul, pode se tornar necessário que um país, ou um grupo de países, extrarregional, dotado de poder naval[14] relevante, desenvolva as ações que julgar necessárias para neutralizá-las, diante da incapacidade de os atores regionais fazê-lo. O que, nem sempre, será conveniente do ponto de vista do interesse dos atores regionais.

Sobressai, assim, nesse contexto, o ACNBN em decorrência de sua possível contribuição para a constituição de um arranjo coletivo concernente à segurança marítima. Sua manutenção ao longo de tantos anos tem suscitado demandas por acordos semelhantes.[15]

O objeto desta pesquisa fixa-se, portanto, na cooperação naval entre o Brasil e a Namíbia, formalmente estabelecida mediante o ACNBN. Sua temática insere-se no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul e no relevante papel que acordos de cooperação naval detêm para sua preservação. Acordos que remetem, no caso brasileiro, à articulação entre suas políticas externa e de defesa, porquanto acordos de cooperação naval ilustram, exemplarmente, as interfaces entre a diplomacia militar,[16] no caso, a diplomacia naval, e a política externa.

Em síntese, esta pesquisa procura verificar, no decorrer de seu arco temporal - entre 1994, quando o acordo foi firmado, até o final de 2010, término do Governo Lula - se o ACNBN resultou de iniciativas desenvolvidas, conjuntamente, pelas políticas externa e de defesa brasileiras, que visassem ao estabelecimento de acordos de cooperação naval com os países costeiros da África ocidental, em face de sua importância no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul.

---

[14] "Poder naval" (*Sea power)* refere-se: aos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; às infraestruturas de apoio; e às estruturas de comando e controle, de logística e administrativa que uma Marinha possui. "Poder Marítimo" (*Maritime power)* são todos os meios materiais e imateriais ligados ao mar (mentalidade marítima, iates clubes, Marinhas mercante e de guerra, portos, agência marítimas, etc.) que um Estado detém. Obviamente, o poder naval integra o poder marítimo. Alguns autores empregam tais expressões indistintamente. A Marinha do Brasil adota, formalmente, essa distinção em seus documentos doutrinários oficiais.

[15] Enquanto este autor exercia o cargo de Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, de 2006 a 2010, houve contatos e sondagens para o estabelecimento de acordos semelhantes, embora com algumas variações, de Moçambique, Angola e Cabo Verde.

[16] Diplomacia militar pode ser definida como o emprego das forças armadas na ação diplomática, como um instrumento de política externa (MUTHANA, 2011).

Questão da Pesquisa

O Capitão de Fragata Agostinho Sousa Cordeiro da Marinha de Guiné Bissau, ao concluir sua apresentação, por ocasião do II Simpósio das Marinhas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP),[17] assim se pronunciou:

> [...] Pirataria, pescas ilícitas, tráfico de droga, degradação ambiental, cujos combates requerem esforços concertados aos níveis regionais e sub-regionais podem ser facilitados pelos parceiros internacionais. Hoje, o nosso denominador comum é a segurança marítima [...] (CORDEIRO, 2010).

Alguns aspectos relevantes podem ser identificados nessa afirmativa. O primeiro diz respeito à constatação da presença, também, no ambiente marítimo do Atlântico Sul,[18] de ameaças à segurança marítima, tais como pirataria, pescas ilícitas, tráfico de drogas e degradação ambiental. O segundo, o alerta de que tais ameaças requerem para seu enfrentamento esforços coordenados (concertados) nos níveis regionais e sub-regionais. O terceiro, que esse enfrentamento coordenado pode ser facilitado pela parceria internacional.[19] Por fim, o reconhecimento de quanto a segurança marítima passou ao rol das preocupações comuns aos países africanos do litoral sul atlântico,[20] sejam os de língua portuguesa ou não.

Nesse mesmo Simpósio, o Capitão Pedro Querido Santana, falando em nome da Guarda Costeira de Cabo Verde, reiterou:

> As marinhas dos países integrantes da CPLP com mais potencial como o Brasil e Portugal poderiam, principalmente, na área da construção e treinamento, ajudar os países menos favorecidos por meio de acordos de cooperação (SANTANA, 2010).

Em sua afirmativa, sendo mais explícito, sinalizou, favoravelmente, à intensificação, no contexto da CPLP, da aproximação entre os países africanos de língua portuguesa e Brasil e Portugal, por meio de acordos de cooperação, dentre os quais ressalta a importância daqueles que lidam com "construção e treinamento".[21] Ao empregar o futuro do pretérito, entretanto, parece ter deixado transparecer certa frustração por ainda não ver atendida a solicitação de tal ajuda.

---

[17] O II Simpósio das Marinhas da CPLP teve lugar em Luanda, Angola, entre 30 de junho e 01 de julho de 2010.

[18] Embora a CPLP não inclua apenas países costeiros do Atlântico Sul, o Capitão-de-Fragata Souza Cordeiro referia-se a esta área marítima.

[19] Embora o Capitão-de Fragata Sousa Cordeiro não tenha explicitado a que tipo de facilidade se referia, não é difícil imaginar que pensava em algum tipo de cooperação naval com os parceiros internacionais, seja pela presença de seus meios integrando os esforços coordenados de combate a essas ameaças, seja por algum tipo de assistência militar-naval que proporcionasse às marinhas regionais melhores condições para combatê-las.

[20] Com base na definição de Atlântico Sul adotada nesta pesquisa (Nota de Rodapé n° 9), o litoral sul atlântico se estende do Senegal até a África do Sul.

[21] Exatamente o caso do ACNBN.

Frustração que, respeitante ao Brasil, surpreende, pois, particularmente, a partir do fim da Guerra Fria, o Brasil tem procurado, em sua política externa, projetar-se no cenário internacional por meio de "uma abordagem mais pragmática visando, em última instância, a desenvolver seu potencial por meio de um ativo e positivo engajamento regional" [22] (BURGES, 2009, p. 5. Tradução nossa). Afirmativa que pode ser, facilmente, comprovada, diante de diversas iniciativas de âmbito regional, como é o caso, por exemplo, do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), instituições que demonstram razoável nível de engajamento e cooperação regionais.

Sendo assim, à primeira vista, a questão a ponderar não seria a falta de iniciativas brasileiras de cooperação, mas a concentração de seu esforço na América do Sul, sem buscar estendê-lo aos países africanos, o que, afinal, daria razão à observação do Oficial africano.

Porém, olhar mais atento revela que o Brasil, após o governo Jânio Quadros, com as possíveis exceções dos governos Castelo Branco, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, tem se voltado para a África, e desenvolvido nesse continente, conquanto com diferentes intensidades, reconhecidos esforços de cooperação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Nesse caso, então, a razão do questionamento do Capitão Pedro Santana decorreria do regionalismo protagonizado pelo Brasil, em seus esforços de cooperação, que veria a América do Sul e a África como duas regiões distintas separadas pelo Atlântico Sul, percebido muito mais como um obstáculo a superar que um meio a unir. Circunstância que não traria as questões relativas à segurança marítima do Atlântico Sul ao nível das preocupações internacionais brasileiras.

Sean Burges (2009), ao analisar os arranjos regionais ensejados pelos Estados em suas políticas externas, menciona:

> Estudo acadêmico sobre o novo regionalismo é claro no sentido de que regiões são lideradas por estados; ***um processo construído*** que, continuamente, deve responder às alterações nas circunstâncias globais[23] (BURGES, 2009, p. 11. Tradução e grifo nossos).

De modo que o regionalismo protagonizado e *construído* pelo Brasil, ao considerar a América do Sul e a África como regiões distintas, apartadas pelo Atlântico Sul, estaria equivocado por não responder às alterações nas circunstâncias globais; alterações que, no caso

[22] "[…] a more pragmatic approach seeking to finally build on Brazil's internal potential through active and positive regional engagement."
[23] "Academic study of the new regionalism is clear on the point that regions are state-led, constructed process that are continually responding to changing global circumstances."

em lide, dizem respeito à relevância que o Atlântico Sul e suas demandas estratégicas vêm adquirindo e à necessidade de considerá-lo como um conector ao invés de um divisor, de um obstáculo a superar, o que, segundo Saraiva (2012) não mais faria sentido.

> As imagens geológicas de cadeias montanhosas no Atlântico Sul, resquício da quebra das duas geografias, já não mais separam as profundezas da riqueza do pré-sal, brasileiro e africano, no início do século XXI. As brisas que movem naus de cooperação do início do século fazem do Atlântico, abaixo da linha do Equador, nos nossos dias, um mar interior (SARAIVA, 2012, p. 13).

Na visão acima, o Atlântico Sul, como um "mar interior", amalgamaria suas margens da América do Sul e da África. "Às riquezas próprias do Atlântico há que adicionar aquelas dos territórios, que, como 'parênteses', o rodeiam" (GONÇALVES, Jonuel, 2009, p. 28. Grifo no original). Como assinala Steinberg (2001), *The Geographical Review* dedicou, inteiramente, um exemplar[24] ao programa "Oceans Connect" que se desenvolve com base na premissa que os oceanos mais definem as regiões do mundo que as separam. Premissa que é corroborada por outros pensadores, como Geoffrey Till, ao analisarem os efeitos da globalização no papel dos oceanos:

> Os processos de globalização diminuem, significativamente, as distâncias geográficas [...] como resultado poder-se-ia dizer que as áreas oceânicas passam a ser imaginadas como traços de união, interligando continentes e países, ao invés de separá-los [...] (Till, 2006, p. 11).

Aceitando-se a concepção segundo a qual os oceanos devem ser entendidos como traços de união entre continentes e países, como elementos de integração entre civilizações (AMORIM, 2012), o Atlântico Sul definiria uma região que abrangeria suas duas margens, tornando-se, como acentua Silva, Alberto (2003), "um mar ribeirinho" em que acordos de cooperação entre seus países lindeiros, promovidos e incentivados pelo Brasil, poderiam representar pontes que contribuiriam para unir suas duas margens. "O Brasil tem condições de construir pontes no mar ribeirinho" (SARAIVA, 2012, p. 17). E de fato, como já anteriormente mencionado, o Brasil em sua política externa voltada para a África vem encetando diversas iniciativas dentro de reconhecido esforço visando ao estabelecimento de acordos de cooperação com os países africanos.

No entanto, ainda sem perder de vista o quadro do entendimento em tela, tal esforço, no decorrer da moldura temporal considerada nesta pesquisa (1994-2010), não contemplou os acordos de cooperação naval. De modo que, dentre as diversas iniciativas de cooperação a que se refere Saraiva (2012), não rumaram para os países da África atlântica as "naus da

[24] The Geographical Review, vol. 89, Issue 2, April 1999 – Special Issues – Oceans Connect.

cooperação naval", embora esse fosse o desejo de alguns desses países, como Cabo Verde e Guiné Bissau, em face das ameaças existentes à segurança marítima do Atlântico Sul.

Há que se pesquisar, por conseguinte, as razões porque nossa diplomacia não considerou a cooperação naval como mais um instrumento válido dentro do esforço de cooperação desenvolvido com os países africanos; particularmente com os da margem ocidental atlântica, considerando a relevância de sua contribuição para a segurança marítima do Atlântico Sul, como bem apontado por Cordeiro (2010).

À primeira vista, sem aprofundar a análise, parece ter prevalecido a compreensão de que o campo diplomático seria suficiente para resolver as questões internacionais em que o Brasil se visse envolvido. Nesse caso, a presença militar não seria considerada como mais um dos instrumentos disponíveis para a resolução dessas questões. Como ressalta Celso Lafer:

> À luz de sua História e de suas circunstâncias, o Brasil tem um estilo de comportamento internacional, como observa Gelson Fonseca Jr., pautado por uma moderação construtiva que se expressa na capacidade de "desdramatizar" a agenda de política externa, ou seja, reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático (LAFER, 2000, p 260. Grifo existente no original).

Portanto, nessa compreensão, as ameaças à segurança marítima presentes no Atlântico Sul, que estariam enquadradas, na melhor das hipóteses, como dificuldades, seriam "reduzidas ao leito diplomático", o que, em princípio, parece indicar a desnecessidade do emprego do poder naval, na vertente diplomacia naval,[25] como instrumento da política externa brasileira.

É o que parece corroborar a posição apresentada pelo Embaixador Tovar da Silva Nunes, indicado como porta-voz do Itamaraty em artigo de Rachel Glickhouse:

> Nós, conscientemente, optamos contra a militarização. Nós somos um dos poucos países do mundo em que nosso herói nacional é um diplomata e não um general. Nós não temos escolha – nossa história é soft power[26] (GLICKHOUSE, 2012. Tradução nossa).

Diante desse contexto, como explicar a iniciativa de cooperação naval representada pelo ACNBN, assinado em 1994 e, ainda, em vigor? Teria decorrido da percepção da relevância de sua contribuição para a segurança marítima do Atlântico Sul, ou teria sido outra sua motivação principal?

Fruto desse acordo, a Marinha do Brasil participa, integralmente, do desenvolvimento da Marinha namibiana, desde sua criação, inclusive do seu Corpo de Fuzileiros Navais. Um acordo cujos alcance e importância foram ressaltados pelo diplomata Pedro Escosteguy

---

[25] Considerações mais detalhadas sobre as vertentes do emprego do poder naval são apresentadas mais adiante no desenvolvimento desta pesquisa.

[26] "We consciously opted against militarization. We're one of few countries in the world where our national hero is a diplomat and not a general. We don't have a choice – our history is soft power."

Cardoso em seu livro sobre a nova arquitetura africana de paz e segurança: "no caso da Namíbia, a cooperação naval é o eixo da relação bilateral" (CARDOSO, 2011, p.157). Ainda mais: como explicar que haja sido estabelecido, justamente, com um país que não integra o mundo lusófono, com o qual o Brasil não partilha língua, cultura e origens?

Tais indagações despertam a questão principal desta pesquisa:

Considerando as políticas externa e de defesa do Brasil e da Namíbia, que motivações concernentes à segurança marítima do Atlântico Sul, levaram ao estabelecimento e à manutenção, ao longo de todos esses anos, do ACNBN, não obstante obstáculos intervenientes nos dois polos do acordo?

Hipóteses

Como o contexto em que se desenvolve esta pesquisa diz respeito à segurança marítima do Atlântico Sul, a importância dos acordos de cooperação naval decorre da maior ou menor relevância de sua contribuição para a preservação dessa segurança (FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015).

Mas, caberia ao Brasil desempenhar algum papel no Atlântico Sul? Competiria ao Brasil alguma responsabilidade pela segurança marítima desse "oceano",[27] considerado como um todo, ou caber-lhe-ia, apenas, cuidar de sua margem oriental onde se situam as águas jurisdicionais brasileiras?

Geoffrey Till afirma que a "morte das distâncias" no pós-guerra fria "exige que ***todos os países*** desenvolvam um sistema de segurança contra o que pode estar acontecendo longe de seu território, com o que, por assim dizer, desaparece a importância do fator distância" (TILL, 2006, p. 11. Grifo nosso). Sendo assim, concerniria ao Brasil o que está acontecendo em toda a área marítima do Atlântico Sul e não, apenas, em sua porção oriental - a que banha as costas brasileiras. Por conseguinte, a segurança marítima do Atlântico Sul é, necessariamente, um tema que diz respeito ao Brasil.

Ainda mais que o Brasil, sendo uma potência média e, também, regional tem responsabilidades e protagonismo regionais demandados pelas próprias condições estruturais do sistema internacional, ainda que parcela da sociedade, a que influencia os rumos a serem seguidos pela política externa brasileira, não os pretenda assumir em toda a plenitude de seu potencial. "As capacidades do Brasil, portanto, parecem ser, particularmente, as de uma

[27] Em termos geográficos estritamente conceituais não haveria um Oceano Atlântico Sul e, sim, o Oceano Atlântico subdividido em duas grandes áreas marítimas: o Atlântico Norte e o Atlântico Sul. Nesta pesquisa, porém, por vezes, este autor, com o intuito de ressaltar a área marítima do Atlântico Sul, a ela refere-se como um oceano, razão porque, nesses casos, grafa o termo entre aspas.

poderosa potência média com potencial para contribuir para os bens públicos regionais"[28] (SPANAKOS, MARQUES, 2014, pos 4960. Tradução nossa).

Embora algumas das ameaças existentes na costa ocidental africana, particularmente, no Golfo da Guiné, guardem certa similitude com as da costa oriental, as soluções adotadas no Chifre da África, necessariamente, não se aplicam, igualmente, às águas da África atlântica.

Ao longo da costa somali, marinhas da OTAN, da União Europeia, da China, da Rússia e da Índia, algumas atuando unilateralmente, vêm tendo êxito em sua tarefa de aumentar a segurança marítima naquela região, reduzindo, sobremaneira, a ação dos piratas,[29] embora a segurança marítima não trate, apenas, de pirataria.

Contudo, semelhante solução – ação unilateral de ator ou de grupo de atores sem levar em consideração, de fato, a soberania do estado costeiro, ainda que atuando sob respaldo de resoluções da ONU – apresenta maiores dificuldades de implementação no Golfo da Guiné, por exemplo. Contrariamente ao que acontece no Chifre da África, em que criminosos marítimos encontram na Somália, atualmente, um "Estado falido", omissão e couto, a costa ocidental africana é formada por Estados desejosos de assegurar o bom uso do mar em suas águas jurisdicionais e adjacentes. Mesmo Guiné-Bissau, cuja situação político-institucional coloca aquele país em uma situação muito próxima de um Estado falido,[30] manifestou, formalmente, essa intenção ao solicitar ajuda durante o II Simpósio das Marinhas da CPLP, a fim de poder exercer, efetivamente, sua soberania.

> [...] considerando ser princípio fundamental da lei internacional que para a soberania ser reconhecida ela precisa ser afirmada e exercida, muitos países encontram-se, agora, diante de um desafio real de como será possível fazê-lo[31] (TILL, 2009, p. 302).

Desafio que decorre do fato de alguns desses países apresentarem estágios ainda incipientes de desenvolvimento e de consolidação de suas instituições. Razão porque essa é

---

[28] Brazil's capabilities, therefore, appear to be those of a particularly powerful middle power with the potential to contribute to regional public goods.

[29] Ver, por exemplo, "Gulf of Guinea replaces Somalia as most dangerous place to sail" disponível em http://www.hiiraan.com/news4/2013/Jun/29681/gulf_of_guinea_replaces_somalia_as_most_dangerous_place_to_sail.aspx, acessado em 05/06/2013, ou "Petroleum and Piracy in West Africa – How the Gulf of Guinea is becoming The Gulf of Aden" disponível em http://gbroundup.wordpress.com/2013/03/26/petroleum-and-piracy-in-west-africa-how-the-gulf-of-guinea-is-becoming-the-gulf-of-aden, acessado em 02/04/2013.

[30] Ver, por exemplo, relatório da Foreign Policy de 2013 sobre Estados falidos, disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/24/2013_failed_states_interactive_map?utm_source=Africa+Center+for+Strategic+Studies+Media+Review+for+June+24%2C+2013+&utm_campaign=6%2F24%2F2013&utm_médium=email. Acessado em 24/06/2013.

[31] "[…] since it is a fundamental principle of international law that for sovereignty to be recognized it needs to be asserted and exercised, many countries have now been faced with a real challenge on how they can possible do it."

uma tarefa que não conseguem realizar, exclusivamente, por sua própria conta. Precisam, portanto, da ajuda de parceiros mais desenvolvidos para tal empreitada.

Dentro desse escopo, situam-se, por exemplo, as solicitações das Marinhas de Guiné-Bissau e da Guarda Costeira de Cabo Verde, por ocasião do citado II Simpósio das Marinhas da CPLP.

Em contrapartida, à medida que os países costeiros do Atlântico Sul forem incapazes de assegurar, ou negligenciarem, a segurança marítima desse "oceano", colocando em risco, entre outros interesses, as linhas de comunicação marítimas que por ele passam, configurando ameaça a um dos mais tradicionais bens comuns da humanidade – a liberdade dos mares – atores extrarregionais de relevante dimensão estratégica sentir-se-ão obrigados a atuar, ainda que unilateralmente, no Atlântico Sul, a fim de garantir sua segurança marítima, o que pode vir a contrariar interesses dos atores regionais sul atlânticos, dentre os quais o Brasil tem papel de destaque.

Seria, portanto, esperado que o Brasil como potência média e regional desenvolvesse esforços diplomáticos articulados entre suas políticas externa e de defesa no sentido de estabelecer acordos de cooperação naval com os países africanos atlânticos. As investigações iniciais levadas a efeito apontam, contudo, para outra direção.

Assim, no âmbito dessas circunstâncias, e considerando a relevância do ACNBN no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul, são propostas, dentro do arco temporal proposto para a investigação, 1994 a 2010, as seguintes hipóteses para esta pesquisa:

a) As motivações da Namíbia, no caso do ACNBN, são mais relacionadas ao contexto da segurança marítima do Atlântico Sul do que as do Brasil; e,

b) No caso do ACNBN, no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul, a articulação entre a política externa e a política de defesa brasileiras é fraca.

Faz-se, aqui, necessário, em face de ditames metodológicos, apresentar, explícita e previamente, o que configuraria uma fraca articulação entre a política externa e a política de defesa brasileiras.

Para Alsina Jr. (2009) um parâmetro adequado para determinar se a política externa e a de defesa estariam convenientemente articuladas decorreria da coordenação entre essas duas políticas públicas visando à maximização dos ganhos, ou a minimização dos prejuízos, da ação internacional do Brasil, conquanto, reconhece esse autor, a mensuração precisa dos

ganhos do País decorrentes de maior ou menor coordenação entre essas duas políticas, seja problemática.[32]

Nesta pesquisa, contudo, entende-se como "articulação fraca" uma articulação que não seja institucionalizada, em que inexistam mecanismos institucionais – agências ou indivíduos - oficial e explicitamente designados para coordenar os instrumentos da articulação em lide. Se, porventura, em decorrência de determinadas circunstâncias de ordem pessoal (amizade pessoal, conhecimento pessoal prévio, etc.), houver maior articulação entre as duas burocracias – diplomacia e defesa - ainda assim, a articulação será considerada fraca, uma vez que depende da presença, em determinada situação (ou momento), de pessoas que emprestem ao processo seus prévios laços de relacionamento pessoal, ao invés de depender, essencialmente, de burocratas que se empenhem no processo por força de um relacionamento institucional.

Metodologia

Se a teoria, derivada da observação sistemática, fornece e enquadra conceitualmente o foco da análise, a metodologia propicia a seleção das alternativas adequadas para alcançar-se os resultados pretendidos. A metodologia, ao possibilitar a escolha, entre as diversas técnicas de pesquisa, das ferramentas mais apropriadas, orienta, por conseguinte, a condução da própria pesquisa.

Na presente pesquisa, será empregado o método do estudo de caso – o estudo do caso do ACNBN.

Como o estudo de um único caso só possibilita análise diacrônica, no estudo do caso do ACNBN será empregada a ferramenta do mapeamento do processo – "process tracing". Das três modalidades de mapeamento de processo ("process tracing"): "theory-testing"; "theory-building"; e, "explaining outcomes", será empregada a variante "explaining outcomes" a qual busca explicar as motivações que levaram a determinado acontecimento, respondendo, basicamente, às seguintes questões: como?; e, por quê? (GERRING, 2007).

Com essa ferramenta pretende-se verificar se nas motivações - o como e o porquê - que levaram o Brasil e a Namíbia a estabelecer o ACNBN e a mantê-lo durante todos esses

[32] Diante de tal premissa, ainda que a mensuração precisa dos ganhos do País, decorrentes de maior ou menor coordenação entre essas duas políticas, seja problemática, torna-se forçoso admitir que, no Brasil, se registra um grau de articulação insuficiente entre as políticas de defesa e externa (ALSINA Jr. 2009).

anos, fizeram-se presentes aspectos factuais relevantes relacionados com a segurança marítima no Atlântico Sul.[33]

Todavia, como acordos de cooperação naval são, em última instância, ações entre Estados, os contextos brasileiro e namibiano em que se deram as tratativas que levaram à assinatura e à manutenção do ACNBN, ao longo da moldura temporal desta pesquisa, condicionaram por certo suas motivações. Daí decorre a necessidade de, após o mapear do processo, analisar as políticas externa e de defesa do Brasil e da Namíbia, sob cujos ditames o ACNBN foi estabelecido.

Ademais, considerando que as hipóteses desta pesquisa estão formuladas, essencialmente, sob o ponto de vista do Brasil, no que concerne ao contexto brasileiro será necessário ampliar sua análise. Para tanto, primeiramente, será abordada a articulação entre as políticas externa e de defesa brasileiras,[34] com o intuito de identificar se o ACNBN decorreu de um protagonismo diplomático brasileiro resultante de adequada articulação institucional entre diplomacia e defesa. Posteriormente, será necessário examinar a evolução do pensamento estratégico-naval brasileiro, visando a avaliar que relevância esse pensamento atribuía a acordos de cooperação naval com vistas à preservação da segurança marítima do Atlântico Sul.

Resta definir, dentre os diversos aspectos passíveis de serem analisados em um estudo de caso como o do ACNBN, quais serão, dentro das unidades de análise estabelecidas, os efetivamente selecionados como indicadores das evidências que serão consideradas na validação das hipóteses.[35]

Nesta pesquisa serão utilizadas como unidades de análise as vertentes do poder estabelecidas por Sean Burges - a partir das proposições de Susan Strange - em seu livro *"Brazilian Foreign Policy after the Cold War"*,[36] como abaixo descrito.

I) Vertente ideacional. Nesta vertente, o foco da pesquisa concentrar-se-á na identificação das motivações brasileiras e namibianas que levaram ao estabelecimento e à manutenção do ACNBN. A identificação dessas motivações contribuirá para validar as hipóteses desta tese caso:

---

[33] Yin (1994) explicita que "como? " e "por quê? " são questões que, normalmente, recomendam o estudo de caso como método de pesquisa.

[34] Uma vez que a adequada e eficiente articulação entre a política de defesa e a política externa facilita e, até mesmo, enseja, iniciativas para o estabelecimento de acordos de cooperação naval.

[35] Por tratar-se de pesquisa qualitativa, os padrões de medida dos indicadores deverão ser ordinais, tais como, muito empenho, médio empenho, pouco empenho, etc.

[36] Explanações mais detalhadas sobre a estrutura do poder concebida por Susan Strange e adaptada por Sean Burges serão apresentadas mais adiante no desenvolver desta pesquisa.

a) nas motivações brasileiras, não sejam encontradas referências significativas à segurança marítima do Atlântico Sul, nem a iniciativas institucionais articuladas entre as políticas externa e de defesa nesse sentido; e,

b) nas motivações namibianas, sejam encontradas referências significativas à segurança marítima do Atlântico Sul.

II) Vertente da segurança. Nesta vertente, o foco de observação concentrar-se-á na constatação se procedimentos doutrinários da Marinha do Brasil foram incorporados ao corpo doutrinário da Marinha da Namíbia. O nível de absorção doutrinária é uma evidência da viabilidade da operação conjunta das Marinhas.[37] Por sua vez, a capacidade de operar conjuntamente enseja o surgir de um ambiente cooperativo - essencial para a preservação da segurança marítima. Portanto, à medida que preceitos doutrinários da Marinha do Brasil tiverem sido adotados pela Marinha da Namíbia, maiores devem ser as motivações para a manutenção do acordo, o que, por sua vez, levaria a iniciativas visando à ampliação ou fortalecimento de seu escopo. Evidências da existência de tais iniciativas por parte da Namíbia e sua inexistência, ou pouca ênfase nelas, por parte do Brasil contribuirão para a validação das hipóteses.

III) Vertente econômica. Nesta vertente, o foco de observação consistirá no levantamento das oportunidades comerciais que o ACNBN tiver ensejado. Laços comerciais contribuem para o desenvolvimento de um ambiente cooperativo, essencial para a realização de ações conjuntas visando à segurança marítima. Portanto, sua consolidação é vantajosa, o que, por sua vez, demandaria iniciativas de ambos os países nesse sentido. Evidências da existência de tais iniciativas por parte da Namíbia e sua inexistência, ou pouca ênfase nelas, por parte do Brasil contribuirão para a validação das hipóteses.

No que concerne à identificação das motivações que levaram ao estabelecimento do ACNBN, sua análise diacrônica deve, obrigatoriamente, começar antes de sua assinatura, a fim de possibilitar a abordagem de seus antecedentes.

Assim, foi estabelecido como balizador inicial deste estudo de caso o período pós-Guerra Fria - aqui considerado como tendo-se iniciado em 09 de novembro de 1989, data da queda do Muro de Berlim. Se bem que algumas observações ou análises poderão, eventualmente, transcendê-lo.

[37] "Aprimorar a interoperacionalidade é, portanto, um incentivo maior para muitos exercícios multilaterais e bilaterais" (TILL, 2009, p. 278).

Ademais, no estudo dos antecedentes do acordo, a unidade de análise preponderante é a vertente ideacional, uma vez que a econômica e a da segurança têm suas análises mais consentâneas com seu desenvolvimento.

A utilização de um único estudo de caso para validar hipóteses pode apresentar, em princípio, fraqueza metodológica decorrente do grau de confiança que o caso escolhido apresenta em relação ao fenômeno que pretende representar. A menos que tal caso seja único ou crítico, circunstância em que sua aplicação se torna apropriada (YIN, 1994). O ACNBN por sua singularidade não admite outras escolhas, já que é o único desse jaez[38] existente no caso do Brasil.

Por outro lado, o ACNBN pode ser enquadrado na categoria de "pouco provável" ("least-likely") - aquele em que as circunstâncias ambientais onde se desenvolve não contribuem para a ocorrência dos eventos que validam as hipóteses.[39]

A Namíbia, por não ser um país lusófono, não apresenta laços culturais comuns, nem visíveis afinidades históricas com o Brasil. Portanto, os eventos que, identificados, sejam capazes de validar as hipóteses, muito provavelmente, resultam do acordo de cooperação naval e não das circunstâncias ambientais em que se desenvolve. Como poderia acontecer, por exemplo, se o caso em estudo fosse um acordo de cooperação naval assinado com Angola, ao invés da Namíbia. Nesse caso, seria difícil atribuir, apenas, ao hipotético acordo a ocorrência de eventos que validassem as hipóteses, uma vez que as ligações culturais, a língua comum, a já significativa presença brasileira em Angola, em suma, todas as circunstâncias ambientais angolanas, amplamente favoráveis ao Brasil, contribuiriam, também e significativamente, para sua ocorrência.

Assim, estando enquadrado na categoria de "estudo de caso pouco provável", as evidências observadas no ACNBN poderão ser empregadas para validação das hipóteses, no contexto da temática desta pesquisa. "Se um caso pouco provável for considerado válido, ele bem pode ser visto como forte evidência confirmatória"[40] (GERRING, 2007, pos. 2562. Tradução nossa).

Para a coleta de dados foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Dentre as primeiras salientam-se:

a) entrevistas pessoais, ou por correio eletrônico, realizadas pelo autor desta pesquisa com autoridades do MD, MB, Itamaraty e MN que tiveram envolvimento direto ou indireto

[38] Em função da intensidade e duração alcançadas por tal cooperação.
[39] Van Evera denomina esse tipo de estudo de caso como forte ("strong test"), aquele em que os resultados não decorrem de outros fatores que não os inerentes ao próprio caso (EVERA, 1997).
[40] "If a least-likely case is found to be valid, this may be regarded as strong confirmatory evidence."

com o ACNBN, ou concedidas por essas autoridades a terceiros. As entrevistas pessoais conduzidas pelo autor desta pesquisa, o foram segundo o tipo não estruturado e na modalidade não dirigida,[41] a fim de que os entrevistados tivessem total liberdade para apresentar o que pensavam sobre os fatos concernentes ao estabelecimento e à manutenção do acordo.

b) arquivos do Ministério da Defesa (MD), da Marinha do Brasil (MB), Itamaraty e Marinha da Namíbia (MN).

Elas permitirão levantar dados sobre as tratativas do ACNBN e seu desenvolvimento, assim como, sobre as relações institucionais entre o MD/MB e o Itamaraty no que concerne às iniciativas de cooperação naval levadas a efeito no Atlântico Sul.

As fontes secundárias, por um lado, remeterão à pesquisa bibliográfica com o fito de embasar, teórica e conceitualmente, esta tese. Por outro, servirão como ponto de apoio para o enquadramento histórico, político, econômico, internacional, estratégico, etc. da temática.

Desenvolvimento da Pesquisa

O arcabouço contextual em que se desenvolve esta pesquisa refere-se ao ambiente marítimo do Atlântico Sul, mais especificamente, à sua segurança marítima.

A questão da pesquisa indaga: *considerando as políticas externa e de defesa do Brasil e da Namíbia, que motivações concernentes à segurança marítima do Atlântico Sul, levaram ao estabelecimento e à manutenção, ao longo de todos esses anos, do ACNBN, não obstante obstáculos intervenientes nos dois polos do acordo?*

De pronto, identifica-se, na questão da pesquisa, um conceito cuja perfeita compreensão é essencial para seu desenvolvimento: o que se entende por segurança marítima; em particular, por segurança marítima do Atlântico Sul. Tema que será objeto de reflexões no desenvolvimento do referencial teórico da pesquisa.

Sobrevém, também, outra questão que demanda reflexão: acordos de cooperação naval são acordos entre Estados. Portanto, são iniciativas de política externa. Como não é possível estabelecer-se acordos de cooperação naval sem a participação do poder naval, sua atuação como instrumento de política externa evidencia-se como imprescindível para sua concretização, o que, por sua vez, remete à conveniência de adequada articulação institucional entre as políticas externa e de defesa.

Alsina Jr. (2009) menciona que, em países periféricos, as forças armadas, encarnadas nos exércitos nacionais, constituem a principal barreira à fragmentação desses Estados.

[41] Segundo taxonomia de Marconi; Lakatos (2010).

Todavia, à medida que um país periférico acumula "insumos de poder",[42] suas forças armadas adquirem relevância e prioridade como instrumento de suas relações interestatais.

Pode-se, portanto, a ser verdadeira a afirmativa desse autor, conceber um contínuo de atribuição de importância ao poder militar - no caso específico desta pesquisa, ao poder naval brasileiro – como partícipe de iniciativas de política externa, que variará, essencialmente, de acordo com as estruturas de poder prevalecentes no sistema internacional, particularmente, no âmbito regional de interesse estratégico do Brasil e com a visão que a burocracia responsável pela condução da política externa brasileira tem do valor da contribuição do emprego do poder naval nessas iniciativas.

Por conseguinte, a avaliação da utilidade do emprego do poder naval na política externa do Estado demanda alguma reflexão teórica sobre diplomacia e poder e, em decorrência, sobre a importância do papel da diplomacia naval como instrumento de política externa no contexto da segurança marítima. Demanda, também, sob um viés mais empírico, uma reflexão sobre o papel que caberia ao Brasil desempenhar, como potência média e regional, no seu entorno estratégico marítimo – o Atlântico Sul.

Fiori; Padula e Vater (2012) apontam que o Atlântico Sul representa um problema estratégico complicado para o Brasil, pois se encontra, desde o século XIX, sob controle inconteste dos poderes navais britânico e estadunidense. Ademais, entre 1952 e 1977, a Marinha brasileira esteve sob tutela material e estratégica dos EUA, só começando a desenvolver um planejamento autônomo depois do rompimento do acordo MAP – Military Assistance Program - com os EUA, em 1977. Reconhecem que o Brasil pode projetar sua liderança e poder fora de suas fronteiras nacionais. Todavia, ressaltam que o sucesso de uma política de projeção de poder e de influência exige objetivos muito claros, constância e persistência, além de uma coordenação fina entre as agências responsáveis pela política externa, envolvendo, particularmente, as áreas de governo responsáveis pela diplomacia e defesa.

Tais considerações permitem desenhar o desenvolvimento desta pesquisa. Ela comporta, além desta introdução e da conclusão, cinco capítulos; um destinado à moldura teórica, e quatro relativos à pesquisa empírica.

O primeiro capítulo – Referencial Teórico – trata do arcabouço teórico que, em termos amplos, condiciona esta pesquisa no que concerne à projeção internacional do Brasil. Inicia-se pela análise das relações entre diplomacia e poder e o papel da diplomacia naval como

[42] As aspas foram colocadas no termo pelo próprio Alsina Júnior.

instrumento de política externa. Posteriormente, tendo em vista o contexto marítimo em que se desenvolve, analisa o conceito de segurança marítima com vistas a identificar suas repercussões e demandas na atuação internacional dos países envolvidos em sua manutenção, particularmente, os do Atlântico Sul. Em sua síntese conclusiva, com base na análise realizada, são identificadas as proposições teóricas mais relevantes que permeiam o trato do tema no decorrer desta pesquisa.

O capítulo dois centra-se na inserção internacional do Brasil, particularmente, no papel que lhe cabe executar no Atlântico Sul. Nele, analisa-se o Atlântico Sul em diálogo com suas circunstâncias. Inicialmente, busca-se identificar qual seria a importância estratégica do Atlântico Sul, sob o ponto de vista do Brasil como ator regional proeminente, sem perder de vista o contexto internacional pós-Guerra Fria. Em seguida, a partir das condicionantes geopolíticas brasileiras nesse contexto, avalia-se qual seria a relevância da inserção político-estratégica do Brasil no Atlântico Sul, para identificar se lhe cabe ali algum protagonismo. Posteriormente, identifica-se quais atores extrarregionais fazem-se presentes no Atlântico Sul e que demandas estratégicas tal presença acarreta, particularmente, quanto à sua segurança marítima, tendo como referência balizadora o papel que caberia ao Brasil protagonizar, conforme identificado pela análise anterior. Por fim, avalia-se que recursos de poder seriam necessários ao Brasil para desempenhar tal protagonismo, diante das demandas estratégicas identificadas, uma vez que as relações interestatais[43] "enquadram-se em ambiente político mais amplo: as relações de poder" (FIGUEIREDO, 2009, p. 30).

Os três capítulos seguintes tratam, especificamente, do estudo do caso do ACNBN.

No capítulo três, fulcral da pesquisa, realiza-se, inicialmente, o mapeamento do processo do ACNBN visando a descrever, segundo os parâmetros estabelecidos como unidades de análise, as circunstâncias antecedentes que levaram a sua implementação e as que possibilitaram sua manutenção ao longo de todos esses anos. Em seguida, com base na análise das circunstâncias descritas, pretende-se inferir o como e o porquê do estabelecimento e da manutenção do acordo. A partir deles intenta-se reconhecer as evidências que possam contribuir, ou não, para validar as hipóteses formuladas.

Como o ACNBN é, em síntese, o culminar de uma ação de política externa entre o Brasil e a Namíbia, após o mapeamento de seu processo e da consequente identificação das

[43] Nicholas Spykman por considerar o termo Relações Internacionais sobremaneira genérico, propôs uma denominação mais restrita para essa disciplina: Relações Interestatais ("Interstate Relations") (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF Jr., 1981).

motivações que levaram a seu estabelecimento e a sua manutenção, torna-se mandatório examinar os contextos brasileiro e namibiano que condicionaram essas motivações.

No capítulo quatro - O Acordo de Cooperação Brasil-Namíbia. O Contexto Brasileiro - estudam-se a política externa brasileira, as relações institucionais entre as burocracias que conduzem as políticas externa e de defesa brasileiras, bem como, a própria política de defesa brasileira; esta com foco primordial na evolução do pensamento estratégico naval brasileiro após a Segunda Guerra Mundial. Assim, pretende-se verificar: i) se as iniciativas que levaram ao estabelecimento e à manutenção do acordo, no que concerne à segurança marítima do Atlântico Sul, foram consentâneas com o protagonismo que os capítulos anteriores identificaram para o Brasil; ii) se os esforços desenvolvidos por essas duas burocracias – diplomacia e defesa – no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul foram institucionalmente articulados; e iii) se o pensamento estratégico naval brasileiro atribuía relevância a acordos de cooperação naval com os países da África ocidental com vistas à segurança marítima do Atlântico Sul.

No capítulo cinco - O Acordo de Cooperação Brasil-Namíbia. O Contexto Namibiano - estudam-se as políticas externa e de defesa da Namíbia com o intuito primeiro de identificar as motivações que levaram à decisão da criação da Marinha da Namíbia – pois foi tal decisão que, em última instância, levou ao ACNBN - e se tais motivações atribuíam, ou não, relevância à segurança marítima do Atlântico Sul.

Segue-se a conclusão da investigação.

*****

CAPÍTULO 1
REFERENCIAL TEÓRICO

O contexto em que se desenvolve esta pesquisa insere-se, de modo amplo, no ambiente marítimo do Atlântico Sul e, em particular, em sua segurança marítima. Seu desenvolvimento, em síntese, busca identificar o como e o porquê de o ACNBN ter sido assinado e mantido ao longo de tantos anos, a fim de verificar se a preocupação com a segurança marítima do Atlântico Sul esteve presente em suas tratativas, ao longo da moldura de tempo considerada – 1994 a 2010.

Ora, o ACNBN, embora eminentemente de cunho naval, é, antes de tudo, um acordo internacional firmado entre Estados, situando-se, por conseguinte e, necessariamente, no campo de atuação da política externa brasileira. Uma vez que "no essencial as interações entre as sociedades no plano internacional ocorrem entre Estados" (FIGUEIREDO, 2004, p. 2), esse acordo configura uma interação entre as sociedades brasileira e namibiana, as quais, por ocasião de seu estabelecimento, em 1994, não compartilhavam valores históricos comuns, além do condomínio costeiro do Atlântico Sul, embora o apoio do Brasil à campanha pela independência da Namíbia, tenha, possivelmente, criado laços políticos recentes.

Considerando que acordos de cooperação naval envolvem a participação de Marinhas de guerra - no caso desta pesquisa, as Marinhas do Brasil e a da Namíbia - não há como admitir, na elaboração e desenvolvimento desses acordos, a participação de outras instituições ou agentes que não o próprio Estado, uma vez que Marinhas de guerra são instituições exclusivas de Estados. Circunstância que, por sua vez, conduz esta pesquisa para o campo realista das Relações Internacionais em que os Estados são os atores internacionais por excelência, empregando o poder em defesa de seus interesses e a força militar em apoio à sua política externa (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF Jr., 1981).

Todavia, ainda que esta pesquisa se desenvolva segundo os cânones do campo realista das Relações Internacionais, a concepção de poder com que se pretende trabalhar não é, necessariamente, a visão clássica de Morgenthau, eminentemente relacional e apoiada em capacidades, particularmente, a militar. Esta pesquisa adota a concepção de poder estrutural, como concebida por Susan Strange e adaptada por Sean Burges em seu livro *"Brazilian Foreign Policy after the Cold War"*.

Burges adotou como instrumento de sua análise o modelo piramidal de estruturação do poder de Susan Strange, o qual considera a existência de quatro, igualmente importantes e mutuamente dependentes, categorias de estruturação do poder: conhecimento, produção,

finanças e segurança. Como Burges considerou que na América Latina e no Brasil, em particular, o mercado não possibilita clara distinção entre as categorias produção e finanças, adaptou o modelo de Susan Strange, considerando, apenas, três categorias: ideias,[44] segurança e econômica. (BURGES, 2009, p. 13-14). Como, também, em relação à Namíbia, parece não ser possível distingui-las, claramente, serão adotadas, nesta pesquisa, as categorias de poder empregadas por Burges.

O emprego do poder por determinado ator para exercer influência sobre a ação de outro é o modo mais eficaz de empregá-lo. Seus resultados não seriam, necessariamente, alcançados pelo emprego efetivo do poder, como em uma campanha militar, por exemplo, mas pela percepção existente do poder possuído pelo ator que o exerce. Desse modo, o poder torna-se o lado áspero ("cutting edge") da diplomacia (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, Jr., 1981).

Conquanto para alguns setores do Estado brasileiro, a atuação internacional do Brasil requer, apenas, o esforço diplomático, sendo desnecessário contar com respaldo do instrumento militar - "o Brasil está desenvolvendo uma abordagem incomum na área de defesa, focando no *soft power* e na diplomacia para resolver questões de defesa" (VISENTINI, 2013, p. 208) -, a história bem demonstra que o gerenciamento de conflitos entre Estados, com base apenas no esforço pacífico da diplomacia, nem sempre tem sucesso e pode, inclusive, prejudicar a realização do interesse nacional do ator que assim procede (GEORGE, 1998).

Portanto, é necessário identificar em que circunstâncias - e como – o poder militar pode ser empregado, eficazmente, para contribuir na consecução dos objetivos da política externa do Estado.

Walt (2013) parece ter a resposta:

> Na verdade, o poder militar pode ser a chave para o sucesso diplomático. Como George Kennan uma vez ressaltou, 'não se tem ideia de quanto contribui para as tradicionais polidez e gentileza diplomáticas a existência de uma discreta força nos bastidores'. Mas a palavra-chave é 'discrição', e, não obstante, o foco tem que ser a diplomacia, e não, simplesmente, detonar as circunstâncias[45] (WALT, 2013, p. 3. Tradução nossa. Grifo no original).

---

[44] Burges altera a denominação da categoria "conhecimento", como definido por Strange, para "ideacional". Na verdade, Strange quando trata do conhecimento não se fixa, apenas, em sua aquisição e acúmulo, mas principalmente, em sua utilização para alcançar os objetivos do Estado. Michael Mann, *"The Social Sources of Power, vol 1"*, também, adota a definição "ideacional" ao invés de "conhecimento", embora com um sentido de ideologia.

[45] "To be sure, military power can be a key to diplomatic success. As George Kennan once remarked, 'you have no idea how much it contributes to the general politeness and pleasantness of diplomacy when you have a little quiet force in the background.' But the key word there is 'quiet', and the focus is still on diplomacy, not simply on blowing things up."

As considerações de Walt, de certo modo, indicam o roteiro a ser seguido no desencadeamento das seções deste capítulo, a fim de identificar as proposições que permeiam e definem o arcabouço teórico desta pesquisa. Assim, a primeira seção pretende abordar as relações entre diplomacia e poder. A seguinte explora a questão da diplomacia militar, concentrando-se nas especificidades da diplomacia naval. A terceira situa o conceito-chave da pesquisa: a segurança marítima. A última apresenta uma síntese conclusiva do capítulo.

1.1 Diplomacia e Poder

"Diplomacia é negociação; ela visa a resultados que, embora não sejam os ideais para qualquer um dos partidos, são melhores para ambos que algumas das alternativas"[46] (SHELLING, 2008, p. 1). Todavia, continua esse autor, se um dos partidos tiver poder suficiente, não terá, necessariamente, que negociar.

Portanto, ainda que um partido detenha muito poder, não sendo este considerado suficiente, a negociação é necessária. Inferência que nos leva a duas conclusões. Primeira: o poder condiciona o exercício diplomático; desde a decisão inicial – recorrer, ou não, à diplomacia – até o quanto de esforço diplomático deve ser empenhado na negociação. Segunda: a decisão sobre se o poder detido por determinado ator é, ou não, suficiente, depende da auto avaliação do próprio poder, comparada com a avaliação do poder que o oponente dispõe. O que caracteriza poder como um valor relativo – requer a existência do outro para poder ser exercido.

O poder é, por conseguinte, um fenômeno relacional – "uma das características intrínsecas do poder é seu caráter relacional" (ALSINA Jr, 2009, p. 174) - inerente à política internacional, pois, como ensina Weber, as relações entre Estados são conflitivas por natureza.

> [O Estado] (...) como toda comunidade política grande, como pretendente potencial de prestígio, significa uma ameaça potencial para todas as formações vizinhas; ela mesma está constantemente ameaçada, de modo latente, pela simples razão de ser uma formação de poder grande e forte (WEBER, 2009, vol 2, p.163).

Já Hanna Arendt (1969), citando Voltaire, afirma que o poder consiste em fazer outros agirem como eu quero, o que, ainda segundo essa autora, Clausewitz levaria ao extremo ao conceituar a guerra como um ato de violência para compelir o oponente a fazer ou a agir como eu quero ou desejo.

---

[46] "Diplomacy is bargaining; it seeks outcomes that, though not ideal for either party, are better for both than some of the alternatives. "

Dougherty e Pfalsgraf Jr. (1981) ao debaterem o poder referem-se a Georg Schwarzenberg, autor para quem o poder é valor basilar na política internacional, não sendo, por conseguinte, nem arbitrário nem destrutivo, mas, sim, uma combinação de influência persuasiva com força coercitiva, sendo que aqueles que detêm a capacidade de impor sua vontade, normalmente, preferem fazê-lo por meio de ameaças de imposição de sanções do que pelo emprego efetivo da força física, até mesmo porque o poder não precisa ser, necessariamente, exercido coercitivamente para produzir os resultados esperados.

Com base nessas abordagens, verifica-se que o poder é inerente às relações entre Estados e é exercido por meio de dois "instrumentos" que são empregados, simultaneamente, em "dosagens" compatíveis com as percepções de cada ator sobre os poderes envolvidos: a persuasão, a ser desenvolvida pela *diplomacia*, e a coerção, a ser desenvolvida pela *força.* Força e diplomacia seriam, pois, dois elementos intrínsecos ao poder estatal (SHALIKASHVILI, 1994) e caracterizariam o dispositivo diplomático-militar do Estado no qual essas duas dimensões – iniciativas diplomáticas e força militar – operariam coligadas (FIGUEIREDO, 2009). Ainda mais, segundo Alsina Jr (2009), se adotar-se a tese da unidade ontológica do poder, a força armada poderia ser empregada tanto de forma direta, como força coercitiva, quanto indireta, como influência persuasiva.

O Vice-Almirante Luiz Henrique Caroli[47] abordou bem esta questão, embora, o contexto regional a que se referia fosse diferente.

> De fato, fomos muito bem recebidos por todos os integrantes da United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), graças não só à nossa fama de gente cordial e sem preconceitos (que realmente existe), mas, também, pelo fato de não termos passivos internacionais. Todavia, tal se deu, exclusivamente, no âmbito social. Enquanto nosso navio não chegou, mesmo eu sendo o Comandante da Força Naval, não era convidado para reuniões importantes. Postura que se alterou, completamente, com a chegada do nosso navio, por sinal, com ótimo desempenho operacional. A partir de então, como declarou o Embaixador Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, nosso Embaixador no Líbano, "passamos a sentar à mesa" (CAROLI, entrevista ao autor, 2012).

Porém, como poder não é valor precisamente quantificável e, portanto, não pode ser objetivamente mensurado, as relações entre Estados baseiam-se nas avaliações dos poderes percebidos por cada ator envolvido em determinada situação. Segundo Alsina Jr., (2009) o aspecto perceptível é, ele próprio, uma das facetas mais importantes do poder. O que Dougherty; Pfaltzgraff Jr. (1981) complementam ao afirmar que a avaliação subjetiva da vontade do oponente usar, efetivamente, o poder de que dispõe tem peso muito alto na própria percepção desse poder.

---

[47] O Vice-Almirante Luiz Henrique Caroli comandou a força naval da UNIFIL, no Líbano, como Contra Almirante, de 24/FEV/2011 a 25/FEV/2012. Foi seu primeiro Comandante brasileiro.

São, justamente, as percepções do poder - e não o poder real – que subsidiam as decisões dos Estados em suas relações interestatais.

> Na política, contudo, percepções são a realidade. Na diplomacia, poder percebido é poder real. A avaliação relativa dos estados sobre os poderes percebidos é que decide o resultado dos conflitos caso não haja deflagração da guerra. Somente na guerra é que os poderes reais são testados e sua verdadeira interação é determinada[48] (FREEMAN Jr., 2007, pos. 314. Tradução nossa).

De qualquer modo, mesmo a mera percepção de poder requer algum parâmetro quantificável para que os Estados possam, ainda que de forma imprecisa, avaliar relativamente os poderes percebidos.

Contudo, segundo Dougherty; Pfalsgraf (1981), poder relativo nada mais seria do que a distribuição de capacidades, definidas como a posse de recursos, entre os Estados.

Nesse caso – capacidades definidas como a posse de recursos - seria possível, por meio da avaliação dos respectivos recursos, quantificar, ainda que de forma imprecisa as capacidades inerentes a cada Estado e, por conseguinte, ao compará-las, definir seus poderes relativos no sistema internacional. Para tanto, as capacidades teriam que ser definidas em termos de posse de recursos materiais, a fim de ser possível quantificá-las, o que alguns consideram ser, exatamente, a característica do campo realista das Relações Internacionais,

> Mesmo se, crescentemente, os estudiosos das relações internacionais compreendem as relações de poder como um fenômeno relacional, pode-se afirmar que a teoria realista, predominante na disciplina, enfatizou sobremaneira a ideia de que o poder é equivalente a capacidades materiais (LAMAZIÈRE, 2007, p. 21).

O poder estaria, assim, relacionado a uma capacidade – posse de recursos - que possibilitaria à determinada unidade política interferir de algum modo nos destinos de outra. De maneira que, diante da estrutura anárquica do sistema internacional, em que não existe uma autoridade supranacional capaz de manter a ordem, a autopreservação do Estado passa a ser a razão primeira de sua agenda e o incremento de seu poder relativo o foco principal de sua política externa. Afirmativa que constitui um dos cânones da abordagem realista das Relações Internacionais.

Esta concepção, porém, não parece ser pensamento unânime, mesmo entre os realistas das Relações Internacionais, pelo menos, no que concerne aos menos ortodoxos.

Susan Strange reconhece a dificuldade de se definir poder. Contudo, a autora atribui tal dificuldade à ideia generalizada da definição do poder por meio de capacidades – a posse de recursos, sejam eles materiais, humanos ou ambos. Para Strange o poder seria,

---

[48] "In politics however, perceptions are reality. In diplomacy, perceived power is real power. The balance of perceived power between states decides the outcome of struggles short of war. Only in war is the true balance of power between opponents tested and determined".

simplesmente, a habilidade de um ator influenciar favoravelmente os eventos; ditar a agenda, de modo que suas preferências ganhem precedência sobre as preferências dos demais. Concepção que, segundo a autora, evita a armadilha de se definir poder como a busca dos Estados pela realização de seus interesses, uma vez que definir o interesse nacional é tema bastante subjetivo (STRANGE, 1996).

Por conseguinte, Strange altera - e o faz substancialmente - o significado de capacidade como elemento de definição do poder. De capacidade, entendida como posse de recursos, para capacidade de influenciar resultados. Strange justifica essa diferença conceitual. Segundo ela, o que importa não é, necessariamente, a posse de recursos e, sim, a capacidade de transformá-los em poder, a fim de influenciar favoravelmente os resultados. Respalda seu pensamento no "paradoxo identificado por Stanley Hoffman e Kenneth Waltz em que enorme capacidade nem sempre é transformada em poder de influenciar resultados"[49] (STRANGE, 1996, p. 19. Tradução nossa).

Strange ressalta que transformar recursos de poder, entendidos como a posse de recursos humanos e materiais, em capacidade de influenciar resultados depende de vontade - "will" - e de habilidade - "skill" -, o que acrescenta fatores intangíveis e imprevisíveis aos atributos do poder.

> Minha questão é que, se, e quando, tem-se que adicionar vontade e habilidade aos recursos humanos e materiais que podem ser mensuráveis, acrescentam-se dois fatores não quantificáveis e, muito frequentemente, imprevisíveis à equação[50] (STRANGE, 1996, p. 18. Tradução nossa).

Sendo assim, se determinado ator tiver vontade e habilidade pode ser capaz de transformar recursos de poder considerados limitados, de acordo com a avaliação relativa dos poderes percebidos em termos materiais, em capacidade de influenciar, favoravelmente, resultados. Asserção que corrobora o princípio de que potências médias como o Brasil, por exemplo, podem obter, em âmbito regional, resultados favoráveis a seus interesses, embora detenham recursos considerados, em nível internacional, como limitados. Basta para tanto, ter vontade e habilidade,[51] valores que, embora intangíveis, são fatores multiplicadores dos recursos dos Estados.[52]

---

[49] "the paradox noted by Stanley Hoffman and Kenneth Waltz, that enormous capability is not always translated into power over outcomes."

[50] "But my point is that if, and when, you have to add will and skill to the kind of resources that can be counted, you have added two unquantifiable and often largely unprecictable factors to the equation".

[51] "E aqueles que por obras valerosas/Se vão da lei da Morte libertando/Cantando espalharei por toda a parte/Se a tanto me ajudar o *engenho* e *arte*. (Luis de Camões, Os Lusíadas, Canto I, 1-2)

[52] A fórmula do "Poder Perceptível" de Ray Cline: $P_P = (C+E+M)(S+W)$; em que "C": massa crítica (população + território); "E": capacidade econômica; "M": capacidade militar; "S": concepção estratégica (projeto

Strange (1996) estabelece quatro estruturas básicas por meio das quais o poder é exercido: segurança (por quem está em posição de oferecer segurança ou ameaçá-la); financeira (quem está em condições de oferecer, ou não, crédito); conhecimento (quem está em condições de controlar o acesso ao conhecimento e à informação e de definir sua natureza) e produção (quem está em condições de decidir o que vai ser produzido, onde, por quem, e, em que termos e condições).

Por sua vez, Hill (1986), quem, assim como Strange, define poder como algo que confere ao Estado capacidade de influenciar eventos, identifica três categorias segundo as quais o poder é exercido. O poder econômico,[53] sem dúvida, a mais ampla manifestação do vigor da maioria das nações; o poder intelectual, o qual não se restringe, exclusivamente, ao conhecimento, mas, também e sobretudo, à capacidade de organizá-lo de modo eficaz; e, o poder militar, que confere ao Estado a capacidade de influenciar os eventos de modo radical e amplo. Sintetizando, Hill afirma que há três grandes categorias de poder: "o poder dos bens e do dinheiro; do conhecimento e das ideias; e o das armas"[54] (HILL, 1986, p. 9. Tradução nossa).

Ademais, conclui esse autor acerca dos países costeiros: "se poder é a capacidade de influenciar eventos, todos os estados costeiros têm algum poder marítimo" (HILL, 1986, p. 30. Tradução nossa).[55] Desse modo, a imensa costa atlântica brasileira confere, inerentemente, ao Brasil um poder marítimo cujo exercício requer, mais que recursos materiais, vontade e habilidade.

A concepção de poder de J. R. Hill – o poder dos bens e do dinheiro; do conhecimento e das ideias; e o das armas - aproxima-se, sobremaneira, da adaptação feita por Sean Burges no modelo estrutural de poder de Susan Strange. Por considerar que na América Latina e no Brasil, em particular, o mercado não possibilita clara distinção entre o poder produtivo e o poder financeiro, Burges amalgamou os dois, passando a considerar, apenas, três categorias estruturais de poder: ideias, segurança e econômica (BURGES, 2009, p. 13). Sendo que, como já anteriormente explicitado nesta pesquisa, alterou a denominação da categoria "conhecimento", estabelecida por Strange, para "ideacional", o que julgou mais apropriado.

---

nacional); e "W": vontade nacional - bem reflete a capacidade multiplicadora da vontade e da habilidade (CLINE, 2002).

[53] Termo cuja definição considera tão difícil quanto a do próprio poder.

[54] "the power of goods and money, of knowledge and ideas, and of arms."

[55] "Thus if power is the ability to influence events, all states with a seacoast have some maritime power.

Concepção de poder que Williams Gonçalves, de certo modo, endossa em seus trabalhos, ao considerar diplomacia, forças armadas e empresários como o tripé constituinte da base de todo relacionamento internacional (GONÇALVES, 2013).

Interessante observar que Figueiredo (2009), ao definir estudos estratégicos, em sentido amplo, como o papel do poder militar na política internacional, considera que "Nesse sentido, o pensamento estratégico relaciona o poder militar com os meios econômicos e diplomáticos (mas não apenas esses) tendo em vista a consecução dos objetivos do Estado" (FIGUEIREDO, 2009, p. 21).

Portanto, a consecução dos objetivos do Estado, no sistema internacional, não prescinde do poder militar, ainda que empregado, apenas, em potência. A violência é inerente ao poder ou ao seu exercício; nada mais é que a mais flagrante manifestação de poder, ainda que respaldada por lei existente (ARENDT, 1969).

Sendo inerente à existência das comunidades políticas, o que o poder requer, sobretudo, é legitimidade. Seu exercício sempre precisará de orientação de normas e justificativas para o fim a que se propõe (ARENDT, 1969), uma vez que no sistema internacional, o poder perde a legitimidade que, normalmente, desfruta nos sistemas internos dos Estados.

Normas, contudo, inclusive as internacionais, por sua vez, não são estabelecidas independentemente de afirmações de poder e interesses. No momento em que são criadas, guardam estreita relação com os interesses predominantes da estrutura de poder vigente, embora possam, com o decorrer do tempo, apresentar aspectos que já não correspondam, inteiramente, aos interesses que respaldaram e motivaram seu estabelecimento (FREEDMAN, 2008).

Por isso, embora a legitimidade, conceito-chave na Teoria Política, seja dada pela capacidade de convencimento, persuasão, indução, por "fórmulas políticas" capazes de conquistar o apoio dos governados pelo Estado (FIGUEIREDO, 2009), uma política externa calcada, precipuamente, na propagação de princípios e normas é, de fato, mais desagregadora da ordem internacional do que outra baseada na aceitação e acomodação realista da existência de interesses antagônicos (FREEMAN Jr., 2007).

Antagonismos que Foulcault, ao afirmar que a política consiste na guerra continuada por outros meios (invertendo a clássica proposição de Clausewitz), considera intrínsecos às comunidades políticas, pois as relações de poder "têm essencialmente como ponto de ancoragem uma certa relação de força, estabelecida em dado momento, historicamente precisável, na guerra e pela guerra". (FOUCAULT, 2005, p. 23).

De modo que a proposição de que força e ameaça de uso da força são instrumentos necessários da política externa e, nela, têm papel a desempenhar não seria descabida; pelo contrário, integraria a tradicional sabedoria da atuação internacional dos Estados (GEORGE, 1998). "O 'emprego político' do poder militar que, em essência, é o uso da capacidade militar do país como instrumento de sua política externa, dá a essa política uma dimensão muito maior, ampliando o leque de opções a seu dispor". (VIDIGAL, 1966, p. 115. Grifo no original).

Flexibilizando esta abordagem, estritamente teórica, para permitir conferir-lhe um matiz empírico brasileiro, observa-se uma característica dominante na inserção externa do Brasil qual seja a de, insistentemente, reafirmar que suas cada vez mais desenvolvidas capacidades não serão empregadas de modo semelhante ao modelo típico das grandes potências. Não é outra a conclusão que se pode tirar da Estratégia Nacional de Defesa (2012) que, em sua introdução, assim expressa: "O Brasil é pacífico por tradição e convicção [...] O Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia. O povo brasileiro não deseja exercer domínio sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar."

Constata-se nessa afirmativa uma certeza quase messiânica do papel que caberá ao Brasil na ordem internacional. Aspecto que Hill (1986) considera peculiar das potências médias, como teria sido o caso do destino manifesto do que ele, então, denominou "the young United States".

Harold Trinkunas atribui à longa história pacífica do Brasil e à sua segura posição geoestratégica a crença de que uma sagaz diplomacia seja suficiente para respaldar seus interesses no cenário internacional. "Brasil consistentemente privilegia o uso da diplomacia sobre todas as outras capacidades do Estado"[56] (TRINKUNAS, 2015, p. 43. Tradução nossa).

Ainda que essa crença não seja unânime - "A construção da capacidade militar é tema de grande importância apesar da opinião dos que consideram que ingressamos em uma era de paz, que o Brasil é um país pacífico e que, por essas duas circunstâncias pode prescindir de forças armadas" (GUIMARÃES, 2002, p. 151) – sua influência é, todavia, prevalecente no pensamento diplomático brasileiro: "os diplomatas brasileiros pretendem mostrar a diplomacia de seu país como benigna, um projeto não ameaçador, a fim de evitar reviver os

[56] "Brazil has consistently privileged the use of diplomacy over all other state capabilities".

tradicionais receios de uma hegemonia brasileira [...]"[57] (BRANDS, 2010, pág. 27. Tradução nossa).

Essa percepção, por sinal, já incrustada no consciente coletivo nacional: "a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros" (PND, 2012, p.1) pode levar a sociedade brasileira a julgar que a projeção internacional do Brasil, visando à legítima afirmação de seus interesses, prescindiria de capacidade militar, o que, além de ser um grande equívoco, denotaria tibieza na inserção externa brasileira, pois "agir como se a força não tivesse utilidade, cria utilidade para nossos potenciais inimigos" (FREEDMAN,[58] 1998, apud ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 24).

Sendo assim, no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul, a participação do poder naval brasileiro como instrumento de sua política externa – a diplomacia naval - seria mais que desejável, necessária. Por conseguinte, precisa, no caso brasileiro, ser mais bem avaliada como instrumento eficaz de nossa política externa.

1.2 Diplomacia Naval

A capacidade militar, entendida como a posse de recursos militares, pessoais e materiais, é considerada instrumento inconteste para respaldar a ação do Estado nas relações internacionais. Tanto pode ser empregada em sua vertente potencial, capaz de, por sua mera existência, produzir resultados: "é a violência latente que pode influenciar a escolha de outrem"[59] (SHELLING, 2008, p. 3. Tradução nossa), quanto na vertente coercitiva em que o emprego em combate expressa sua ação mais violenta. Configura-se, por conseguinte, um espectro de emprego do poder militar, cujas diferentes alternativas ao se encontrarem disponíveis para adoção pelo decisor, dependendo das circunstâncias condicionantes de determinada situação internacional, vão ao encontro do pensamento realista clássico: "As forças armadas são o instrumento da política externa, não o seu senhor"[60] (MORGENTHAU, 2005, p. 564).

Por conseguinte, o valor da capacidade militar como instrumento de política externa não se restringe, absolutamente, a seu papel de agente da violência institucional do Estado. Quando, no âmbito de uma cooperação, a coerção da violência é substituída pela influência persuasiva, a capacidade militar adquire conotação benigna e torna-se instrumento valioso que

[57] "Brazilian officials seek to portray their country's diplomacy as a benign, unthreatening project so as to avoid reviving traditional fears of a hegemonic Brazil […]."
[58] FREEDMAN, Lawrence. Military power, conflict and trade. International Affairs, v. 74, n. 4, p. 763-780, Oct. 1998.
[59] "It is latent violence that can influence someone choice"
[60] "The armed forces are the instrument of foreign policy, not its master".

deve ser empregado em toda a plenitude de seu potencial. “As forças armadas, ao longo da história de sua existência, têm sido um instrumento por excelência na política dos estados não só na guerra, mas também em tempos de paz”[61] (GORSHKOV, 1979, p. 245. Tradução nossa).

No contexto marítimo, em tempos de paz, o emprego do poder naval como instrumento da política externa do Estado é, comumente, conhecido como diplomacia naval. Alguns autores como Pinto (1989) definem a diplomacia naval como o “emprego político do poder naval”. Outros, considerando que qualquer emprego da capacidade militar de um Estado é, necessariamente, de cunho político, definem a diplomacia naval como “um meio de exercer influência nos assuntos internacionais por meio do poder naval quando não se tem guerra”[62] (ROWLANDS, 2012, p. 90. Tradução nossa).[63]

A despeito de, “desde tempos remotos que o poder naval tem sido empregado em tempo de paz para a consecução dos objetivos dos Estados” (PINTO, 1989, p. 7), a sistematização acadêmica do emprego do poder naval em apoio às atividades diplomáticas visando à realização dos interesses dos Estados, só veio a ganhar consistência com os trabalhos de James Cable, ao publicar, em 1971, seu livro seminal “Gunboat Diplomacy”. “Embora grande utilidade fosse atribuída ao papel do instrumento militar na atividade diplomática, pouca atenção acadêmica foi direcionada para esse assunto; uma exceção foi o trabalho de Sir James Cable” (ROWLANDS, 2012, p. 94. Tradução nossa).

Até então, os grandes teóricos do poder naval, como, por exemplo, Mahan e Corbertt, embora tenham mencionado o apoio do poder naval à ação diplomática, de modo geral, concentraram seus trabalhos no emprego do poder naval em tempos de guerra. “Os estrategistas marítimos clássicos, de fato, tinham pouco interesse em abordar as atividades navais em tempo de paz”[64] (TILL, 2009, p. 253. Tradução nossa).

Cable discorda de uma concepção, de então, que considerava a guerra limitada como alternativa à guerra total. Para ele seria essencial separar, claramente, as ações de guerra, sejam elas limitadas ou não, das ações diplomáticas. “Ele claramente define guerra limitada

---

[61] “The armed forces throughout the history of their existence have been a most effective means in the policy of states not only in war but also in peacetime”.
[62] “to mean a exertion of influence on international affairs through naval power when not at war.”
[63] A Marinha do Brasil define “diplomacia naval” como a tradução do termo consagrado na literatura estrangeira para as atividades realizadas em apoio à política externa (Doutrina Básica da Marinha, 2014). Mais recentemente, alguns autores, como Christian Le Miere, têm empregado o termo “diplomacia marítima” - “maritime diplomacy” – para definir o espectro de atividades marítimas que abrange: medidas de cooperação; exercícios marítimos; assistência humanitária; viagens persuasivas (“persuasive deployments”); e presença coercitiva.
[64] “(...) the classic maritime strategists in fact had little advice to offer about naval activities in peacetime.”

como guerra e diplomacia de canhoneiras[65] como diplomacia"[66] (SCHICK, Jack M., 1973, p. 2. Tradução nossa). Para Cable, é a diplomacia coercitiva, e não a guerra limitada, que seria uma alternativa à guerra; além do mais, se ela levasse à guerra não seria por ter falhado, mas, sim, por não ser, efetivamente, diplomacia coercitiva.

De qualquer sorte, o aspecto coercitivo da ação naval, em respaldo à afirmação dos interesses internacionais do Estado, caracteriza a concepção de Cable. Para ele a coerção está implícita, não só na maioria dos aspectos das relações internacionais, como, também, na maioria das relações humanas. "A coerção implícita é o pão e a manteiga da diplomacia. É negócio dos diplomatas, em casa ou no exterior, reconhecer a existência desse fator nas relações internacionais e analisar sua força e direção"[67] (CABLE, 1985, p. 3. Tradução nossa). Isto porque, independentemente de suas formas e circunstâncias, a coerção depende da negociação para produzir os resultados desejados (CABLE, 1985).

Cable (1985) estabelece quatro modos, ou categorias, de diplomacia naval. Emprego de uma "força definitiva" ("definitive force") que visa à concretização de uma situação diante da qual só resta ao oponente aquiescer ou escalar o conflito; obviamente, tal emprego é desencadeado na presunção de que o oponente aquiescerá. Emprego de uma "força intencional" ("purposeful force") cujo propósito seria levar o oponente a adotar a ação que se deseja, a fim de evitar sofrer os possíveis danos que tal força lhe poderia causar, caso a ação desejada não seja adotada; o que converge para uma ação dissuasória, pois não se prevê o emprego real[68] da força. Emprego de uma "força catalizadora" ("catalytic force") cujo propósito, mesmo sem adoção de medidas coercitivas, seria encorajar o oponente a adotar a ação que já estaria predisposto a seguir; o que configura uma ação de apoio e de reforço à decisão em vias de ser implementada. Por fim, o emprego de uma "força expressiva" ("expressive force") em que se estaria interessado mais em demonstrar as próprias potencialidades do que, efetivamente, influenciar a atitude do oponente.

O trabalho de Cable despertou muita atenção, não só por ter sido a primeira sistematização acadêmica sobre o tema, mas, também, por ser o autor um diplomata - um Embaixador britânico.

---

[65] Termo comumente empregado em português para "gunboat diplomacy".
[66] "He clearly labels limited war as warfare and gunboat diplomacy as diplomacy".
[67] "Implicit coercion is the bread and butter of diplomacy. It is the business of diplomats, at home or abroad, to recognise the existence of this fator in iternational relations and to analyse its strenght and direction. "
[68] Emprego real no sentido de emprego em combate.

Posteriormente, Edward Luttwak[69], Ken Booth[70] e Gorshkov[71] prosseguiram com o estudo da diplomacia naval a partir das premissas estabelecidas por Cable.

Para Luttwak (1974), o poder naval tem sido, dentre as potencialidades do poder militar, o mais versátil e utilizado instrumento de política externa do Estado em tempo de paz. Segundo esse autor, qualquer meio militar que possa ser usado para causar danos em um oponente, ou limite sua liberdade de manobra, pode vir a afetar sua conduta, mesmo que não seja, efetivamente, empregado. Para tanto, a condição necessária, embora, de modo algum, suficiente,[72] é que o oponente seja capaz de bem avaliar - perceber claramente - a plena capacidade dos meios empregados visando a influenciar sua conduta e os possíveis danos que lhe podem causar.

Essa percepção, que Luttwak denominou de "suasion",[73] depende, por conseguinte, muito mais da reação do ator ameaçado, dos filtros de sua percepção (como ele mesmo, Luttwak, se refere), do que da ação, ou intenção, de quem ameaça. Como o emprego da "suasion" em tempo de paz não necessariamente exclui o emprego efetivo (no sentido de deliberado) da força, Luttwak classificou-a em duas categorias: latente ("latent") e ativa ("active"), as quais, na verdade, caracterizariam os extremos de um espectro contínuo de emprego de forças navais em apoio a iniciativas diplomáticas, que variaria da forma de emprego mais branda - a "suasion" latente - até seu emprego mais efetivo - a "suasion" ativa.

Há "suasion" ativa quando se pretende que o oponente reaja[74] à uma ação deliberada do poder naval, o qual pode ser empregado segundo duas modalidades: em *apoio condicional* ("supportive active suasion"), quando se intenta apoiar as ações que o oponente pretende empreender, mas, ao mesmo tempo, impedir que essas ações transcendam a situação conflitiva; ou em *ação coercitiva* ("coercive active suasion"), quando se pretende impor ao oponente a adoção de determinada ação (correspondendo, de maneira genérica, às forças definitiva e intencional de Cable).

Há "suasion" latente quando se pretende que o oponente reaja ao emprego sutil do poder naval; emprego caracterizado por visitas de rotina ou por meio de exercícios navais

[69] The Political Uses of Sea Power, publicado em 1974.
[70] Navies and Foreign Policy, publicado em 1977.
[71] The Seapower of the State, publicado em 1976.
[72] "The necessary (but by no means sufficient) condition..." (LUTTWAK, 1974, p. 6).
[73] Tendo em vista a dificuldade de encontrar, em português, uma palavra que bem expresse "suasion" na acepção visualizada por Luttwak, este termo, nesta pesquisa, será empregado em sua versão original inglesa. O Concise Oxford Dictionary, por exemplo, conceitua o termo suasion como "persuasion as opposed to force" conferindo-lhe um sentido moral – "moral ground".
[74] Como já visto, a "suation" só pode se concretizar por meio da reação do oponente.

realizados em conjunto, ou unilateralmente, em áreas marítimas de interesse do oponente (o que corresponderia às forças catalizadora e expressiva de Cable).

As características intrínsecas de uma força naval que lhe possibilitam, por mais poderosa que seja, deslocar-se pelos oceanos sem que isso caracterize um ato hostil,[75] conferem ao poder naval peculiar utilidade como instrumento de política externa, particularmente, quando não há hostilidades.

> A "suasion" latente é, portanto, a mais geral (em termos de intensidade) e geograficamente a mais abrangente forma de deterrência; assim, acontece de ser uma das maiores vantagens do poder naval[76] (LUTTWAK, 1974, p. 12. Tradução nossa).

Muito embora os escritos de Luttwak não tenham alcançado a notoriedade dos de Cable, cujo pensamento foi acolhido, quase que inteiramente, pela doutrina de emprego da maioria das marinhas ocidentais,[77] há que ressaltar o relevante aspecto do pensamento de Luttwak em que ele sobrevaloriza a importância da imagem e da percepção que uma força naval desperta em relação à real capacidade dos seus meios, no que ele denominou "o uso dos navios como símbolos, mais que instrumentos, do poder"[78] (LUTTWAK, 1974, p. 29. Tradução nossa).

Ao afirmar que "para ameaçar o Iêmen do Sul ou encorajar o Sheik de Abu Dhabi não é necessário um poderoso sonar debaixo do casco ou um sistema digital de dados na superestrutura"[79] (LUTTWAK, 1974, p. 47. Tradução nossa), Luttwak deixa implícito que o ambiente e respectivas circunstâncias onde se pretende empregar o poder naval como instrumento diplomático, condicionam as potencialidades e capacidades requeridas pelos meios a serem empregados.

Este é um fator relevante a considerar uma vez que as "médias e pequenas Marinhas parecem temer o emprego das forças navais em tempo de paz, restringindo, substancialmente, o campo de atuação de suas forças" (PINTO, 1989, p. 9). Por julgarem que seus meios não detêm os avanços tecnológicos exibidos pelos das Marinhas mais poderosas, adotam como

---

[75] Enquanto navios poderosamente armados transitam, livremente, pelos mares e, ao aportarem em portos estrangeiros, são recebidos gentilmente pela população local que não se sente ameaçada por sua presença, o mesmo, tradicionalmente, não acontece com as forças terrestres. Muitas vezes, o simples deslocamento para a fronteira de unidades militares terrestres ou de aeronaves militares, ainda que de pequena envergadura, pode caracterizar um ato hostil ou suscitar o questionamento de Estado vizinho que se julgue ameaçado.

[76] "Latente suasion is therefore the most general (in terms of intensity) and geographically the most widespread form of deterrence; as such, it is likely to be the most important class of benefits generated by sea power".

[77] O que de modo algum significa que tenha sido adotado, também, pelas burocracias diplomáticas dos Estados cujas marinhas adotaram o pensamento de Cable.

[78] "the use of ships as symbols, rather than instruments, of power".

[79] "to frighten South Yemen or encourage the Sheik of Abu Dhabi one does not need a powerful sonar under the hull or a digital data system in the superstructure".

premissa básica a inviabilidade de seu emprego, desconsiderando que os atores e as circunstâncias que condicionam os ambientes estratégicos onde pretendem projetar sua presença e defender seus interesses, talvez, não requeiram meios navais tão sofisticados. Por sinal, antes de Luttwak, o próprio Cable já havia alertado para esse aspecto ao ressaltar:

> o valor, absoluto ou relativo, desse poder é mais dependente da habilidade de atender a requisitos específicos, em termos de adequação da força, de uma determinada disputa que de comparações quantitativas[80] (CABLE, 1989, p. 39. Tradução nossa).

Ken Booth, por sua vez, desenvolveu uma concepção de emprego do poder naval, a qual denomina de "a trindade das funções navais", segundo a qual as forças navais poderiam ser empregadas segundo três vertentes: a militar; a diplomática e a policial (BOOTH, 1977, p. 16).[81] Concepção que se consagrou, com pequenas variações, na literatura moderna que trata do emprego do poder naval. [82]

A grande virtude dessa categorização do emprego do poder naval está em sua perspectiva funcional. Perspectiva que recomenda aos Estados planejar suas forças navais (e, consequentemente, a gama de recursos que devem empenhar nesse esforço) consentaneamente com os efetivos interesses que pretendem alcançar no uso do mar (BOOTH, 1977).

A vertente militar é o emprego da violência, efetiva ou potencial, inerente aos meios navais em sua contribuição, no mar, à defesa dos interesses do Estado. Em síntese, é a razão do existir das Marinhas. A vertente militar, contempla, de modo amplo, a atuação do poder naval segundo três tarefas básicas: controlar áreas marítimas; negar o uso do mar; e projetar poder sobre terra.[83]

---

[80] "The value, absolute or relative, of that power is more dependent on the ability to match the particular requirements, in terms of appropriate force, of a given dispute than it is upon quantitative comparisons".

[81] Ken Booth denomina essas três vertentes de "Military Role", "Diplomatic Role", e "Policing Role". O Capitão de Fragata Engenheiro da Marinha da Argentina Isaac Wolberg, em sua tradução do livro de Booth – Las Armadas y La Politica Exterior - traduz "role" por "papel". Embora, papel em português, também, pudesse ser empregado na acepção de "role" o autor desta pesquisa prefere empregar o termo vertente.

[82] Como a função das Marinhas, na vertente que Ken Booth denominou de "Policing Role", vai muito além da simples atividade policial, incluindo, até mesmo, aspectos ligados ao fomento do desenvolvimento, como considerou o próprio Booth, Eric Grove alterou a denominação de "Policing Role" para "Constabulary Role". (GROVE, 1990, p. 234 e 236). Já Coutau-Bégarie alterou-a para "Politiques". (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 14). Por tratar-se, em síntese, da aplicação da lei no mar, a US Navy emprega o termo "law enforcement" ao invés de "constabulary".

[83] Essas tarefas variam, ligeiramente, de acordo com a doutrina adotada por cada Marinha. A US Navy, por exemplo, considera a negação do uso do mar como inerente ao controle de área marítima (constitui um grau de controle da tarefa básica "sea control"). Na Doutrina Básica da Marinha do Brasil (MB), negar o uso do mar é considerado, ao lado das outras, como uma tarefa específica do poder naval. A MB considera ainda uma quarta tarefa: *contribuir para a dissuasão***,** a qual, todavia, inexiste por si mesma, uma vez que depende da existência de meios navais balanceados capazes de cumprir as demais tarefas. A END faz referência explícita apenas ao controle de área marítima, à negação do uso do mar e à projeção de poder.

A primeira, e mais importante delas, razão da constituição de qualquer poder naval de alguma expressão é controlar áreas marítimas. Isto é, ser capaz, caso seja de seu interesse, de usar o mar em benefício próprio e impedir seu oponente de usá-lo, de acordo com parâmetros de controle estabelecidos para determinada situação: extensão da área a ser controlada; grau de controle a ser exercido; e período em que se pretende exercer esse controle.

A segunda tarefa é negar o uso do mar. Em síntese: se um poder naval não dispõe de meios suficientes, quando comparados aos de um oponente, para assegurar o controle de uma área marítima de seu interesse, então, pelo menos, deve dispor da capacidade de negar seu uso, em decorrência dos danos que seus meios navais são capazes de infligir ao poder naval superior que tentar controlá-la (usá-la), unilateralmente, para o atendimento de seus interesses.

A terceira tarefa da vertente militar do emprego do poder naval - projetar poder sobre terra - depende de sua capacidade de exercer algum controle da área marítima a partir da qual pretende projetar seu poder, ainda que restrito. Há que se fazer uma distinção entre dois tipos de projeção de poder: a projeção de tropa sobre terra, em que os Fuzileiros Navais são expertos e que algumas Marinhas denominam de "projeção de força" e outras operações de ataque, tais como o bombardeio naval, seja por ação de aeronaves, mísseis, etc., que, também, são meios de projeção de poder sobre terra.

Já a vertente policial, segundo Booth, desenvolve-se, normalmente, em proveito do próprio Estado, pois concentra-se em garantir a soberania de suas "fronteiras"[84] marítimas. Raramente, portanto, volta-se para o campo externo ou atua em proveito das iniciativas diplomáticas dos Estados nas relações interestatais.

Por fim, a vertente diplomática apoia a atuação da política externa em suas negociações e relações com os demais Estados sem chegar ao emprego da força. (BOOTH, 1977).

Na análise da diplomacia naval, Booth (1977) parte da diferença, nem sempre bem nítida, entre os conceitos de poder e de influência nas relações diplomáticas, os quais, aplicados ao âmbito marítimo, resultariam na diferença, sutil, entre o emprego do "poder naval" e o emprego da "influência naval".[85]

---

[84] O termo fronteiras foi grafado entre aspas por tratar-se de uma figura de linguagem, pois, na realidade, diante da permeabilidade dos mares, não existem "fronteiras" marítimas como entendido em relação às terras emersas.

[85] Booth cita um peculiar exemplo da sutileza entre o poder naval e a influência naval ao mencionar que o mesmo poderoso navio pode se transformar: em um salão de recepção para a sociedade local recebida para uma confraternização a bordo; em um refúgio para compatriotas ameaçados; ou retornar à sua concepção inicial de plataforma de canhões para bombardeio de terra.

A diplomacia naval, segundo o padrão "poder naval", seria efetivada mediante demonstrações ostensivas pacíficas, ou deliberadamente hostis, do poderio naval. Já o padrão "influência naval" seria efetivado mediante visitas navais de boa vontade, visitas operativas e a ajuda naval, em que se inserem os acordos de cooperação naval. Como a eficácia da diplomacia naval depende, sobremaneira, das percepções e consequentes reações dos atores envolvidos, não há uma relação diretamente proporcional entre a capacidade naval e os resultados diplomáticos alcançados, embora os países que têm necessidades marítimas sejam mais sensíveis à diplomacia naval que os que não as têm (BOOTH, 1977).[86]

Ao analisar o pensamento de Booth sobre diplomacia naval, Rowlands (2012) ressalta que sua abordagem, diversamente da de Cable, situa-se na porção menos coercitiva do espectro do emprego da diplomacia naval, aproximando-se da concepção "latent suasion" de Luttwak.

Em 1976, o grande artífice da Marinha soviética, Almirante Sergei Gorshkov, publicou um livro sobre o poder naval, "The Seapower of the State", traduzido e publicado em 1979, nos EUA, em que aborda, dentre outros assuntos, o emprego do poder naval em tempo de paz – a diplomacia naval. Embora perpassados por profundo sentimento ideológico antiocidental, seus pensamentos sobre o emprego do poder naval em apoio à política externa seguem, de modo geral, o dos autores ocidentais.

> Ações de demonstração das esquadras, muitas vezes, têm possibilitado alcançar resultados políticos sem recorrer a ação armada, simplesmente, exercendo pressão mediante nosso poder potencial e a ameaça de utilizá-lo para iniciar operações militares. Assim, esquadras têm sido sempre um instrumento da política dos Estados e um importante meio de apoio à diplomacia em tempo de paz"[87] (GORSHKOV, 1979, p. 247. Tradução nossa).

De qualquer forma, todos esses autores, ditos clássicos, em sua abordagem da diplomacia naval, tratam, ainda que sob diferentes gradações, de seu viés coercitivo em apoio à ação diplomática, tanto em sua forma latente quanto ativa, inserindo-se, de certo modo, no contexto da "diplomacia da violência", como definido por alguns especialistas contemporâneos como Schelling, por exemplo.

> A estratégia militar não pode mais ser pensada, como diversos países o fizeram há algum tempo, como a ciência da vitória militar. Ela é, agora, igualmente, se não mais, a arte da coerção, da intimidação e deterrência. [...] A estratégia militar,

[86] Afirmativa que, no caso do Brasil, considerando as necessidades navais de alguns países da África atlântica, corrobora o emprego do poder naval brasileiro como instrumento de apoio a iniciativas diplomáticas.

[87] "Demonstrative actions by the fleet in many cases have made it possible to achieve political ends without resorting to armed sttrugle, merely by putting on pressure with one's own potential might and threatening to start military actions. Thus the fleet has always been na instrument of the policy of states, an important aid to diplomacy in peacetime".

> gostemos ou não, tornou-se a diplomacia da violência[88] (SCHELLING, 2008, p. 34. Tradução nossa).

Ainda que forças navais possam alcançar seus objetivos políticos tanto por meio da diplomacia naval cooperativa quanto por meio da coercitiva, mais conhecida como diplomacia das canhoneiras (SCARLETT, 2009), mais recentemente, a literatura sobre diplomacia naval vem-lhe conferindo caráter peculiar de cooperação, no qual inexiste qualquer conotação de coerção no emprego dos meios navais; antes, tão presente na diplomacia naval tradicional.

> Em acréscimo a esses tradicionais conceitos da diplomacia naval, tem aparecido mais recentemente em exposições doutrinárias, considerável interesse na noção pós-moderna de "engajamento construtivo no domínio marítimo"[89] (TILL, 2009, p. 343. Tradução nossa. Grifo no original).

Para não citar, apenas, exemplos de Marinhas estrangeiras, pode-se identificar, por exemplo, na atuação internacional do poder naval brasileiro, dois casos, por sinal bem clássicos, do emprego da vertente cooperativa da diplomacia naval. O primeiro ocorreu, em 1961, decorrente da Política Externa Independente (PEI), quando Jânio Quadros, ao assumir a Presidência da República, alterou o roteiro da viagem de instrução de Guardas-Marinha, antes planejado, como de hábito, para visitar, majoritariamente, portos europeus e norte-americanos, para um roteiro de circunavegação da África, inclusive, transportando a bordo uma exposição sobre o Brasil. Outro, mais recente, ocorreu quando da viagem inaugural dos recém-incorporados navios patrulha oceânicos da Classe Amazonas à MB.

> Como parte de sua contínua estratégia de cimentar suas relações com as nações africanas, o Brasil programou a viagem inaugural de seus três navios patrulha oceânicos da Classe Amazonas, construídos pela BAE Systems, de modo a incluir operações marítimas conjuntas nas águas da África ocidental.[90] (JANE'S, 2014).

A preocupação em ressaltar a inexistência de coerção nessa nova abordagem da diplomacia naval tem levado autores a estabelecer nova denominação, a fim de melhor defini-la, tais como "Diplomacia de Defesa", conceito recentemente introduzido na doutrina militar

---

[88] "Military strategy can no longer be thought of, as it could for some countries in some eras, as the science of military victory. It is now equally, if not more, the art of coercion, of intimidation and deterrence. [...] Military strategy, whether we like it or not, has become the diplomacy of violence".

[89] "In addition to these traditional concepts of naval diplomacy, there has more recently appeared in doctrinal exposition considerable interest in the post-modern notion of 'construtive engagement in the maritime domain".

[90] "As part of its ongoing strategy to cement relationship with African nations, Brazil schelduled the maiden voyage of its three Amazon Class offshore patrol vessels (OPV), built by BAE Systems, to incorporate joint sea operations in West-African waters". Na continuação do artigo, é citado o comentário de um porta-voz do Ministério da Defesa do Brasil, ressaltando que o Brasil, agora, julga mais proveitoso visitar os portos africanos a fim de incrementar o nível de colaboração de nossas relações a longo prazo do que visitar portos de países mais desenvolvidos para os quais não se teria muito a oferecer.

francesa para designar todas as atividades não violentas das forças armadas que possam contribuir para a estabilidade internacional e o prestígio internacional do Estado. Coutau-Bégarie, por exemplo, identifica, dentre as funções da diplomacia naval, a "Diplomacia de Defesa" (COUTAU-BÉGARIE, 2010).[91]

Sendo assim, em qualquer âmbito regional, a abordagem cooperativa da diplomacia naval, ao proporcionar o desenvolvimento de um "engajamento construtivo no domínio marítimo", possibilitaria a atuação conjunta das marinhas regionais - necessária para garantir a segurança marítima – ainda que algumas sejam de capacidade limitada.

> Construir parcerias e facilitar todas as formas de cooperação naval é, portanto, reconhecido como uma importante parte das atividades das marinhas em tempo de paz e a principal arma contra toda a sorte de ameaças à segurança marítima[92] (TILL, 2009, p. 343).

1.3 Segurança Marítima

A segurança marítima, embora tema antigo,[93] tem sido abordada, mais recentemente, com frequência e abrangência incomuns. Por refletir, nos vários ambientes relacionados aos estudos marítimos, interesses de diversas instituições que tratam da preservação da liberdade dos mares, da defesa e facilitação do comércio marítimo e da manutenção da boa governança no mar, vem se caracterizando como um conceito amplo e, muitas vezes, nebuloso (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013).

Cabe aqui um esclarecimento. A mesma denominação em português - segurança marítima - representa dois conceitos bem distintos na língua inglesa: "maritime security" e "maritime safety". Embora ambos, genericamente, refiram-se a riscos e danos, a diferença crucial entre eles situa-se na intencionalidade humana de provocá-los. Assim, "maritime safety" refere-se a perigos a navios, tripulações, passageiros, cargas e navegação, decorrentes de acidentes naturais ou ações humanas não intencionais. Já "maritime security" refere-se à proteção contra ações, intencionalmente, criminosas no mar. Segundo Beirão (2014), o Almirante Vidigal propunha, em seus trabalhos, que se empregasse o termo "proteção marítima" como tradução para "maritime safety", enquanto "segurança marítima" ficaria restrito ao conceito "maritime security". Todavia, como tal proposição não logrou êxito,

---

[91] Coutau-Bégarie, a bem da verdade, não aprecia a expressão "Diplomacia de Defesa". A considera infeliz ("malheureuse") por julgar que a ordem em que esses dois substantivos foram colocados pode levar à uma interpretação errônea de que seria "a diplomacia que contribui para a defesa" e não, como correto, "as ações das forças armadas que contribuem para a diplomacia" (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

[92] "Building partnerships and enabling all forms of maritime cooperation is therefore seen as an important part of the navy's business in time of peace and the principal weapon against all manner of threats to maritime security."

[93] As ideias de Alfred Thayer Mahan (1840-1914), autor dos mais clássicos nesse campo, segundo as quais as marinhas têm como principal missão proteger o comércio marítimo, continuam, em muitos aspectos, atuais.

atualmente, o termo segurança marítima é empregado, indistintamente, para essas duas concepções de segurança, por sinal, bastante distintas.[94]

Nesta pesquisa, ressalta-se, segurança marítima é considerada, exclusivamente, na acepção de "maritime security" – proteção contra atos criminosos no mar, intencionalmente perpetrados.

Enquanto "maritime safety" seria uma responsabilidade eminentemente de caráter civil, levada a efeito por esforços comuns de atores estatais e não estatais, em cumprimento a normas e regulamentos da Organização Internacional Marítima (IMO),[95] uma agência da ONU, "maritime security" estaria mais focada em requisitos operacionais de cunho militar cuja responsabilidade repousa, eminentemente, na ação dos Estados (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013). Segundo esses mesmos autores, integrariam o campo da segurança marítima - "maritime security" – entre outros, os seguintes aspectos:

> paz e segurança nacionais e internacionais; soberania, integridade territorial e independência política; segurança das linhas de comunicação marítimas; segurança e proteção contra crimes no mar; segurança dos recursos marinhos, acesso aos recursos no mar e no leito marinho; proteção ambiental; e segurança de todos viajantes marítimos e pescadores[96] (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013, p. 2. Tradução nossa).

Já para a OTAN, cuja estratégia marítima (Alliance Maritime Security) atribui, formalmente, às Marinhas dos países que a integram a tarefa de segurança marítima, esta engloba: ações de vigilância e patrulha; todas as operações de interdição de área marítima, incluindo as de contra proliferação e apoio à imposição da lei; e a proteção das infraestruturas críticas de energia e das linhas de comunicação marítimas (SMITH-WINDSOR, 2013).

O conceito estratégico da Marinha dos Estados Unidos sintetiza segurança marítima como a garantia da provisão de bens comuns ("collective goods"). Embora esses bens refiram-se, prioritariamente, ao comércio marítimo internacional, incluem, também, proteção contra a pirataria, proliferação de armas, tráfico humano, tráfico de drogas e terrorismo. (FARLEY, 2010).

Ainda que não se consiga chegar à uma definição precisa e consensual do que seja segurança marítima, pode-se concluir, contudo que, regra geral, a segurança marítima concerne a ameaças consideradas de baixa intensidade levadas a efeito intencionalmente (como já visto), por agentes infra estatais. "Operações de Segurança Marítima (OSM) em

[94] Há ainda um termo na língua portuguesa – seguridade – cuja acepção possibilitaria seu adequado emprego em tradução a "safety". Todavia, não é empregado como tal nos estudos marítimos.
[95] "International Maritime Organization" (IMO)
[96] "international and national peace and security; sovereignty, territorial integrity and political independence; security of lines of communications; security protection from crimes at sea; resources security, access to resources at sea and to the seabed; enviromental protection; security of all seafares and fishermen."

defesa do sistema envolvem ação contra ameaças de baixa intensidade, tais como desordem no mar, pirataria e outras formas de crimes marítimos"[97] (TILL, 2012, p. 185. Tradução nossa).

Por outro lado, como, em decorrência de sua permeabilidade, os oceanos não apresentam fronteiras físicas, nitidamente definidas, entre os Estados, como acontece em terra, as ameaças à segurança marítima adquirem caráter transnacional.

É, justamente, esse caráter transnacional que recomenda sejam as ações para manutenção da segurança marítima levadas a efeito, também, transnacionalmente pelos diversos atores envolvidos ou afetados por suas consequências.

> A característica mais peculiar das ameaças não tradicionais ao sistema marítimo no século XXI é que são transnacionais ou transregionais, causando danos generalizados à estabilidade nacional em vários países. Assim, a Marinha de país algum pode responder unilateralmente às ameaças não tradicionais à segurança marítima[98] (ZHENG, 2012, p. 301. Tradução nossa).

Ademais, são tantos os vieses e interesses relacionados à segurança marítima que sua manutenção requer a participação de todas as Marinhas envolvidas.

> Esta é uma tarefa tão vasta e difusa que nenhuma Marinha, independentemente de seu poderio, pode realizá-la sozinha. Portanto, ***a mais ampla cooperação naval é necessária.*** [...] Toda a Marinha, independentemente de seu tamanho ou organização, tem uma importante contribuição a oferecer na manutenção da segurança marítima[99] (RUBEL, 2012, p. 167. Tradução e grifo nossos).

Rubel (2012), baseando-se no fato de que os oceanos são amplos demais para apenas uma única Marinha os patrulhar, por mais poderosa que seja, e tendo em vista o caráter transnacional e difuso das ameaças à segurança marítima, alerta que sua preservação requer esforço cooperativo global, embora exercido regionalmente. Ora, diante dessa necessidade, são esperadas iniciativas dos atores protagônicos regionais que levem ao estabelecimento de acordos de cooperação naval em seus respectivos âmbitos regionais marítimos, como seria o caso do Brasil no Atlântico Sul. "Nações tão diversas como Itália, Singapura e Brasil são novos atores chaves na segurança marítima global"[100] (RUBEL, 2012, p. 170. Tradução nossa).

---

[97] "Maritime Security Operations (MSO) in defense of the system involves action against low level threats such as disorder at sea, piracy and other forms of maritime crime".

[98] "The most pronounced characteristic of twenty-first century non tradicional maritime threats is that they are transnational or trans-regional, causing widespread damage to national stability in many countries. Thus, no country's navy can respond unilaterally to maritime non-traditional security threats.

[99] "This task is so large and so difuse in its conduct that no navy, regardless of its power, can do it alone. Therefore, the broadest possible maritime cooperation is needed. [...] Every navy, regardless of size or make-up, has an important part to play in systemic maritime security".

[100] "Nations as diverse as Italy, Singapore, and Brazil are new key players in the world of maritime security".

Todavia, no desenvolvimento desse esforço cooperativo, releva considerar que a implementação de cooperação regional para a garantia da segurança marítima não constitui, necessariamente, tarefa simples, em face dos diversos interesses dos atores regionais e extrarregionais, nem sempre convergentes.

Faz-se necessária ligeira digressão para abordar as possibilidades de cooperação internacional dentro da abordagem realista das Relações Internacionais. Abordagem que, como já anteriormente mencionado, permeia as considerações teóricas desta pesquisa.

Levando-se em consideração os cânones do Realismo, os Estados, unitários e racionais, vistos como atores principais das relações internacionais interagem em um ambiente anárquico, essencialmente, competitivo ao invés de cooperativo. Mesmo assim, a "cooperação entre estados realmente ocorre"[101] (MORGENTHAU, 2005, p. 573). Segundo esse autor, Estados cooperam mais facilmente quando pensam em termos de ganhos absolutos, isto é, quando cada lado procura maximizar seus próprios ganhos, sem se importar com os ganhos do parceiro. Isto porque, é bastante compreensível que nenhum Estado, por motivos de segurança, aceite submeter-se à dependência de outro, qualquer que seja o nível de solidariedade alcançado entre eles (RODRIGUES, 2015).

Portanto, ainda que desconfianças mútuas e diferentes prioridades nacionais sejam condicionantes de monta que, de algum modo, contribuem para dificultar a implementação de arranjos regionais cooperativos (RAYMOND, 2012), a possibilidade de cooperação internacional não deve ser descartada, pois "a cooperação em assuntos internacionais se verifica na realidade, mesmo apesar da estrutura geral de anarquia tender a desencorajá-la" (NYE, 2002, p. 23). Ainda mais quando os Estados se veem diante de uma ameaça comum. "A posição de um estado no sistema faz com que atue de uma determinada maneira e, estados com posições semelhantes atuarão de forma semelhante" (NYE, 2002, p. 50).

Autores há, todavia, que discordam da possibilidade do desenvolvimento efetivo e harmônico de um ambiente cooperativo entre Estados no campo realista, mesmo diante de uma ameaça comum. "Uma vez que os realistas sustentam que os estados cooperam somente para fazer face à uma ameaça comum, eles veem a cooperação, quando acontece, como temporária ou desimportante e, em última análise, explicada pelo conflito"[102] (STEIN, 1990, p. 6. Tradução nossa).

Não é essa, no entanto, a verdadeira concepção realista.

---

[101] "cooperation between states does ocurr".

[102] "Since realists hold that states cooperate only to deal with a common threat, they see cooperation, when manifest, as temporary or inconsequential and ultimately explained by conflict".

> De modo algum os realistas sustentam que cooperação internacional é impossível, mas, somente, que, a fim de serem bem-sucedidos, esforços de cooperação internacional devem acomodar-se às realidades do poder, ao invés de tentar, em vão, suprimir a busca pelo poder ou ignorar o padrão de influência relativa que a distribuição corrente de poder cria[103] (THOMPSON; CLINTON, apud MORGENTHAU, 2005, p. xxi. Tradução nossa).

De maneira que, no que diz respeito à segurança marítima em determinada área marítima regional, a viabilidade dos arranjos cooperativos torna-se bastante provável, não apenas, em face da presença de uma ameaça comum, mas, também, porque o sentimento de pertencimento regional pode ensejar os atores regionais a atuarem de modo semelhante, a despeito de possíveis assimetrias, ainda mais quando o esforço cooperativo visa ao desenvolvimento de um ambiente cooperativo.

Por conseguinte, é perfeitamente possível considerar, mesmo no campo realista das Relações Internacionais, o desenvolvimento de cooperação internacional entre Estados no âmbito regional a que pertencem.

Por isso, sob tal enfoque, a despeito de atores extrarregionais de expressiva dimensão estratégica serem capazes de contribuir, significativamente, para iniciativas regionais de cooperação marítima, sua presença desperta antagonismos e receios, fundados ou não, que comprometem a implementação da arquitetura de segurança pretendida. Raymond (2012) discorrendo sobre aspectos ligados à segurança marítima do Oceano Índico alertou que os representantes de alguns Estados do Oceano Índico já, há algum tempo, vêm expressando, publicamente, sua visão de que a responsabilidade pela segurança marítima nesse oceano deve caber aos Estados litorâneos. "Em recente reunião do IONS[104] o CAlte[105] iraniano Habibollah Sayyari deixou claro que o estabelecimento da segurança no Oceano Índico deve envolver apenas os países da região e que ***presença estrangeira*** não é necessária na região"[106] (RAYMOND, 2013, p. 230. Tradução e grifo nossos).

Semelhante visão pode, também, ser identificada nas manifestações de diferentes países africanos atlânticos ao tratar do tema segurança marítima do Atlântico Sul. Tanto no que concerne à sua importância, muitas vezes negligenciada por alguns atores sul atlânticos, quanto à necessidade da cooperação entre os atores regionais para sua preservação.

---

[103] "By and large, realists have not maintained that international cooperation is impossible but only that, in order to be successful, efforts at international cooperation must accomodate themselves to the realities of power, rather than vainly attempt to supress the desire for power or ignoring the pattern of relative influence that the current distribution of power creates".

[104] Indian Ocean Naval Symposium.

[105] Contra-Almirante – geralmente, primeiro posto de oficial-general nas Marinhas.

[106] At the recente IONS meeting, Iranian Rear Admiral Habibollah Sayyari made it clear that the establisment of security in the Indian Ocean should only envolve the countries of region and that 'a foreign presence' is not needed in the region".

De modo que, diante desses desafios, a contribuição para o incremento da capacidade dos países africanos de participar do esforço cooperativo comum para a segurança marítima do Atlântico Sul, cujas ameaças vêm ganhando relevância, deve ser prioridade cada vez mais alta dos atores regionais de maior protagonismo. "Os desafios apresentados pela segurança marítima na África estão crescendo rapidamente e representam um crescente componente central na matriz de ameaças presentes naquele continente"[107] (VOGEL, 2009, p. 1. Tradução nossa). Ameaças cujo enfrentamento, como nas demais áreas marítimas do planeta, requer cooperação regional.

> Questões como os ataques marítimos que ocorreram nas águas ao largo da costa da África não podem ser tratadas por uma única Marinha de um Estado marítimo atuando em defesa de seus interesses. Por certo, a natureza transnacional dos desafios postos pela maioria dos temas marítimos requer cooperação regional integrada[108] (WAMBUA, 2009, p. 52. Tradução nossa).

Em seu "Keynote Adress", na abertura da conferência sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné, ocorrida em dezembro de 2012, no Chatam House, Londres, a Embaixadora Ukonga[109] ressaltou que "ações nacionais, bilaterais e internacionais visando a garantir a segurança marítima no Golfo da Guiné serão mais efetivas se enquadrarem-se em uma estratégia regional ampla de segurança marítima"[110] (UKONGA, 2013. Tradução nossa).

A declaração da Embaixadora encontra corolários desafiantes. Os oceanos, que dantes eram vistos como "terra de ninguém", não o são mais – e há algum tempo. Não são mais concebidos como um espaço vazio entre placas terrestres, que eram o que, realmente, importava; "como aconteceu no Oceano Índico, o mar foi construído como um espaço sem valor social ('asocial') entre as sociedades"[111] (STEINBERG, 2001, p. 208. Tradução nossa). À vista dos recursos que os oceanos apresentam, não só em suas águas, como também, em seus leitos marinhos, e das evoluções tecnológicas que começam a possibilitar sua exploração comercial, vêm se transformando em meio de conexão entre povos. Em muitas regiões marítimas, por exemplo, a exploração dos recursos marinhos requer participação conjunta dos Estados envolvidos. Circunstância que pode, no entanto, constituir fonte de conflito se não houver o desenvolvimento de um ambiente cooperativo.

---

[107] "Maritime security challenges in Africa are growing rapidly and represent an increasingly central componente of the threat matrix facing the continente".
[108] "Issues such as maritime attacks that have ocurred in the Waters off the coast of Africa cannot be addressed by a single maritime state acting in its national interest. Indeed, the transboundary nature of the challenges posed by most maritime issues call for integrated regional cooperation".
[109] Florentina Adenike Ukonga, Vice-Secretária Executiva da Comisssão do Golfo da Guiné.
[110] "National, bilateral and international actions in tackling issues of maritime security in the Gulf of guines will be more effective if they fit into a region-wide strtegy for maritime security."
[111] "As it had been in the Indian Ocean, the sea was constructed as an asocial spaces between societies".

Além disso, os altos investimentos necessários para a exploração em escala comercial dos recursos do mar requerem algum grau de estabilidade e segurança, até então, requisitos típicos de empreendimentos terrestres. Assim, a busca e a afirmação da posse dos recursos marinhos têm suscitado tensões e conflitos pois "o mar costeiro, assim como a terra, ao ser percebido como um potencial sítio para alocação de grandes investimentos, passou a ser incorporado ao território do estado"[112] (STEINBERG, 2001, p. 208. Tradução nossa).

Ademais, à medida que os Estados costeiros têm reconhecida e certificada pela ONU sua plataforma continental estendida, a qual, em conjunto com a respectiva Zona Econômica Exclusiva, representa para alguns deles áreas muitas vezes maiores que seu próprio território, vão se transformando de estados costeiros em estados oceânicos que buscam, cada vez com mais intensidade, controlar, efetivamente, o que consideram "seu mar".[113] Levando-se em conta que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não atribui ao estado costeiro direito de territorialidade sobre suas águas jurisdicionais e respectivos leitos marinhos, mas, apenas, direito de exploração de seus recursos, este processo de "ocupação territorial" dos respectivos espaços oceânicos pelos Estados costeiros, muito provavelmente, não se dará sem tensões, antagonismos e conflitos de interesses.

> Críticos desse processo afirmam que ele levará à exaustão dos recursos e à poluição ambiental no mar e em terra, e ***deve ser detido, pela força se necessário***. Esta contenciosa 'competição desenfreada pelo mar' será provavelmente um dos maiores desafios da segurança marítima africana durante o século vinte e um[114] (THE BRENTHURST FOUNDATION, 2010, p. 17. Tradução e grifo nossos).

1.4 Síntese conclusiva

O referencial teórico, acima analisado, induz algumas conclusões relevantes para esta pesquisa. Elas orientarão a análise empírica sobre a segurança marítima do Atlântico Sul, tendo como objeto de análise o ACNBN.

A primeira decorre do axioma que ameaças à segurança marítima, presentes, cada vez mais, em todos os oceanos e mares do globo, apresentam características e natureza transnacionais. Por conseguinte, seu embate requer esforços, também, transnacionais, portanto conjuntos e coordenados, por parte dos atores envolvidos.

---

[112] "The coastal sea, like land, was perceived as a potential site of intensive investments, and so it was incorporate within the territory of the state".

[113] Alguns autores apontam a definição do Mediterrâneo como "mare nostrum" pelo Império Romano já como a atribuição de certo grau de territorialidade ao mar. Cf. Mollat du Jourdin, 1993 e Semple, 1911, 1931. Apud STEINBERG, 2001.

[114] "Critics of the process say that it will lead to resource stripping and environmental pollution at sea and on land, and should be resisted, by force if necessary. This contencious 'scramble for the sea' is likely to be one of the major challenges for African maritime security during the 21st century.

Acordos de cooperação naval entre atores costeiros de determinada área marítima tornam-se, desse modo, requisitos essenciais para garantir sua segurança marítima, pois, ao contribuirem para o aumento da confiança mútua, esses acordos engendram a formação de um ambiente cooperativo - tão necessário à coordenação de esforços conjuntos - visando ao atendimento de objetivos e interesses comuns.

A segunda decorre da premissa que a existência de valores compartilhados e interesses comuns constitui forte motivação para a ação conjunta de Estados em busca da preservação de seus interesses.

> Nesse ínterim, enquanto a confiança não é inteiramente assegurada, iniciativas de segurança cooperativa possibilitarão aos governos cooperarem em seus próprios interesses e até mesmo no interesse comum de todos os países envolvidos. (KNUDSEN, 2007, p. 5. Tradução nossa).[115]

A terceira atrai o tema para o emprego do poder naval, segundo a abordagem cooperativa da diplomacia naval. Abordagem que acentua a relevância de acordos de cooperação naval para um engajamento construtivo no domínio marítimo; engajamento que, por sua vez, possibilita e favorece a atuação conjunta das Marinhas regionais.

Por fim, parece ser improvável supor que o Brasil, respaldado, apenas, em suas iniciativas diplomáticas, em sua tão propalada vocação pacífica e nas normas internacionais, particularmente, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), seja capaz de assegurar seus interesses no Atlântico Sul sem enfrentar incompreensões as quais, caso exacerbadas, poderão levar a tensões regionais.

Não se pode perder de vista que as relações interestatais são regidas pelas percepções dos atores envolvidos, as quais nem sempre coincidem. De modo que, mesmo ações consideradas absolutamente legítimas por determinado Estado não necessariamente contam com a mesma percepção pela unanimidade dos atores envolvidos, ou são por eles percebidas semelhantemente.

Ações levadas a cabo pelo Brasil na legítima asserção de direitos que lhe são assegurados pela UNCLOS podem, por exemplo, ser percebidas pela comunidade internacional, ou por autores diretamente envolvidos com a situação considerada, segundo outro viés.

> Sem dúvida, à semelhança do espaço e do ciberespaço, os mares em seu conjunto e, particularmente, o Oceano Atlântico, continuam constituindo espaços não administrados e escassamente regulados, regendo-se por uma convenção – Convenção das Nações Unidas sobre o Direto do Mar – que entrou em vigor em 1994; isto leva alguns Estados a reivindicar uma soberania cada vez mais extensa

[115] "In the interim, while trust is not entirely certain, cooperative security moves will have enabled governments to cooperate in their own interest and even in the joint interest of all involved."

> sobre a plataforma continental, muito além da Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas náuticas, como demonstra de maneira eloquente o projeto Amazônia Azul, defendido e encabeçado pelo Brasil[116] (BRUNELLE, 2013, p. 43).

De modo que a consecução dos objetivos brasileiros, particularmente no que concerne à segurança marítima do Atlântico Sul, não prescinde do emprego do poder naval como instrumento de sua política externa. Para tanto, não se pode olvidar que o ambiente marítimo em que se pretende empregar o poder naval como instrumento de política externa condiciona as potencialidades requeridas pelos meios desse poder para cumprir essa tarefa (LUTTWAK,1974).

Lição sobremaneira relevante, particularmente, para o Brasil, em sua atuação marítima regional, por indicar que o Atlântico Sul e suas circunstâncias nem sempre requererão significativos recursos de poder para possibilitar a afirmação de seus interesses.

*****

[116] "Y sin embargo, al igual que en el espacio y en el ciberespacio, los mares em su conjunto y el oceáno Atlántico, en particular, siguen constituyendo espacios no administrados y escasamente regulados, regiéndose por una convención – Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – que entró em vigor em 1994; ello lleva a algunos estados a reivindicar una soberania cada vez más extensa sobre la plataforma continental, más allá de la zona económica exclusiva de 200 milhas marinas, como pone de manifiesto de manera elocuente el proyecto 'Amazonia Azul' encabezado y defendido por Brasil.

CAPÍTULO 2
O ATLÂNTICO SUL EM DIALÓGO COM SUAS CIRCUNSTÂNCIAS

O Atlântico Sul tem, desde há muito, significativa importância para o Brasil, não só porque através dele desenvolveram-se nossos laços coloniais com Portugal como, após a Independência, constituiu o eixo principal segundo o qual o Brasil consolidou-se como Estado. Eventos marcantes da nossa história manifestaram-se através de suas águas, sejam as invasões francesas e holandesas do período colonial, sejam os laços comerciais que estabelecemos com a África ocidental, os quais, em face de sua relevância, levaram o Embaixador Alberto da Costa e Silva (2003) a comparar esse oceano a um simples rio.

Não se pode deixar de ressaltar, também, o torpedeamento dos navios brasileiros no transcurso da II Guerra Mundial, fato que arrastou o Brasil à participação direta naquele conflito. O mero fato de o Brasil possuir imensa costa atlântica, significativamente, a maior dentre os países banhados por esse oceano, leva-o a exercer uma influência natural sobre o Atlântico Sul[117] (ABDENUR, 2014).

A importância do Atlântico Sul para o Brasil, porém, não seria suficiente o bastante para conferir a esse oceano relevância estratégica no cenário internacional, ainda que os interesses do Brasil possam ter nele algum peso específico. Como bem assinala Silva, Antonio (2014), na dimensão global, o Atlântico Sul tem papel secundário, mas no âmbito regional sua importância econômica e geopolítica é fundamental para o Brasil.

> Este oceano representa: via de transporte essencial para seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração do petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para sua projeção marítima internacional". (SILVA, Antonio, 2014, p. 202).

A importância do Atlântico Sul, contudo, não é exclusiva do Brasil; em maior ou menor intensidade estende-se a todos os atores regionais sul atlânticos. Por conseguinte, não seria adequado tratar de um acordo de cooperação naval entre dois países do Atlântico Sul, sem antes analisar as circunstâncias que o condicionam.

Visando a seu melhor desenvolvimento, este capítulo subdivide-se em cinco seções. De início, é posta em questão a importância estratégica do Atlântico Sul através dos tempos, dando ênfase à relevância atual da região do ponto de vista brasileiro. A segunda examina a inserção político-estratégica do Brasil no Atlântico Sul. A terceira encaminha a análise dos atores e das ameaças que nele se encontram presentes, possibilitando que, na quarta seção,

[117] Argumento coerente com o pensamento de HILL (1986), já abordado no Capítulo 1, Seção 1.1 Diplomacia e Poder, em que todos os Estados marítimos possuem, inerentemente, algum poder marítimo; detendo, por conseguinte, capacidade de exercer influência em seu entorno marítimo regional.

sejam abordadas as demandas estratégicas que esses atores e ameaças acarretam. Finalmente, a síntese conclusiva resume os principais pontos e achados do caminho percorrido.

2.1 A Importância Estratégica

A expansão europeia empreendida por Portugal e Espanha em direção ao novo mundo efetivou-se por meio do que consideramos, hoje, o Atlântico Sul, o que, então, lhe conferia proeminência estratégica no cenário mundial. O comércio de Portugal com a África fazia-se por intermédio dos portos brasileiros de Salvador, Recife e Rio de Janeiro. "No início dos mil e oitocentos, eram mais numerosos os navios que faziam o percurso entre Angola e o Brasil do que aqueles que ligavam os portos angolanos a Portugal" (SILVA, Alberto, 2003, p. 33), consolidando relações comerciais e políticas que chegaram a fomentar suposições de que Angola poderia vir a integrar-se ao Império do Brasil, recém independente.[118]

Contudo, a proibição do tráfico escravo, e a ação do "hegemon" de então – a Grã-Bretanha – combatendo, unilateralmente,[119] por meio da Royal Navy, o tráfico negreiro,[120] em contradição com o conceito de mar livre, então, vigente, [121] contribuiu, sobremaneira, para romper com os expressivos liames político-sociais e conexões comerciais que uniam as duas margens desse oceano.

> Os fortes vínculos que o Brasil mantivera com a África ao longo de todo o período colonial, sob a tutela de Portugal, e que se mantiveram em grande parte no período imperial, após a declaração da independência, haviam sido rompidos quando da proibição do tráfico de escravos (GONÇALVES, 2013, p. 180).

---

[118] Tanto é que o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil por Portugal, em seu artigo III vedava que se aceitassem "proposições de quaisquer colônias portuguesas para se reunirem ao Império do Brasil". (SILVA, 2003, p. 12).

[119] Um exemplo dessa ação unilateral é o ato do parlamento britânico – "Bill Aberdeen" – promulgado em 1845 que declarava lícito o apresamento de qualquer embarcação empregada no tráfego negreiro e sujeitava os infratores a julgamento nos tribunais do Almirantado inglês (SOARES, 1978).

[120] "Nas primeiras décadas do século XIX, passaram de um extremo ao outro os interesses econômicos da Grã-Bretanha. De grande mercadora de escravos, transformara-se em advogada ardorosa e militante da abolição do tráfico". (SILVA, 2003, p. 13)

[121] Como resultado da "Batalha dos Livros" entre o holandês Hugo Grotius com sua concepção, publicada em 1608, de "Mare Liberum", o português Seraphim de Freitas com sua concepção, publicada em 1625, de limitada soberania nos oceanos (direito de usufruto, mas, não, de posse) a ser exercida por Estados competentes (no sentido de capacidade de exercê-la), e a do inglês John Selden, publicada em 1635, de "Mare Clausum", segundo a qual haveria a possibilidade da posse de espaços oceânicos pelos Estados costeiros, na medida em que fossem capazes de, efetivamente, exercê-la, resultou uma concepção, vigente à época, combinando as ideias de Grotius e Selden, em que, nas águas costeiras, o Estado costeiro detinha a soberania de seu mar territorial, enquanto o mar aberto constituía espaço plenamente livre, onde não haveria a reivindicação de qualquer tipo de soberania "res extra commercium." Todavia, a despeito de tal jurisprudência, a Grã-Bretanha, já em 1818, na defesa de seus interesses, publicou uma lei em que determinava que todos os navios mercantes que desejassem comerciar com as possessões ingleses deveriam ter, no mínimo, três/quartos de sua tripulação constituída por ingleses e só deveriam aportar em portos que estivesses sob controle inglês (STEINBERG, 2001).

Por sua vez, a abertura do Canal de Suez, em 1869, e a do Canal do Panamá, em 1914, possibilitaram a expansão e a consolidação de laços comerciais entre os Estados Unidos da América, a Ásia e o Oriente Médio, que passaram a ser desenvolvidos através desses canais, ao invés das tradicionais rotas do Cabo (contorno da África) e do Cabo Horn (contorno da América do Sul), configurando e consolidando, assim, um "hemisfério comercial" do qual o Atlântico Sul e suas margens não faziam parte.

Por fim, o acentuado estreitamento das relações político-comerciais entre os Estados Unidos da América e a Europa, ocorrido após a Segunda Guerra Mundial, muito em decorrência dos condicionantes político-estratégicos da Guerra Fria, levou ao estabelecimento do que se conhece hoje por "comunidade transatlântica" que mais acentuou o papel marginal do Atlântico Sul na arena internacional.

Situação que só veio, efetivamente, a alterar-se com o fechamento do Canal de Suez, em 1967, em decorrência da Guerra dos Seis Dias. O fechamento do canal levou à construção de grandes navios que compensassem, economicamente, o retorno do comércio pela rota do Cabo, mais extensa. Navios que, por seu porte, jamais poderiam transitar pelo Canal de Suez.

Portanto, quando o Canal de Suez veio a ser reaberto, após a Guerra do Yom Kippur, a rota do Cabo voltara a consolidar-se, fazendo reemergir a importância estratégica do Atlântico Sul, ainda mais porque os ditames da Guerra Fria passaram a manifestar-se, também, nessa área marítima. "Já se mencionou que nas décadas de 1970 e 1980 o Atlântico Sul constituía um espaço com um crescente valor estratégico no caso da Guerra Fria" (REYES, 2009, p. 23).

Passados quase um século na situação de um "remanso estratégico", como definem Abdenur e Souza Neto (2013), o Atlântico Sul vê ressurgir sua importância estratégica, devido a interesses, renovados ou inéditos, despertados, não apenas pelos descobrimentos de recursos minerais e de significativas reservas de petróleo em seu leito marinho, como pela afirmação de diversos países costeiros como atores internacionais, cujo peso na ordem mundial não pode mais ser desconsiderado. Fato que traz implicações políticas concretas, uma vez que esses países, ao voltar sua atenção para o Atlântico Sul, nele buscam assegurar de modo crescente seus interesses econômicos, políticos e de segurança. (ABDENUR, SOUZA NETO, 2013).

Isto não significa afirmar que o Atlântico Sul, em seu renascimento estratégico, venha a desbancar ou a diminuir a importância de outras áreas, regiões ou oceanos, cujas relevâncias estratégicas estão, há muito, consolidadas. Em contrapartida, o surgir de novas áreas de interesse estratégico não tira do Atlântico Sul sua relevância no cenário internacional.

Ainda que o Pacífico esteja atraindo a atenção dos principais atores internacionais, a globalização, como consequência de sua própria natureza, não se limita ao desenvolvimento de uma só região. Nesse contexto, em que pese a grande relevância do Pacífico, é importante reconhecer, também, que a bacia do Atlântico está se convertendo em um ponto focal da globalização. Diversos arranjos sub-regionais, acordos de cooperação bilaterais, mecanismos de cooperação triangulares e redes público-privadas começam, lentamente, a alterar o mapa político atlântico.

> Provavelmente, durante os próximos vinte anos o Atlântico converter-se-á na reserva de energia do mundo e um exportador líquido de numerosas formas de energia para as bacias do Índico e Pacífico[122] (HAMILTON, 2013, p. 53).

Fato que, contudo, ainda não encontra respaldo unânime, particularmente, no que concerne ao Atlântico Sul. "O Oceano Atlântico Sul não constitui uma área de interesse geopolítico ou geoestratégico. As diferenças culturais, políticas e sociais entre os vários países são enormes" (CORREIA, 2010, p. 212). Expressa esse autor, além de definir o Atlântico Sul como um "oceano", que suas relações econômicas se desenvolvem, essencialmente, no sentido Norte-Sul e não, transversalmente, no sentido Leste-Oeste, entre os países sul atlânticos, ainda que haja crescente dinâmica comercial entre o Brasil e os países africanos atlânticos, particularmente, Angola. Sendo assim, o Atlântico Sul seria considerado, apenas, como uma área marítima de trânsito, sem maior valor estratégico intrínseco.

Todavia, ainda que não seja possível comparar-se os vínculos entre a América do Norte e a Europa, sem embargo, um dos mais intensos e consolidados do mundo, com os ainda débeis laços que unem os atores do Atlântico Sul, os laços entre a América do Sul e a África demonstram ser, de fato, os que apresentam maior dinamismo dentre os fluxos comerciais atlânticos. (HAMILTON, 2013).

Além do mais, não se pode desconsiderar, na análise estratégica do Atlântico Sul, sua transformação em relevante região produtora "offshore" de petróleo e gás. O amplo Golfo da Guiné, por exemplo, confere significativo valor estratégico ao Atlântico Sul; e, não apenas por sua produção de petróleo como, também, pela expressiva quantidade de petróleo que trafega por suas águas, principalmente, em direção à Europa.

Por outro lado, em face da inexistência de qualquer arquitetura formal de segurança marítima, os narcotraficantes sul-americanos estão escolhendo as águas da África ocidental para transitar com sua mercadoria em direção à Europa (OSINOWO, 2015). Fato que lhe

[122] "Probablemente, durante los próximos veinte años el Atlántico se convetirá em la reserva de energia del mundo y em um exportador neto de numerosas formes de energia a las cuencas de los oceanos Índico e Pacífico".

confere, também, embora por um viés negativo, importância estratégica que transborda o nível regional. Como afirma esse Almirante da Marinha nigeriana,

> Considerando que a economia global se assenta, cada vez mais, em uma interdependência de agências de energia e de transporte marítimo, as ameaças à segurança marítima no Golfo da Guiné constituem um desafio coletivo a todos os interessados tanto da região como internacionalmente.[123] (OSINOWO, 2015, p. 2. Tradução nossa).

Conquanto o Atlântico Sul ainda não tenha alcançado, no contexto global, relevância estratégica no nível já alcançado por outras áreas, nesse sentido, mais tradicionais - relevância que tende a aumentar, pelo menos a médio prazo, em virtude, principalmente, do incremento da produção de petróleo nas suas áreas marítimas[124] – "ele é fundamental no contexto regional e local, principalmente para o Brasil, que o vê não apenas como fonte de riquezas e via de comunicação, mas também como veículo de integração regional e projeção para além deste espaço" (SILVA, Antonio, 2014, p. 209).

Não seria por outro motivo que a Política Nacional de Defesa considera o Atlântico Sul como parte integrante do entorno estratégico brasileiro.

> Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região (PND, 2012, p. 4).

Marcelo Neri (2014) vai além dos laços de cooperação. Ressalta que, assim como há uma relação direta entre a estabilidade sul-americana e a estabilidade brasileira, a paz no Atlântico Sul seria condição essencial para assegurar o desenvolvimento e a segurança do Brasil.

Isto porque, continua esse autor, a paz do Atlântico Sul é um verdadeiro patrimônio regional,[125] pois possibilita que recursos, os quais de outro modo seriam aplicados em iniciativas voltadas para o fortalecimento do poder nacional visando a possíveis enfrentamentos ou conflitos, sejam investidos na promoção do bem-estar das sociedades locais. "Contudo, a preservação desse 'patrimônio' para as próximas gerações depende do

---

[123] "To the extent that the global economy relies on increasingly interdependente shipping and energy supply networks, the maritime threats in the Gulf of Guinea constitute a collective challenge to all stakeholders in the region and internationally".

[124] Embora a importância da produção do petróleo possa variar relativamente à pressão de sua demanda, a produção de petróleo no Atlântico Sul tem uma importância intrínseca por dar-se no mar, portanto, de certa forma, imune a ação de grupos antagônicos decorrentes de instabilidades políticas, diferentemente, do que acontece com as instalações petrolíferas de terra.

[125] Celso Amorim, também, emprega a mesma expressão: "Respeitadas as soberanias nacionais, nossos países devem estar preparados para defender esse patrimônio, seja na hipótese de agressão externa, seja contra os efeitos colaterais de conflitos entre terceiros" (AMORIM, 2014).

desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos regionais de confiança, coordenação e integração" (NERI, 2014, p. 9. Grifo do próprio autor).

No entanto, o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos regionais de confiança, coordenação e integração implicam uma atuação bastante peculiar do Brasil em seu protagonismo regional sul-atlântico: implementar medidas e iniciativas de construção de confiança que levem ao desenvolvimento de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul.

Implicam, também, e isto é bastante relevante, a adoção de uma abordagem geopolítica do Atlântico Sul que o considere como um todo regional – um regionalismo sul atlântico - em que os problemas, independentemente do local onde ocorram, tornam-se, também, problemas brasileiros. Por conseguinte, o que acontece na margem africana do Atlântico Sul diz respeito e repercute, diretamente, nos interesses nacionais, ainda que com diferentes intensidades.

Armando Marques Guedes, por exemplo, mesmo considerando haver no Atlântico Sul quatro "faixas securitárias" com propriedades e características diferenciadas as quais, embora interajam e complementem-se, têm traços distintos que as separam, define-o de modo geral como uma "área de jurisdição do Brasil" que se confrontaria com a "área de jurisdição da NATO".

> Duas delas constituem faixas horizontais que ligam o oeste e o leste da bacia (uma ao Norte, das Caraíbas ao bojo africano, sensivelmente entre a área de jurisdição da NATO e a do Brasil; a outra, a Sul, abaixo do paralelo das Falklands/Malvinas e até à Antártica); e as outras duas verticais, ligando o norte e o sul da bacia sul-atlântica, uma delas ocidental, correndo ao longo e ao largo da costa sul-americana, e o seu par ordenado oriental, ao longo e ao largo da costa africana" (GUEDES, 2012, p. 4).

Esta concepção geopolítica do regionalismo sul atlântico diverge tanto da abordagem que considera o oceano Atlântico como uma única unidade geopolítica – a denominada Bacia do Atlântico ("Wider Atlantic") – quanto da que, ao dividir o Atlântico Sul em sub-regiões, considera que caberia ao Brasil interessar-se, essencialmente, pelos aspectos estratégicos inerentes à sua própria margem atlântica.

No pensamento do autor desta pesquisa, a visão geopolítica adequada, portanto adotada como embasamento teórico da presente investigação acadêmica, é a que considera o Atlântico Sul uma unidade geopolítica regional, em que seus interesses geoestratégicos dizem respeito, ainda que com distintas intensidades, a todos os atores regionais. Para tanto, tais atores devem ser capazes de mantê-lo livre de ameaças extrarregionais e de disputas alheias a seu espaço marítimo. Fato bastante o suficiente para conferir valor estratégico significativo ao Atlântico Sul, pelo menos, no que diz respeito aos Estados sul atlânticos. O que, por sua vez,

demanda, além de meios materiais e humanos adequados, "certo grau de institucionalidade nas relações entre os dois lados do Atlântico Sul". (NASSER; MORAES, 2014, p. 12).

Mas, diante da percepção nacional, quase unânime, de que o Brasil não tem ameaças, sobrevém uma questão que requer reflexão.

Considerando que "a ação diplomática e militar, econômica e legal, cultural e ideológica, conduzida pela política internacional de um dado Estado, é parametrizada pela trama dos interesses fortes e objetivos que predominam em seu interior" (FIGUEIREDO, 2004, p. 2), faz-se necessário convencer a sociedade brasileira de que ameaças, realmente, existem e se encontram presentes no Atlântico Sul, quer de forma latente ou real. Faz-se necessário esclarecer à trama dos interesses fortes e objetivos que predominam no interior do Estado brasileiro que cabe ao Brasil, a despeito da inapetência de sua sociedade pelas questões de política internacional, desempenhar, por meio de suas políticas externa e de defesa, algum protagonismo no Atlântico Sul, em decorrência de sua própria inserção político-estratégica nele.

2.2 A Inserção Político-Estratégica do Brasil no Atlântico Sul

A inserção político-estratégica do Brasil no Atlântico Sul é um dado novo e recente no espaço temporal em lide. Seja como ator isolado, ou como partícipe de organismos internacionais, sua atuação, capaz de conferir-lhe peso e importância nos debates e articulações sobre possíveis rearranjos na ordem global, requer análise crítica e sistemática, tendo em vista as diferentes percepções que suscita.

Armando Guedes, em sua análise sobre as mudanças geopolíticas do Atlântico Sul, assim se refere ao papel do Brasil:

> Maior e mais forte que todos os países vizinhos reunidos, o Brasil claramente quer liderar. [...] Interessante que para Brasília isto não significa apenas a rápida implementação de arranjos regionais de integração [...] mas, também, a exclusão de qualquer presença militar extra regional, particularmente, dos EUA e OTAN da região[126] (GUEDES, 2012, p. 38. Tradução nossa).

O que Guedes qualifica como interessante nada mais é do que o propósito mais amplo que deve condicionar o protagonismo brasileiro no Atlântico Sul: evitar que a presença de atores extrarregionais, na defesa de seus interesses, carreiem para essa área marítima conflitos e disputas que lhe são alheios.

[126] "Larger and stronger than all surrounding countries put together, Brazil clearly wants to lead. […] Interesting, for Brasilia, this does not mean only the rapid advancement of regional forms of integration […] but also the exclusion of any foreign military presence, namely the United States and NATO, from the region."

Propósito que encontra respaldo no pensamento de Georges Lamazière (2000), quem, apoiando-se em Golbery do Couto e Silva e no chileno Augusto Varas, não identifica na ação diplomática brasileira a intenção de projetar poder no Atlântico Sul, no seu sentido mais clássico, mas a de evitar a presença de atores extrarregionais nessa área marítima, em uma atitude que denomina de "geopolítica ao revés".

> O pensamento de Golbery à época, embora ainda imerso em uma visão marcada pela oposição Leste-Oeste no plano global e ideológico, já aponta para um deslocamento do foco da atenção brasileira para seu entorno imediato. A mesma constatação vai gerar, na reflexão, mas sobretudo na prática diplomática brasileira, como que uma *geopolítica ao revés*, concebida não como projeção de poder, mas como vazio que se busca preservar da ameaça do poder. É o que se poderia chamar, de acordo com o especialista chileno Augusto Varas, de criação de um *vácuo de poder* que pode transformar-se em um *repelente de poder* (LAMAZIÈRE, 2000, p. 17. Grifos do autor).

Repelência de poder que, a propósito, caracteriza a postura internacional, comumente, adotada por potências médias ("middle powers")[127] visando a preservar sua influência em seu ambiente regional.

> Frequentemente, nutrem ambições de grande potência e podem exercer significativa influência em certa área ou região, porém, ainda, não reúnem suficientes recursos de poder para confrontar-se com a potência (ou potências) hegemônica (s) ou desempenhar papel central na conformação do sistema internacional".[128] (BRANDS, 2010, p. 17. Tradução nossa).

Isto porque, como corroboram Gilley e O'Neil (2014), potências médias são Estados com capacidades imediatamente abaixo das grandes potências, porém muito superiores às dos Estados de menor porte, que, por sinal, constituem a maioria no sistema internacional. Potências médias seriam Estados que se situariam entre a autossuficiência e a insuficiência (HILL, 1986).

Ainda que as abordagens realistas da teoria de Relações Internacionais, normalmente, omitam-se quanto ao papel das potências médias, uma vez que situam em uma mesma categoria de Estados, ditos secundários, todos aqueles que não são considerados grandes potências ("great powers"), há uma distinção de fato entre potências médias e Estados secundários, em virtude de seu poder relativo o qual lhes confere algum grau de autonomia nas relações internacionais (GILLEY; O'NEIL, 2014).

Como os indicadores do poder relativo das potências médias são avaliados em nível global, não necessariamente todas as potências médias são, também, potências regionais; nem o contrário, embora muitas vezes tais conceitos sejam empregados indistintamente. Assim,

[127] Há autores que empregam o termo "potência intermediária" ao invés de "potência média".
[128] "They frequentely harbor great-power ambitions and may exert significant influence within certain area or region, but they lack the material capabilities to confront the hegemonic power (or powers) or to play a central role in shaping the international system".

potências médias como o Canadá e Polônia não são potências regionais, tendo em vista a dimensão de poder desfrutada por seus vizinhos, enquanto algumas potências regionais, como, por exemplo, Nigéria e Etiópia que, em seus âmbitos regionais, são as que detêm maior poder, não são consideradas potências médias (GILLEY; O'NEIL, 2014).

De modo que, a fim de classificar, ou definir, um Estado como potência média é necessário avaliar, basicamente, seu impacto global, enquanto a potência regional é caracterizada pela influência que exerce dentro de sua região (GRATIUS, 2007).

Manicon e Reeves (2014) apontam três características das potências médias: a capacidade material;[129] o desempenho comportamental; e o componente ideacional, sendo que a primeira – capacidade material (ou posicional) - é condição necessária, da qual as outras duas dependem, embora não sejam, obrigatoriamente, alcançadas, plenamente, por todas as potências médias que apresentam grau suficiente de capacidade material.

Há uma lógica subliminar à atuação internacional de uma potência média posicional, uma vez que é plausível esperar que Estados posicionados no meio da escala hierárquica internacional[130] dos Estados desfrutem de maior autonomia, se comparados aos situados na parte inferior dessa mesma hierarquia, pois detêm, em decorrência de sua capacidade material, ainda que limitada, alguma possibilidade de engajar em protagonismos externos. Ademais, conquanto não sejam suficientemente poderosas para atuar isoladamente, potências médias não são pequenas o bastante para abandonar seus interesses futilmente (MANICON, REEVES, 2014).

Quanto à atuação comportamental, pode-se esperar que as potências médias exerçam (ou procurem exercer) sua influência enfatizando iniciativas diplomáticas que visem a: i) conter o exercício do poder das grandes potências por meio da institucionalização de regras, normas e organizações internacionais; ii) desenvolver alianças com outras potências semelhantes, a fim de aumentar sua própria influência; e, iii) consolidar uma liderança regional, atrelando a seus interesses o peso político internacional dos vizinhos regionais. (BRANDS, 2010).

Já no campo ideacional, observa-se que potências médias procuram atender seus interesses clamando certo grau de moralismo nas relações internacionais, aderindo a valores internacionalistas liberais e apresentando-se como líderes em determinados temas. A possibilidade de potências médias exercerem influência em certas áreas em que detêm

[129] Também denominada por alguns autores de "posicional" visto que se refere à posição relativa do Estado na hierarquia internacional dos Estados.
[130] Tradicionalmente, a hierarquia internacional dos Estados distingue quatro categorias no que concerne a poder: "superpower; great power; middle power; and small power". (GRATIUS, 2007).

especial capacidade, atuando como facilitador, catalisador ou mediador, gera uma diplomacia proativa que tem sido denominada diplomacia de nicho ("niche diplomacy") ou ativismo de potência média ("middle power ativism") (Gilley; O'Neil, 2014). Como seria o caso, por exemplo, do Brasil, que se tornou protagonista nas questões ambientais, "sendo ator relevante e interlocutor necessário na maioria das decisões tomadas nesse âmbito" (XAVIER, 2012, p. 5).

Com base na crença em um papel mais altruísta das relações internacionais, as potências médias apresentam, normalmente, iniciativas diplomáticas menos agressivas, ou menos combativas, optando por engajamentos construtivos e pela criação de consensos na busca da paz, da solução pacífica de controvérsias, do desenvolvimento e da proposição e consolidação de normas internacionais (MANICON, REEVES, 2014), (GILLEY; O'NEIL, 2014).

Ao se analisar as características de uma potência média, como identificadas por Manicon e Reeves, verifica-se que o Brasil se enquadra, perfeitamente, na categoria de potência média.

No que diz respeito à característica posicional, os indicadores apresentados pelo Brasil, tanto no que concerne à capacidade militar, quanto a suas potencialidades econômica, demográfica, territorial e de recursos naturais, colocam-no, indubitavelmente, na parte superior da hierarquia dos Estados.

No que concerne à atuação comportamental, o Brasil vem protagonizando diversas ações visando a tornar mais igualitária a distribuição de poder no sistema internacional, atenuando sua atual concentração pelas grandes potências - ações caracteristicamente inerentes à atuação de uma potência média. Dentre outras, podem ser citadas: i) sua incessante busca por partilhar com as demais potências lugar de proeminência nos foros clássicos em que o poder é exercido com mais vigor, como por exemplo, pleiteando um assento permanente no CSNU, disputando a presidência da OMC, atuando intensamente no G-20, etc.; ii) sua ativa participação na criação e no desenvolvimento de outros foros com vistas a contrabalançar o poder, atualmente, desfrutado pelas instituições clássicas do sistema internacional - cuja agenda é pautada pelo interesse das grandes potências - tais como, a criação do BRICS e do fórum IBAS; e iii) suas iniciativas visando a desenvolver um protagonismo regional, como a criação da UNASUL e do respectivo CDS.

Por fim, os paradigmas mais que tradicionais da diplomacia brasileira, como o respeito à soberania dos Estados, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias e, mais recentemente, a proposição na ONU da "responsabilidade enquanto proteger" são exemplos

notórios da atuação do Brasil como potência média no campo ideacional. "O Brasil pode ser definido como uma potência intermediária, no intuito de serem enquadrados seu comportamento e suas opções de política externa ao nível global" (FLEMES, 2010, p. 407).

A bem da verdade, como ressaltam GILLEY e O'NEIL (2014), Robert Keohane ao definir, já em 1969, potências médias como os Estados que, embora não possam influenciar o sistema internacional atuando sozinhos, são capazes de exercer impacto significativo no sistema, trabalhando por meio de pequenos grupos ou alianças, ou por meio de organizações internacionais, posicionou o Brasil dentre as potências médias. O mesmo aconteceu com J. R. Hill (1986) em sua obra sobre a estratégia marítima das potências médias. De modo que, muito antes da assinatura do ACNBN, em 1994, o Brasil já era percebido como uma potência média, com todas as implicações decorrentes e inerentes a essa posição.

Mais ainda, o desenvolvimento do Brasil e seu protagonismo internacional tem levado analistas a considerar o Brasil como uma potência emergente que estaria transcendendo a categoria de potência média (COOPER, YOSHIBARA, 2014), embora essa não seja uma questão unânime: "o Brasil é certamente uma potência média. Ele é mais capaz, mais global e mais reconhecido que no passado, mas ainda permanece como uma potência média"[131] (SPANAKOS, MARQUES, 2014, pos 5304. Tradução nossa). Por sua vez, Susanne Gratius (2007) comparando as esferas de atuação, global e regional, considera o Brasil muito mais uma potência global do que regional. Nesse sentido caminha, também, Flemes (2010) quem, partindo da premissa que o Brasil tem uma visão da ordem global mais abrangente, uma vez que a auto percepção dos formuladores de política externa brasileira excede as limitações do status de mera potência intermediária, considera que as "vestes de potência intermediária" já estariam demasiado apertadas para o Brasil.

De qualquer sorte, independentemente dessas nuanças, parece adequado considerar que o Brasil detém capacidades que o tornam e o caracterizam como uma potência média. Por conseguinte, com potencial para contribuir para os bens comuns regionais e ascender no campo de atuação internacional, a despeito de a sociedade brasileira não demonstrar grande apetência pelos temas de política externa, o que se traduz na baixa ressonância que essa capacitação encontra nos órgãos de opinião pública (FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015).

Como acentua Gonçalves ao analisar o papel do Brasil como potência meridional, "vale esclarecer que a inserção internacional de um país não depende apenas da vontade de

[131] "Brazil is indeed a middle power. It is more capable, more global, and more recognized than in the past, but it remains a middle power.

seus dirigentes" (GONÇALVES, 2011, p. 140).[132] Até mesmo porque, são as próprias condições geopolíticas de potência média que a induzem à inserção internacional, como é o caso do Brasil, particularmente, diante de sua significativa dimensão relativa regional.

> É a condição de potência média no sistema internacional, e não a própria concepção nacional sobre o papel a desempenhar, que deve balizar seu comportamento internacional. O Brasil é o melhor exemplo disto pois rejeita vigorosamente o rótulo de potência média[133] (GILLEY; O'NEIL, 2014, pos 346. Tradução nossa).

Já para Manicon e Reeves (2014), à medida que a ordem internacional se descentraliza, cada vez mais, em ordens regionais, a política de poder global vai cedendo importância para a política de poder regional em que as potências médias podem desempenhar papel primordial, eis que, em nível regional, são, normalmente, suficientemente poderosas para ombrear com as grandes potências. Ainda mais que, como assinala Brands, potências médias podem, inclusive, definir seu próprio âmbito regional:

> De acordo com teóricos das Relações Internacionais, potências médias podem aumentar sua influência por meio de um processo conhecido por "formação de região", por meio do qual, simultaneamente, definem sua região como uma entidade geopolítica distinta e reivindicam posição de liderança dentro dessa entidade[134] (BRANDS, 2010, p. 24. Tradução nossa. Grifo no original).

De fato, as regiões, longe de serem estabelecidas em função da geografia, são projetos políticos; são arranjos coletivos construídos pelos Estados e por outros atores, a partir de valores culturais compartilhados, visando ao atendimento de seus interesses (ABDENUR, MARCONDES, 2014).

Situa-se, talvez, na "formação de região" uma inconsistência, ou incerteza, da política externa brasileira. Que região, ou regiões, considerar? Que arranjos políticos construir? Nessa questão reside um dos grandes dilemas da projeção internacional do Brasil. "Talvez o mais importante desses dilemas envolva os esforços brasileiros de formação de região"[135] (BRANDS, 2010, p. 37. Tradução nossa).

Em 1987, Celso Lafer, categoricamente, afirmava: "O contexto diplomático regional do Brasil é o da América Latina" (LAFER, 1987, p. 53). Mais recentemente, a partir dos anos 1990, verifica-se que o conceito de América Latina cedeu espaço para o conceito regional de América do Sul, o qual, anteriormente, só era considerado como um conceito geográfico, sem

---

[132] Gonçalves (2011) explicita que a inserção internacional de um país resulta de uma combinação em partes desiguais de três elementos: "o que é": "como é visto"; e, "o que quer ser".
[133] It is the position of middle powers in the international system, not their "national role conception" that should shape their behavior. Brazil is the best example of this because it so strenuously rejects the middle power label.
[134] "According to international relations theorists, middle powers may augment their influence through a process known as 'region formation', whereby they simultaneously define their region as a distinct geopolitical entity and claim leadership status within that entity".
[135] "Perhaps the most important of these dilemmas involves Brazil's region-formation efforts".

qualquer conotação política. "O conceito de América do Sul foi recuperado, desta vez, do ponto de vista político" (AMORIM, 2011, p. 21).[136]

Gratius (2007) reputa essa mudança à criação do MERCOSUL, em 1991, a qual decorreu da cooperação bilateral estabelecida entre o Brasil e sua antiga rival - a Argentina, a partir dos governos Sarney e Alfonsin. Ademais, segundo a autora, "A Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), um projeto conjunto entre as 12 nações da sub-região, é outro exemplo da nova política regional brasileira voltada para o exercício de uma liderança cooperativa e a criação de uma identidade comum sul-americana"[137] (GRATIUS, 2007, p. 1. Tradução nossa). Com o que concordam, inteiramente, Spanakos e Marques (2014) ao afirmar que o Brasil tem investido, fortemente, na separação definitiva entre América do Sul e América Latina por meio da criação de instituições, exclusivamente, sul americanas, tais como MERCOSUL e UNASUL (antiga CASA).

"Mais que uma realidade geográfica, a América do Sul é um projeto geopolítico brasileiro (ou uma invenção) que mostra a capacidade do país de criar sua própria esfera de influência"[138] (GRATIUS, 2007, p. 7. Tradução nossa). Nesse sentido, constata-se, então, que a atuação internacional do Brasil segue os parâmetros característicos de uma potência média e regional.

> O Brasil, por meio do projeto sul-americano, pretende influenciar sua vizinhança de Estados pequenos, reduzir o espaço de manobra dos Estados Unidos, e prevenir a emergência de outros poderes regionais, como Argentina e Venezuela, incluindo-os em instituições coletivas em que desempenha papel chave[139] (GRATIUS, 2007, p. 5. Tradução nossa).

Ainda que "A *América do Sul* é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira" (GUIMARÃES, 2002, p. 146. Grifo do autor), não basta tentar, apenas, "formar uma região"; é necessário consolidá-la, o que, no caso em lide – a região sul-americana - não parece constituir tarefa fácil, tendo em vista, principalmente, a desconfiança dos vizinhos sul-americanos quanto ao papel hegemônico que o Brasil pretenderia exercer nessa região, muito embora Burges enfatize que a liderança a qual o

---

[136] Ferreira (2008) aponta o Embaixador Celso Amorim, ainda como Ministro de Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, como pioneiro a reconhecer que os interesses primeiros do Brasil estavam na América do Sul e não na América Latina.

[137] "The South American Community of Nations (CASA), a joint project among the 12 countries of the subregion, is another example of Brazil's new regional policy aimed at exercising a cooperative leadership and creating a common identity in South America".

[138] "More than a geographical reality, South America is a Brazilian geopolitical Project (or invention) that shows the country's capacity to create its own sphere of influence".

[139] "Brazil, through the South American project, intends to influence its neighbourhood of small powers, reduce the US room for manoeuvre, and prevent the emergence of others regional powers like Argentina e Venezuela by including them in collective institutions in which plays the key role".

Itamaraty busca desenvolver não seja do tipo tradicional, que traz implícita postura coercitiva, mas uma liderança consensual. Como lhe afirmou um diplomata brasileiro que entrevistara:

> [...] a linguagem de liderança e hegemonia era muito desfavorável ao Itamaraty porque carregava conotações de coerção e dominação que se sobrepunham a políticas desenvolvidas para operar por meio do consenso e diálogo[140] (BURGES, 2011, p. 48. Tradução nossa).

O fato é que condicionantes históricas regionais têm dificultado a formação da região sul-americana. "O principal problema da liderança política do Brasil é a ausência de reconhecimento ou aceitação por parte de seus vizinhos"[141] (GRATIUS, 2007, p. 25). Fato que Maria Regina Soares de Lima atribui ao passado colonial sul-americano:

> Como na maioria das regiões periféricas onde o legado colonial é marcante, na América do Sul todos os eixos de relacionamento e integração estão voltados para fora, para as antigas metrópoles e para os mercados desenvolvidos. A ideia de região embutida no conceito estrutural supõe a mudança de direção destes vetores de modo a fazê-los convergentes entre si, voltados para dentro da região. (LIMA, 2010, p. 6).

O Brasil, ao voltar-se para fora, para as antigas metrópoles e para os mercados desenvolvidos, consolidou no pensamento de escol da sociedade brasileira, não só o desinteresse pelo desenvolvimento de uma solidariedade sul-americana como, também, a soberba de julgar que seria plenamente aceito, sem qualquer reação dos vizinhos, no momento em que encetasse consolidar uma região sul-americana. "Sobranceiramente voltados, primeiro para a Europa, depois para os Estados Unidos, não nos demos conta de que o crescimento do vulto brasileiro poderia avivar as brasas do ressentimento de antigas derrotas militares e de um sentir-se menor (FERREIRA, 2008). Abordagem que o Ministro Lampreia corrobora enfaticamente: "É um equívoco acreditar na ideia de que a liderança brasileira é aceita e acatada de modo indiscutível na região. Desde que passamos a ter grandes ambições econômicas, o jogo se alterou e nós ainda não aprendemos a jogá-lo, pelo menos como governo" (LAMPREIA, 2009, pos. 112).

Nesse caso, como "a redução da vulnerabilidade da política externa depende da definição de estratégias prioritárias conjuntas de política internacional com os outros grandes países periféricos[142] e do estabelecimento de programas concretos de cooperação econômica e política com os países vizinhos" (GUIMARÃES, 2002, p. 141), haveria necessidade de o Brasil "formar outras regiões" onde rivalidades históricas inexistam ou não estejam tão aguçadas, como seria o caso da África ocidental. Como ressalta Guimarães:

---

[140] "[…] the language of leadership and hegemony was very unhelpful to Itamaraty because it carried connotations of coercion and dominance that overshadowed policies designed to function through consensus and dialogue."

[141] "Brazil's main political leadership problem is the lack of recognition or acceptance by its neighbours. "

[142] "Grandes países periféricos" é como Samuel Pinheiro Guimarães denomina as potências médias.

> Apesar das diferenças entre o Brasil e os outros grandes Estados periféricos, ao compartilharem características e interesses comuns e estarem situados em regiões distintas, seus interesses não são diretamente competitivos e, assim, há condições para a construção de projetos políticos comuns. (GUIMARÃES, 2002, p. 141).

Para Guimarães (2002), embora a África fosse, àquele tempo, pouco mais do que uma hipótese de fronteira de política externa, urgia elaborar um programa estratégico do Estado brasileiro, "com recursos definidos, ainda que inicialmente modestos, para a construção de vínculos políticos, ***militares***, comerciais e tecnológicos" (GUIMARÃES, 2002, p. 147. Grifo nosso).[143]

Já para Penha (2012), com base nos escritos de Golbery do Couto e Silva, a proximidade geográfica com a África, cuja contiguidade seria favorecida pelo Atlântico Sul, reforça a concepção de sua posição como a "fronteira oriental" brasileira.

> Para o General Golbery do Couto e Silva, a África seria a continuidade da própria fronteira brasileira e, como ponto mais vulnerável da região, deveria merecer maior atenção política por parte do governo brasileiro, em termos de segurança mútua (PENHA, 2013, p. 118).

Spanakos e Marques (2014) ressaltam que, dentro de um contexto multipolar, o Brasil adotou, recentemente, a orientação sul-sul como o grande balizador de sua política externa e, por conseguinte, passou a ver a África como uma extensão natural de seus interesses econômicos, ambições diplomáticas e assistência internacional criativa e inovadora. Ademais, a demografia (uma vez que o Brasil, depois da Nigéria, é o país que conta com a maior população negra) e os laços culturais proporcionam ao Brasil aparente vantagem nesse campo.[144] Nada mais atestaria essa concepção de relações próximas com a África que a manifestação do Presidente Lula, em visita à África, ao afirmar que a África compartilharia com o Brasil a fronteira do Atlântico Sul (SPANAKOS; MARQUES, 2014).

Observa-se, assim, que o Brasil, há algum tempo, busca desenvolver, em sua projeção internacional, outros arranjos políticos regionais que não, apenas, o da América do Sul, "construindo" uma região com a África a qual teria o Atlântico Sul como grande balizador. "Por outro lado, a difusão do poder na direção dos países emergentes gerou novos e diferenciados nichos de participação para países como o Brasil nas esferas de governança global" (LIMA, 2010, p. 8). Esta guinada na política externa brasileira em direção à África contribui para "aumentar a importância na balança global de poder, a partir de uma estratégia

---

[143] A propósito, este é um dos principais aspectos que se pretende verificar no estudo do ACNBN, a ser encetado no próximo capítulo: se o Acordo decorreu, efetivamente, de um programa estratégico do Estado brasileiro que, a par das outras áreas, visava, também, à "construção de vínculos *militares*".

[144] O que remete ao campo ideacional do poder em que o Brasil, devido a essas circunstâncias, teria vantagens comparativas que potencializariam sua atuação.

de inserção, preenchendo as ***aspirações de média potência*** que tem o Brasil" (VICENTINI, 2013, p. 202. Grifo nosso).

O fato é que a Geografia importa. Toda a comunidade política tem uma base geográfica. A Geografia não só condiciona as opções que se apresentam disponíveis aos Estados, como impõem limitações às decisões que tomam em suas políticas externas (DOUGHERTY; PFALTZGRAF, Jr, 1981). No entendimento do autor desta pesquisa, a projeção geográfica do Brasil sobre o Atlântico Sul, qual grande península representada pelo saliente nordestino, irremediavelmente, o caracteriza como um Estado marítimo atlântico e, por conseguinte, com interesses nesse oceano. Desde há muito, Therezinha de Castro defendia a projeção brasileira no Atlântico Sul, em face da importância desse mar para o Brasil, chegando a cunhar a expressão "oceanopolítica" para ressaltar, no contexto da Geopolítica, a relevância dos mares e oceanos.

A despeito da visão continental prevalecente no pensamento geopolítico brasileiro não atribuir prioridade ao Atlântico Sul como elemento primordial ao desenvolvimento da nação, devido, dentre outras razões, "à disposição de imenso espaço continental aberto à colonização" (PENHA, 2012, p. 117), este apresenta características que o tornam geratriz de uma região sul atlântica.

Ainda que, "historicamente, as aspirações regionais do Brasil tenham-se focado mais em suas vizinhanças continentais do que em direção ao oceano"[145] (ABDENUR, MARCONDES, 2014, p.4. Tradução nossa), tendo em vista que os oceanos não são espaços vazios entre continentes, mas relevantes espaços geopolíticos para a criação de regiões ("region-building") eis que ancoram intercâmbios de ideias, bens e valores entre as sociedades que se estendem por seus perímetros (ABDENUR, MARCONDES, 2014), o Brasil, em decorrência de sua projeção geopolítica atlântica tem relevante papel a protagonizar no Atlântico Sul. Um regionalismo sul-atlântico que englobaria as duas margens desse mar.

> O Brasil será a única potência do Atlântico Sul, no hemisfério ocidental, com peso geopolítico-econômico e capacidade para contrabalançar os EUA e seus aliados no Atlântico Norte, influenciando os termos do multilateralismo no transatlântico sul (Kornegay, 2013, p.99).

Constata-se, assim, que cabe, efetivamente, ao Brasil - potência média e, também, potência regional – atuação proativa em seu entorno estratégico - que abrange o Atlântico

[145] "[...] historically, Brazil's regional aspirations focused on Brazil's continental vicinity rather than out towards the sea. "

Sul.[146] Dentre as tarefas consequentes dessa atuação está sua contribuição para os bens comuns desse mar, em que a manutenção da segurança marítima é proeminente. Conclusão que induz à necessidade da atuação articulada entre as políticas externa e de defesa brasileiras para o adequado emprego do poder naval como instrumento diplomático.

Resta avaliar se haveria atores capazes de ameaçar ou, mesmo, impedir o Brasil de desempenhar o protagonismo que lhe compete no Atlântico Sul, pois parece razoável considerar que o Brasil não será capaz de se projetar no cenário regional sul-atlântico sem encontrar óbices a essa projeção - "o Brasil é um país que, a despeito de sua retórica e tradição de política internacional pacífica e cooperativa, tende a encontrar situações de conflito em cada momento que procura desenvolver o seu potencial econômico, político e militar" (GUIMARÃES, 2002, p. 144).

Mesmo quando atua sob a égide de organismos internacionais, como a ONU, por exemplo, à medida que o Brasil procura incrementar seu protagonismo internacional, a comunidade internacional, nem sempre, percebe ou compreende, favoravelmente, essa atuação, como já anteriormente ressaltado nesta pesquisa.

> Parece ser de grande importância chamar a atenção para alguns dos países não alinhados e ***suas crescentes ambições marítimas***: o Brasil assumiu a liderança da primeira operação de segurança marítima das Nações Unidas, a UNIFIL, no Mar Mediterrâneo[147] (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013, p. 13. Tradução e grifo nossos).

2.3 Os Atores e as Ameaças

Ao se examinar a costa ocidental da África, observa-se que o Brasil, há muito, mantém boas e cordiais relações com os países africanos atlânticos.

Por outro lado, quando se volta a atenção para os países da costa atlântica da América do Sul, também, não se encontram evidências de ameaças.

> É fato que, desde 1980, tem-se tornado evidente que uma zona de paz emergiu na América do Sul, a qual criou uma expectativa de que estados não lançariam mão da força para resolver suas disputas. Ao invés, a lei internacional e a diplomacia tornaram-se o mecanismo padrão de resolução de conflitos[148] (PION-BERLIN e TRINKUNAS, 2007, p. 79, tradução nossa).

Aspecto que, também, se encontra corroborado na PND:

---

[146] "A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica" (Política Nacional de Defesa, 2012, item 4.1)

[147] "It seems of great importance to draw the attention to some non-aligned nations and their growing maritime ambitions: Brazil has taken the leadership of the United Nation`s first maritime security operation, UNIFIL, in the Mediterranean Sea".

[148] "In fact, by the 1980s, it was rapidly becoming apparent that a zone of peace had emerged in South America that create an expectation that states would not use force to resolve their disputes. Instead, international law and diplomacy have become the standard conflict-resolutions mechanism."

> A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livres de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos (PND, 2012, p. 4).

Sendo assim, à simples vista, poder-se-ia imaginar que no Atlântico Sul não haveria atores hostis capazes de ameaçar ou impedir o protagonismo brasileiro visando à preservação de sua segurança marítima. Conclusão que corrobora, integralmente, o pensamento de Neri (2014) que o Atlântico Sul é uma região de paz, um patrimônio a ser preservado. Portanto, é imprescindível evitar que ameaças extrarregionais e disputas alheias a esse espaço transbordem para esse "oceano".

Restaria, então, identificar que atores extrarregionais presentes no Atlântico Sul seriam capazes de carrear para este oceano conflitos e disputas alheias a seu espaço marítimo.

Primeiramente, há a França a qual, em virtude de seu departamento ultramarino, a Guiana Francesa, não pode deixar de ser considerada como um ator presente no Atlântico Sul. Até mesmo porque, seu centro espacial de Kourou tem, em termos geoestratégicos de forte matiz econômico, implicações nessa área marítima.

Outro ator extrarregional presente no Atlântico Sul é o Reino Unido,[149] em face das ilhas que ocupa – Ascenção, Santa Helena, Tristão da Cunha, Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e Malvinas (Falklands para os britânicos). Releva apontar que a disputa do Reino Unido com a Argentina pela soberania das Ilhas Malvinas constitui foco permanente de tensão no Atlântico Sul.

A presença dos EUA, também, não deve ser descartada, tanto pela recriação da 4ª Esquadra quanto por sua presença na Ilha de Ascensão, na qual, além de partilhar com o Reino Unido base aérea de porte, tem instalada uma das cinco estações terrenas do seu sistema "Global Position System" o famoso GPS.

Ao se alongar a vista para a costa ocidental africana, não se pode deixar de notar a presença da China naquele continente. Uma forte presença, dividida, é certo, com outros países, inclusive, com o Brasil, o que pode vir a gerar tensões, mormente, de ordem comercial. É interessante relevar que a China vem desenvolvendo, significativamente, seu poder naval, a fim de proteger os interesses chineses em qualquer lugar do mundo em que se manifestem (LAI, 2011). A propósito, sua presença, também, na própria América do Sul, ainda que comercialmente motivada, já não pode ser ignorada.

---

[149] O autor desta pesquisa considera França e Reino Unido atores extrarregionais, não só porque as possessões que detêm no Atlântico Sul são resquícios dos respectivos impérios coloniais, mas, também, porque seus focos geopolíticos de interesse prioritário estão longe de suas águas.

Como ressaltam Abdenur e Souza Neto (2013), a presença chinesa em ambas as margens do Atlântico Sul é uma realidade irrefutável, conferindo-lhe, inclusive, caráter demográfico - diante da diáspora chinesa no continente africano -, ainda que sua influência na costa ocidental africana seja muito maior que na costa oriental sul-americana. Sua marcante presença tem contribuído para conferir a esse espaço marítimo importância geoestratégica, além de caracterizar a China como uma força que deveria ser considerada nas avaliações dos outros atores políticos da região.

> Para muitos Estados do Atlântico Sul, China representa uma alternativa promissora em relação às potências do Norte – inclusive Estados Unidos e Reino Unido – que foram durante muito tempo não somente sócios comerciais dominantes, como também atores militares ativos na área[150] (ABDENUR, SOUZA NETO, 2013, p. 174. Tradução nossa).

Embora a China não tenha pretensões de dominar o Atlântico Sul, já que seus esforços demonstram, até o momento, que busca, essencialmente, assegurar, a curto e a longo prazo, seu acesso aos recursos naturais de que necessita, sua atuação pode suscitar tensões ou conflitos na região, pois o comércio dos dois lados do Atlântico Sul com a China guarda muita semelhança com os padrões coloniais tradicionais (HAMILTON, 2013).

De modo que há, presentes, na área marítima de interesse estratégico brasileiro quatro atores extrarregionais, e respectivas Marinhas, com assento permanente no CSNU, todos, potências nucleares, sendo que três deles integram a OTAN, a qual, por conseguinte, pode ser considerada, também, como outro ator extrarregional presente no Atlântico Sul. As possessões sul atlânticas da França e do Reino Unido são consideradas pela OTAN "como posições que permitem que o Atlântico Sul possa ser mantido sob controle no caso de qualquer eventualidade relacionada com ameaças aos seus interesses na região" (SILVA, Antonio, 2014, p. 203).

Fato que se torna relevante, uma vez que o conceito estratégico da OTAN, publicado em novembro de 2010, em reunião ocorrida em Lisboa, passou a conferir-lhe alcance global. Ademais, em seu Art. 13, estabelece:

> Alguns países da OTAN tornar-se-ão mais dependentes de fornecimentos externos de energia e, em alguns casos, ***de suprimento e redes de distribuição estrangeiras*** para suprir suas demandas energéticas"[151] (Conceito Estratégico da OTAN, 2010. Tradução e grifo nossos).

[150] "Para muchos estados del Atlántico Sur, China representa uma alternativa prometedora em ralación com las potencias del Norte – inclusive Estados Unidos y Reino Unido – que habiam sido durante mucho tempo no solo sócios comerciales dominantes, sino también actores militares activos em el area".

[151] "Some NATO countries will become more dependent on foreign energy suppliers and in some cases, on foreign energy supply and distribution networks for their energy needs".

A redação desse artigo indica que dependências energéticas dos países da OTAN são tratadas como uma questão de segurança de seus membros, o que aponta para a possibilidade de conflito, em decorrência da necessidade de garantir acesso a fontes de fornecimento e de distribuição de petróleo estrangeiras.

A simples presença desses atores extrarregionais no Atlântico Sul, *a priori*, não configuraria, necessariamente, o carreamento de conflitos e disputas alheias a seu espaço marítimo. A não ser que suas abordagens às ameaças ao sistema marítimo internacional que, porventura, se fizerem presentes no Atlântico Sul, os coloquem em posição antagônica aos interesses de um, ou mais, atores regionais.

Geoffrey Till, um dos ilustres estrategistas navais de nosso tempo, identifica as seguintes ameaças ao sistema marítimo contemporâneo: *a) conflitos decorrentes de disputa pela utilização dos recursos do mar; b) criminalidade marítima; c) exaustão dos recursos do mar*; d) envolvimento inadvertido ou deliberado em disputas de outros atores; e, e) ação deliberada por parte de estados hostis[152] (TILL, 2004, p. 356. Tradução e grifo nossos).

As três primeiras ameaças listadas (as quais encontram-se grifadas) concernem à segurança marítima.[153] O próprio Till as classifica como de segurança branda, ou de baixa intensidade - "soft security" (TILL, 2009, p. 287).[154] São, por conseguinte, consideradas ameaças menos ponderáveis tendo em vista a magnitude dos contenciosos que, normalmente, são capazes de gerar.

Já as duas últimas, mais clássicas, no sentido de sua longa existência na história marítima dos povos, são classificadas por Till como de segurança dura, ou de grande intensidade - "hard security" (TILL, 2009, p. 287). Em relação à magnitude do conflito que, normalmente, geram, são consideradas ameaças de mais alto interesse político-estratégico eis que, normalmente, envolvem atores estatais.

Essa distinção estabelecida por Till – "hard security" e "soft security" - remete às diferentes vertentes do emprego do poder naval, como estabelecidas por Booth,[155] pois, dependendo da natureza da ameaça e do ambiente em que prospera, a estratégia naval a ser considerada no emprego dos meios navais transita por diferentes vertentes.

---

[152] "a) Conflict between sea users; b) Maritime crime; c) Resource degradation; d) Inadvertent or deliberate involvement in other people' quarrels; e) Deliberate action by hostile countries."

[153] Enquadrar-se-iam no que, genericamente, vem sendo denominado de "novas ameaças" (LOPEZ, 2003).

[154] Geoffrey Till na edição digital (2009) de sua obra: "Seapower: a Guide for The Twenty-First Century", trata, em diferentes capítulos, das ameaças ao sistema marítimo contemporâneo, apresentadas na primeira edição (2004) e as classifica como "hard security" e "soft security".

[155] Já apresentadas na seção 1.2 Diplomacia Naval.

Assim, quando se relacionam as ameaças ao sistema marítimo contemporâneo, listadas por Till, com as vertentes do emprego do poder naval, estabelecidas por Booth, verifica-se que o enfrentamento dessas ameaças demanda o emprego do poder naval segundo a vertente militar ou a diplomática, uma vez que a vertente policial relaciona-se, normalmente, com o próprio Estado.

Mas, estariam todas as ameaças ao sistema marítimo internacional listadas por Till presentes no Atlântico Sul?

As duas últimas - as mais ponderáveis - capazes de gerar entre as partes envolvidas contenciosos de significativa intensidade ("hard security") encontram-se presentes. De forma manifesta, por exemplo, na questão das Ilhas Malvinas - *envolvimento inadvertido ou deliberado em disputas de outros atores.* De forma latente,[156] em decorrência, particularmente, da crescente importância do Atlântico Sul para o mercado de energia mundial, o que pode trazer para este oceano a cobiça de atores extrarregionais - *ação deliberada por parte de estados hostis*.

> Não são os norte-americanos os únicos a correr ao Atlântico Austral. Também outros o fazem em catadupa, da China, à Rússia, à Alemanha, por exemplo; uma vigorosa competição internacional está a instalar-se, numa nova "scramble for the South" – criando, assim, o que talvez devamos encarar como uma nova abertura cosmopolita da bacia oceânica e dos seus arredores continentais; a qual seguramente os torna numa arena geopolítica que se vê cada vez mais apreendida como tal pelos mais variados actores (GUEDES, 2012, p. 23).

As ameaças "hard security", todavia, não integram a temática desta pesquisa, a qual se concentra nas três primeiras ameaças ao sistema marítimo listadas por Till, as "soft security" ou ameaças brandas, todas concernentes à segurança marítima: *a) conflitos decorrentes de disputa pela utilização dos recursos do mar; b) criminalidade marítima; e, c) exaustão dos recursos do mar.*

As ameaças brandas, ou de baixa intensidade, encontram-se, também, presentes no Atlântico Sul, e de forma manifesta, particularmente, no que concerne à criminalidade marítima. Tanto no que se refere às ações de pirataria levadas a efeito, em sua maioria, no Golfo da Guiné,[157] quanto as relacionadas às demais atividades ilícitas no mar. Tendo em vista o incremento das conexões internacionais, alguns cidadãos chineses têm desenvolvido atividades ilícitas no Atlântico Sul, particularmente, ligadas ao narcotráfico, contrabando de pessoas e lavagem de dinheiro. (ABDENUR, SOUZA NETO, 2013). De modo que,

---

[156] As expressões "manifesta" e "latente" são aqui empregadas para diferençar os níveis de probabilidade de ocorrência dos conflitos: forma manifesta significando que o conflito existe de forma concreta, real; forma latente significando que o conflito se situa no nível de possibilidade, considerando o ocorrido em outras áreas com condições semelhantes.

[157] Como já apresentado na Introdução.

> Uma combinação letal de estados frágeis, lucrativas rotas de narcotráfico, assim como dilatadas e porosas fronteiras marítimas e terrestres, une os países do Atlântico em um círculo vicioso de violência, instabilidade e todas as formas de delinquência organizada.[158] (HAMILTON, 2013, 63).

A exploração dos recursos do mar, o controle dos estoques, bem como suas consequências ambientais, também, não constitui exceção. Das sete áreas de pesca marítima do Atlântico Sul, quatro são consideradas as mais degradadas do mundo com 50%, ou mais, de seus estoques sobre explorados, enquanto nas outras três, tal porcentagem chega a 30%. Por outro lado, a poluição ambiental marinha tem agravado essa situação. Uma área crescente de baixa oxigenação em frente à costa da África ocidental tem atingido áreas pesqueiras do atum, peixe-espada e outras espécies, obrigando-as a migrar para as áreas sobre exploradas o que agrava, ainda mais, a situação dos estoques (HAMILTON, 2013).

Sem mencionar que o próprio Brasil, ainda em 1963, envolveu-se em um contencioso com a França, que vinha se desenvolvendo desde o ano anterior, de proporções não desprezíveis,[159] decorrente não apenas da pesca ilegal da lagosta por pescadores franceses no litoral nordeste brasileiro, mas, também, pela forma de pesca predatória[160] que os franceses empregavam. Conflito que ficou conhecido como a Guerra da Lagosta".[161]

Este nexo de delinquência, drogas, armas e, inclusive, terrorismo, como acentua Hamilton (2013), tornou-se um desafio "panatlântico". Isto porque, as ameaças que o constituem são ameaças à segurança marítima; têm, portanto, como característica peculiar a natureza transnacional. Seu enfrentamento, por conseguinte, requer esforços e ações, também,

---

[158] "Uma combinación letal de estados frágiles, lucrativas rutas de narcotráfico, así como dilatadas y porosas fronteras marítimas e terrestres, une a los países del Atlántico em um círculo viciosos de violencia, pobreza, instabilidade y todas las formas de delincuencia organizada."

[159] A França, em apoio a seus pesqueiros deslocou para a costa ocidental africana uma força-tarefa capitaneada pelo porta-aviões Clemanceau e destacou dessa força um contratorpedeiro, o "Tartu", que rumou para as águas brasileiras. A Marinha e a Força Aérea brasileiras foram mobilizadas para reagir à ação coercitiva da Marinha francesa. O auge da tensão deu-se em 28 de fevereiro de 1963, quando o contratorpedeiro brasileiro "CT Paraná" se encontrou com o "Tartu", que protegia os pesqueiros franceses, a cerca de 100 milhas náuticas de Recife. A firme reação brasileira levou os franceses a desistir, alguns dias mais tarde, de sua ação coercitiva (BRAGA, 2004).

[160] Os franceses usavam a pesca de arrasto que não era empregada pelos pescadores brasileiros uma vez que degradava, sobremaneira, os estoques.

[161] Se fôssemos classificar a ação da Marinha francesa, segundo os parâmetros dos autores clássicos da diplomacia naval, Cable, Luttwak e Booth teríamos: segundo Cable, o emprego de uma força intencional ("porposeful force"); segundo Luttwak, uma "suation" ativa coercitiva ("active coercive suation"); e, segundo Booth, o emprego de uma força naval na vertente diplomática com caráter coercitivo de "poder naval" e, não, de "influência naval". Todas com o mesmo propósito: impor ao oponente a ação que se deseja que ele adote.

A Guerra da Lagosta é, normalmente, tratada de forma jocosa pela mídia e, de maneira geral, pela população brasileira. Muito diferente da forma como é tratado outro conflito semelhante entre Estados - no caso, entre o Reino Unido e a Irlanda - sobre a pesca do bacalhau, que ficou conhecido como "Cod Wars" - as Guerras do Bacalhau (no plural, pois houve três diferentes incidentes). O autor desta pesquisa, por ter tido a oportunidade de cursar o Curso de Estado-Maior da Royal Navy pode comprovar este fato in loco.

transnacionais, desenvolvidas de forma coordenada pelos Estados envolvidos no seu equacionamento, havendo destaque para o papel do poder naval de cada um deles.

Embora sejam ameaças ditas brandas, não devem ser, de modo algum, desconsideradas, porquanto, se não forem enfrentadas, convenientemente, pelas marinhas do Atlântico Sul, atores extrarregionais poderão vir a fazê-lo.[162] "O interesse dos Estados Unidos por esta região é, portanto, facilmente compreensível, uma vez que os Estados ribeirinhos não oferecem as melhores garantias de estabilidade"[163] (ROYER, 2012, p. 131. Tradução nossa).

A ação unilateral de atores extrarregionais, a fim de garantir a segurança marítima no Atlântico Sul, porque os Estados ribeirinhos não são capazes de assumi-la, ou não têm interesse de fazê-lo, pode colocá-los em posição antagônica aos interesses de um, ou mais, atores regionais e, portanto, carrear para este oceano conflitos e disputas que lhe são alheias. Cenário que se agudiza, como acentua Guedes, devido aos riscos inerentes à inexistência, na região, de qualquer arranjo coletivo com vistas à preservação de sua segurança marítima.

> Assim é imperativo que, tão logo quanto possível, uma arquitetura de segurança mais abrangente seja implementada na região. A questão é se será consensual e regional ou ***imposta e extrarregional***[164] (GUEDES, 2012, p. 50. Tradução e grifo nossos).

Portanto, a fim de evitar que a imposição de uma arquitetura de segurança extrarregional ameace esse "patrimônio" tão valioso, representado pelo ambiente pacífico do Atlântico Sul, seria necessário que os atores regionais tomassem a iniciativa de, antecipadamente, a desenvolverem de forma consensual e regional.

Demanda estratégica que, como bem apontou Neri (2014), requer o desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos regionais de confiança, coordenação e integração.

2.4 As Demandas Estratégicas

Olaf Knudsen,[165] ao analisar as perspectivas estratégicas dos poderes regionais em suas relações internacionais, particularmente, em suas áreas de interesse, aponta que:

---

[162] A US Navy denomina esse tipo de ação de "operações de estabilização" - aquelas que se "destinam a prevenir ou conter distúrbios locais antes que impactem o sistema global" (TILL, 2009, p. 338. Tradução nossa). Já Richard Cohen denomina tais ações de "promoção de estabilidade" (COHEN, 2001, p. 2. Tradução nossa).

[163] L'intérêt des États-Unis pour cette région est donc aisément compréhensible, d'autant que les États riverains n'offrent pas tous les meilleures garanties de stabilité".

[164] "It is thus imperative that, as soon as possible, a more comprehensive security architeture is erected for the region. The question is whether this will be consensual and regional or imposed and external."

[165] Olaf Knudsen integra o pensamento da Escola de Copenhagen de Estudos de Segurança Internacional que, na concepção de seus próceres, constitui disciplina específica autônoma, não se confundindo com a de Relações Internacionais (BUZAN; HANSEN, 2012). Portanto, o pensamento de Knudsen não se antagoniza com a abordagem realista das Relações Internacionais, adotada nesta pesquisa. Por outro lado, a possibilidade apresentada pelo Realismo de que Estados podem cooperar entre si, diante de valores compartilhados, reforça a afirmativa de Knudsen.

> De acordo com uma representação simplificada, nós imaginamos os governos conduzindo suas relações alternativamente segundo dois modos: a) anárquico – sem a existência de procedimentos universalmente confiáveis e ordinariamente estabelecidos de resolução de controvérsias; b) cooperativo – segundo tradições e acordos estabelecidos, com solução pacífica de controvérsias mediante concordância mútua[166] (KNUDSEN, 2007, p. 3. Tradução nossa).

Com base nessa premissa, pode-se inferir que o equacionamento das demandas estratégicas do Atlântico Sul requer do poder naval brasileiro,[167] dependendo de suas naturezas, abordagem anárquica ou cooperativa.

O Atlântico Sul passa indubitavelmente por um processo de securitização. Guedes, por exemplo, aponta para a securitização do Atlântico Sul por parte dos Estados Unidos da América de forma bastante objetiva: "Fortes sinais de que esta securitização já está acontecendo podem ser vistos na criação, em 2008, de um comando norte americano voltado para a África, AFRICOM, e, nesse mesmo ano, pela recriação da IV Esquadra[168] (GUEDES, 2012, p. 29. Tradução nossa). Já Coutau-Bégarie assim se refere à recriação da IV Esquadra: "Seu renascimento destina-se a testemunhar o persistente interesse dos Estados Unidos pela América Latina, no momento em que ela parece querer emancipar-se cada vez mais da tutela yankee"[169] (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 52. Tradução nossa).

Em virtude desse processo de "securitização", as demandas estratégicas, teoricamente, mais ponderáveis (fruto das ameaças "hard security"), apontam para a presença, no Atlântico Sul, de atores extrarregionais dotados de relevantes[170] dimensões político-estratégicas.[171] Nesse cenário, o equacionamento dessas ameaças requer o emprego dos meios navais segundo a vertente militar de Booth, conforme o modelo anárquico imaginado por Knudsen. Ponderação que encontra lastro na abordagem teórica realista das Relações Internacionais, a qual, por entender as relações interestatais segundo uma concepção anárquica, atribui a cada Estado a responsabilidade por sua própria segurança - "self-help". Como ensinam Dunne e Schmidt:

---

[166] "According to a simplified representation, we conceive governments as pursuing their relations alternately in two modes: a) anarchical – without universally reliable, ordely procedures for resolving diferences; b) cooperative – according to established traditions and agreements, with conflict resolution undertaken by joint agreement".

[167] A menção, apenas, ao poder naval brasileiro reflete uma simplificação metodológica uma vez que as demandas estratégicas do Atlântico Sul dizem respeito ao Brasil e seu poder nacional e, não, exclusivamente, ao seu poder naval.

[168] "Strong signs that securitization is already taking place may be read in the 2008 creation of a U.S. command devoted to Africa, AFRICOM, and, in the same year, the rebirth of the U.S. Fourth Fleet."

[169] "Sa renaissance est destinée à témoigner de l'intérêt persistente des États-Unis par l'Amerique Latine, au moment où celle-ci semble vouloir s'émanciper de plus en plus de la tutelle yankee."

[170] Relevantes no sentido de superiores à brasileira.

[171] Como foi o caso, por exemplo, da Guerra das Malvinas em que o Brasil se viu "*envolvido inadvertidamente em disputa de outros atores".*

> "Self-help" é o princípio de ação em um sistema anárquico no qual não há um governo global. De acordo com o realismo, cada estado ator é responsável por assegurar seu próprio bem-estar e segurança. Realistas não acreditam ser prudente para um Estado confiar sua segurança e sobrevivência em outro ator ou instituição internacional, tal como as Nações Unidas[172] (DUNNE; SCHMIDT, 2011, p. 87. Tradução nossa).

As ameaças "hard security", contudo, como já ressaltado, não fazem parte do escopo desta pesquisa.

No caso das demandas estratégicas decorrentes das ameaças "soft security" – todas concernentes à segurança marítima – os meios navais brasileiros devem ser empregados segundo a vertente diplomática de Booth, conforme o modelo cooperativo imaginado por Knudsen. Ponderação que, também, encontra lastro na abordagem teórica realista das Relações Internacionais que prevê a possibilidade de cooperação internacional quando existem valores compartilhados e interesses comuns que requerem a ação conjunta dos Estados em busca da preservação de seus interesses.

Por conseguinte, no que concerne à segurança marítima do Atlântico Sul, caberia ao Brasil protagonizar iniciativas diplomáticas de construção de confiança com vistas ao desenvolvimento de um ambiente cooperativo regional - esforço em que os acordos de cooperação naval têm papel essencial - que favorecesse a constituição futura de uma arquitetura de segurança com características regionais e consensual, seja de que molde for.[173]

Na visão do autor desta pesquisa, não é concebível, diante do peso específico do Brasil em seu âmbito regional, que tal arquitetura seja imposta e extrarregional. Posição que, todavia, não é unânime entre os autores que estudam o assunto. Por exemplo, Armando Guedes tem visão distinta sobre essa questão, visto que não acredita que os atores regionais sul atlânticos sejam capazes de sozinhos desenvolverem uma arquitetura de segurança no Atlântico Sul.

> O que não devemos é esperar muito daí – e decerto nunca uma real capacidade para desafiar com eficácia a hegemonia regional das Grandes Potências que entreveem, no Atlântico Sul, ameaças e incitações que se sentem impelidos a conter. O realismo tem de imperar. Em nome do nosso passado comum devemo-lo ao futuro: quer o queiramos quer não, irão ser os norte-americanos, que já lá estão e em força, quem vão orquestrar o processo – e vai ser porventura como uma extensão mais ou menos informal da NATO, ou num formato ao desta aparentado, que essa arquitetura será construída". (GUEDES, 2011, p. 17).

---

[172] "Self-help is the principle of action in an anarchical system where there is no global government. According to realism, each state actor is responsible for ensuring its own well-being and survival. Realists do not believe it is prudent for a state to entrust its safety and survival on another actor or international institution, such as the United Nations."

[173] O que requer, por conseguinte, atuação articulada entre diplomacia e defesa.

2.5 Síntese conclusiva

O Atlântico Sul vem reemergindo, estrategicamente, no cenário internacional o que tem atraído a atenção mundial para suas circunstâncias. Ainda que não rivalize com outras áreas, sua importância estratégica não mais pode ser ignorada pelos atores internacionais de relevo, até mesmo porque, alguns desses atores, atualmente, situam-se em suas margens. Dentre eles o Brasil, potência média e regional, de notável dimensão sul-atlântica.

A inserção político-estratégica do Brasil no Atlântico Sul, seja como ator isolado, ou como ator partícipe de organismos coletivos de segurança marítima, capaz de conferir-lhe peso e importância nos debates e articulações sobre possíveis rearranjos na ordem global, é, por conseguinte, um imperativo decorrente das mudanças geopolíticas que vêm ocorrendo nessa área marítima.

Nesse contexto, as próprias condições estruturais inerentes à área marítima sul atlântica implicam a necessidade de o Brasil desenvolver protagonismo no Atlântico Sul. Dentro desse protagonismo estaria sua preservação como uma área, senão pacífica, pelo menos, sem conflitos significativos, verdadeiro patrimônio ao qual, normalmente, os brasileiros não dão a devida importância.

No entanto, parece ser problemático que o Brasil desenvolva protagonismo no Atlântico Sul, sem respaldo de seu poder naval, contando apenas com seu esforço diplomático, principalmente, no que concerne à temática desta pesquisa – a segurança marítima.

A segurança marítima tornou-se tema recorrente dos Estudos Marítimos. Recorrente e, é importante frisar, abrangente, eis que concerne, de modo geral, a todos os oceanos e mares globais, em que o Atlântico Sul, mar de interesse estratégico do Brasil, não constitui exceção. De modo que, à semelhança de outras áreas marítimas, há que considerar a necessidade de se estabelecer medidas que garantam sua segurança marítima, para o qual a contribuição brasileira não pode ser irrelevante.

As ameaças ditas brandas, "soft security", presentes de forma manifesta e, cada vez mais frequentes, no Atlântico Sul, se não forem convenientemente equacionadas pelos atores regionais, sugerem a hipótese da atuação unilateral de atores extrarregionais (e os há, como visto, em significativo número e relevância), a fim de garantir sua segurança marítima. A presença sistemática dos poderes navais desses atores e suas abordagens a essas ameaças poderão suscitar potenciais antagonismos, conflitos, e tensões, presentemente, alheios ao Atlântico Sul.

Nesse contexto, a formalização de acordos de cooperação naval com as Marinhas regionais, medidas de construção de confiança ("confidence-building measures") por excelência, podem servir à construção de um ambiente cooperativo capaz de atenuar, senão neutralizar, a necessidade da atuação de atores extrarregionais no Atlântico Sul. Isto porque Marinhas que operam juntas, trocam informações sobre procedimentos doutrinários e partilham sistemas de controle de áreas marítimas tendem a incrementar a confiança mútua, ensejando, em decorrência, o surgir de um ambiente cooperativo que os leve a atuar transnacionalmente a fim de preservar a segurança marítima de seus mares de interesse.

O Brasil - cuja inserção político-estratégica no Atlântico Sul decorre, dentre outros fatores, de sua própria condição de potência média e regional - por não apresentar passivos coloniais, nem divergências históricas com os países africanos atlânticos, exibe um conjunto peculiar de condições favoráveis que, no campo ideacional das estruturas de poder de Strange/Burges, maximiza o potencial de atuação de sua ação diplomática.

Ainda que não se visualize o estabelecimento, em curto prazo, de alianças ou coalizações militares coletivas no Atlântico Sul, iniciativas de cooperação naval bilaterais são consideradas pela literatura pertinente como essenciais para o desenvolvimento de um ambiente cooperativo que enseje esforços coordenados com vistas ao atendimento de interesses comuns, no caso, a preservação da segurança marítima.

Conquanto arquiteturas de segurança regionais sejam, frequentemente, apregoadas como a panaceia para assegurar a segurança marítima, a utilidade de arranjos bilaterais para esse mesmo fim não deve ser desprezada. "Rory Medcalf do Instituto Lowy, Australia, ressaltou recentemente que relações bilaterais provavelmente provarão ser mais eficazes nessa região do que sistemas *grandiosos e abrangentes*"[174] (apud RAYMOND, 2012, p. 228. Tradução nossa. Grifo no original).

Por certo, o desenvolvimento de tal tipo de ambiente cooperativo no Atlântico Sul, conforme chama a atenção a bibliografia em tela, demanda a identificação e a consolidação de valores comuns a compartilhar, além de tempo para a maturação dessas iniciativas. Circunstância que, respeitante à segurança marítima, recomenda uma atuação proativa do Brasil no sentido de desenvolver acordos de cooperação naval com os países africanos atlânticos. Para tanto, faz-se necessário que as políticas externa e de defesa do Brasil contemplem o emprego do poder naval como instrumento diplomático; o que requer, para o sucesso de tal iniciativa, sua articulação institucional.

[174] "Indeed, Rory Medcalf from the Lowy Institute, Autralia, made the point recently that bilateral relationship will likely prove to be more effective in this region than the more 'grandiose and overarching' schemes".

São esses pressupostos que vão orientar a pesquisa sobre o caso do ACNBN.

*****

CAPÍTULO 3

O ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL-NAMÍBIA

A desagregação do império soviético - o domínio exercido pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sobre os países do Leste Europeu - caracterizada pela queda do muro de Berlim, em 09 de novembro de 1989, e pela unificação da Alemanha, em 03 de outubro de 1990, assim como a desagregação do próprio império russo - o domínio da Rússia sobre as demais nações da antiga URSS - precipitada pelo golpe de agosto de 1991, puseram fim, inesperadamente,[175] à ordem internacional bipolar então vigente. A URSS desapareceu e, de certo modo, a própria Rússia foi descartada do cenário internacional, deixando os EUA como único ator a desempenhar o papel de superpotência.

A profecia de George Kennan concretizara-se:

> [...] Se, consequentemente, algo acontecer que desagregue a unidade e a eficácia do Partido como um instrumento político, a União Soviética pode se transformar, da noite para o dia, de uma das mais poderosas sociedades nacionais em uma das mais fracas e dignas de pena[176] (apud KISSINGER, 1994, p. 455. Tradução nossa).

A União Soviética desaparecera, essencialmente, em decorrência de sua incapacidade de rivalizar tecnológica e economicamente com o bloco ocidental, particularmente, com os Estados Unidos da América, sem que fosse necessário disparar um tiro (BRZEZINSKI, 2009). A ordem internacional liberal, forjada ao final da Segunda Guerra Mundial, vencera seu oponente – o socialismo soviético – e o liberalismo, democrático e republicano, parecia que, doravante, reinaria absoluto, assegurando a paz e a prosperidade universais, como afirmou, categoricamente, ilustre pensador: "eu argumento que a democracia liberal pode constituir o 'ponto final da evolução ideológica da humanidade' e a 'forma final do governo humano' e assim constituir o 'fim da história' " [177] (FUKUYAMA, 2006, pos. 96. Grifos do próprio autor. Tradução nossa).

Com base em tal premissa, julgou-se que o mundo entraria em um período de paz - a pax americana – semelhante ao vivido após as guerras napoleônicas, em que a "pax britânica"

---

[175] Havia, até então, a ideia, muito derivada do pensamento de Kenneth Waltz, de que a estrutura bipolar traria estabilidade ao sistema que, em consequência, deveria perdurar. "Com apenas duas superpotências pode-se esperar que ambas atuem no sentido de manter o sistema" (WALTZ, 1979, p. 204).

[176] "[...] If, consequentely, anything were ever to occur to disrupt the unity and eficacy of the party as a political instrument, Soviet Russia might be changed overnight from one of the strongest to one of the weakest and most pitiable of national societies. "

[177] "I argued that liberal democracy may constitute the 'end point of mankind's ideological evolution, ' and the 'final form of human government, ' and as such constitued the 'end of history'. "

prevaleceu no sistema internacional por cerca de um século. Visão prospectiva de então que, no entanto, não se concretizou.

A ruptura da hierarquia bipolar possibilitou aos Estados Unidos sentirem-se livres para buscar a realização plena de seus objetivos, alguns dantes incubados em face dos ditames políticos impostos pela Guerra Fria, a fim de consolidar a ordem unipolar que, embora parecesse inevitável, ainda não se concretizara. "A ordem antiga ainda não se extinguiu e a que está por vir, todavia, ainda não nasceu" (CORREIA, Luiz, 1989, p. 233).

Contudo, atores outros também aspiravam manifestar-se na nova ordem internacional em formação, segundo seus próprios interesses, sem aceitar, passivamente, o estabelecimento da hegemonia norte-americana, o que trouxe inquietudes e incertezas. O imediato reconhecimento da Croácia e Eslovênia pela República Federal da Alemanha pode ser caracterizado como um dos primeiros indícios dessa tendência. "De uma certa forma, em um segundo momento do pós-Guerra Fria, dramatizado pela dificuldade em conduzir a crise iugoslava, o otimismo do primeiro momento se arrefece" (FONSECA Jr., 1998, p. 365).

Certo é que o final da Guerra Fria trouxe significativas alterações na ordem internacional que contribuíram para tornar difuso o quadro, então, em perspectiva, dificultando a decisão dos Estados como atores racionais, uma vez que a avaliação das alternativas não mais oferecia as "certezas" inerentes ao conflito Leste-Oeste. "A década de 1990 testemunhou o fim do sistema internacional em vigor desde 1945 e o surgimento de outro, com configuração diversa e cujas principais características ainda permanecem pouco claras" (XAVIER, 2012, p. 3).

Nesse sentido, o conflito ideológico entre as duas superpotências que as levara à busca incessante de influência no dito Terceiro Mundo[178] deixara de ter significado. Razão porque o Congresso estadunidense começou a bloquear a ajuda velada que oferecia a parceiros antigos de Washington. O sentimento, então, prevalecente no Capitólio era que, como a Guerra Fria vinha se desvanecendo pacificamente, era chegado o tempo para Washington, discretamente, terminar com seus diversos engajamentos no Terceiro Mundo, que constituíra, na realidade, o real campo de batalha da Guerra Fria (KALINOVSKY; RADCHENKO, 2011).

[178] A partir do início dos anos 1970, a China, também, passou a participar dessa disputa como uma terceira via.

De modo que, em 1989, as tropas da África do Sul deixaram o território namibiano,[179] após uma ocupação que durara cerca de 75 anos, abrindo campo para a independência da Namíbia que se daria em 21 de março de 1990.

O Brasil, por sua vez, "perdera" o referencial,[180] até então, balizador de suas ações internacionais e passou a conviver com as condicionantes inerentes a esse sistema internacional incerto.[181] As vertentes políticas nacionais, em meio à surpreendente[182] evolução do contexto internacional, depararam-se com um acervo de questões não respondidas que causaram perplexidade. Passou-se a viver um período de inquietação intelectual e política, cujos desdobramentos não permitiam prever, com segurança, os caminhos futuros, tantas eram as incertezas. "O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a demonstrar instabilidade de pensamento e de estratégia externa" (CERVO e BUENO, 2002, p, 455). Foi justamente dentro desse período, mais precisamente de 1991 a 1994, que se articulou o estabelecimento do ACNBN como se verá adiante. É possível que a "instabilidade de pensamento e de estratégia externa" que acometeu o Itamaraty tenha propiciado condições favoráveis para o protagonismo desenvolvido pela Marinha do Brasil em sua consecução.

O desaparecimento da URSS tornara nula, pelo menos no então, a hipótese de guerra global. O fim do conflito ideológico fizera desaparecer o inimigo interno e, no Cone Sul da América do Sul, o clima de cooperação que se estabelecera[183] tornara improvável a guerra regional.

Por outro lado, questões econômicas, ambientais, de propriedade intelectual e de direitos humanos, assuntos dantes relegados em face dos tradicionais temas de segurança - tão presentes durante o período da Guerra Fria - passaram a ter precedência na atenção dos Estados em suas relações internacionais. Nesse contexto, a utilidade das Forças Armadas começou a ser questionada, pois, como alertava o Almirante Vidigal (1983), havia-se

---

[179] A saída das tropas da África do Sul da Namíbia e a contrapartida representada pela retirada das tropas cubanas de Angola deram-se em decorrência dos Acordos de Nova Iorque, como se verá adiante no decorrer da pesquisa.

[180] Raúl Bernal-Meza emprega a expressão "critérios ordenadores" (BERNAL-MEZA, 2002).

[181] Como ressalta Lafer (2000), a vida internacional deixou de ter como elemento estruturador as "polaridades definidas" das relações Leste/Oeste; Norte/Sul, passando a caracterizar-se por "polaridades indefinidas".

[182] "Os acontecimentos que precipitaram o fim da ordem bipolar, vigente no cenário internacional por mais de quarenta anos, podem ser considerados surpreendentes em termos políticos e teóricos. A disputa ideológica e armamentista entre os EUA e a URSS não deu qualquer sinal de que chegaria ao fim de forma abrupta e relativamente pacífica como ocorreu. " (XAVIER, 2012, p. 4).

[183] Caracterizado, essencialmente: pelo Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, 19 de outubro de 1979, que equacionou o problema do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata; pela Declaração de Iguaçu, de 30 de novembro de 1985, que ensejava a integração econômica do Cone Sul; e pelo Acordo de Guadalajara, de 19 de julho de 1991, que celebrava o acordo nuclear entre Brasil e a Argentina e proporcionara a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares.

desenvolvido no mundo uma tendência, principalmente em países que não se sentiam ameaçados, de considerar irracional qualquer emprego da força. O que seria o caso do Brasil.

> É imprescindível que a sociedade brasileira, que não se sente ameaçada do exterior, e, portanto, que considera irracional o emprego da força nas relações internacionais, seja conscientizada da importância fundamental das Forças Armadas para o progresso do país" (VIDIGAL, 1989, p. 71).

Ainda mais diante da superação das rivalidades com a Argentina, e a consequente distensão das relações entre esses dois países, que tornara remota, senão inexistente, no pensamento de significativa parcela da diplomacia brasileira qualquer possibilidade de conflito armado para o Brasil, ensejando, assim, a desnecessidade do poder militar como instrumento de respaldo da política externa.

> O Itamaraty apropriou-se, nos anos 1990, com sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área. (CERVO e BUENO, 2002, p, 468).

Argumento que encontra eco em Alsina Jr. (2014) ao afirmar que, conceitualmente, a ideia de que o fim do conflito bipolar fizera surgir novas ameaças[184] à segurança internacional implicava desenfatizar[185] as estruturas militares voltadas para o combate entre exércitos regulares e, consequentemente, seu preparo militar - "stricto sensu" - com vistas ao combate convencional. Paralelamente, continua esse autor, a visão estadunidense sobre o papel a ser desempenhado, nesse novo contexto internacional, pelas forças armadas latino americanas traduziu-se na tentativa de infundir o conceito de "segurança cooperativa" junto às corporações militares da região. Conceito cuja adoção, no entender do pensamento norte-americano, promoveria maior integração entre sociedade e forças armadas.

Conceito que, no Brasil, foi bem acolhido por parte ponderável do estamento diplomático. Antonio Patriota, por exemplo, ao expressar o fato de que o Brasil é uma potência emergente "sui generis" pois, a despeito de não descuidar da modernização de suas Forças Armadas,[186] "afirma-se e define seu comportamento internacional como um ator voltado para a cooperação econômica e comercial, para a democracia e a justiça social, para o diálogo e a diplomacia, em suma, para a paz" (PATRIOTA, 2010, p. 25), além de corroborar a percepção kantiana das relações internacionais, destaca o plano econômico-comercial como vetor principal da política externa brasileira.

---

[184] Segundo o autor, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, destruição ambiental, catástrofes naturais, migrações massivas, "rogue states", etc.

[185] Termo empregado pelo próprio Alsina Jr.

[186] Tendo servido à Marinha do Brasil, em serviço ativo, de março de 1965 a dezembro de 2010, o autor desta pesquisa não pode concordar com o Embaixador Antonio Patriota quanto à sua afirmativa que o Brasil não descuida da modernização de suas Forças Armadas.

Essa abordagem idealista, ao acentuar a desconexão entre as políticas externa e de defesa, além de contribuir para o alijamento do emprego do poder naval como instrumento de política externa,[187] serve como argumento para justificar o baixo investimento no aprestamento das Forças Armadas brasileiras.

> Não há qualquer dúvida de que, malgrado o inevitável anacronismo da afirmação, a um Rio Branco renascido no século XXI causaria escândalo constatar a continuada penúria material das Forças Armadas. Em idêntico sentido, ao augusto chanceler seria muito difícil compreender as razões pelas quais as questões de defesa se encontram praticamente excluídas do discurso itamaratiano sobre a inserção do País no mundo – o que dá ensejo a interpretações de que o Ministério das Relações Exteriores é indiferente à conspícua debilidade militar brasileira (ALSINA Jr. 2014, p. 390).

Interessante observar que a adoção pelo Itamaraty, no decorrer dos anos 1990, como apontam Cervo e Bueno (2002), dessa visão idealista do sistema internacional, dá-se, justamente, no pós-Guerra Fria, quando o retraimento da presença dos Estados Unidos, em decorrência do desaparecimento da dinâmica bipolar, até então vigente, teria deixado "um vazio de poder" que proporcionava às potências médias e regionais oportunidade ímpar para assegurar a consecução de seus projetos e interesses em seus ambientes regionais.

Ainda mais que, diferentemente dos países classificados, após o final da Segunda Guerra Mundial, como integrantes da "primeira geração de potências médias" cujas atuações internacionais eram eminentemente de ordem econômica, como o foram, por exemplo, o Canadá e a Austrália, as potências médias ditas de segunda geração – após o final da Guerra Fria - denominadas por muitos como potências emergentes, tendem a ter protagonismo, também, na esfera política desse sistema, pois desenvolvem uma política externa mais proativa na tentativa de reformá-lo (LIMA, 2010), (HUELSZ, 2009).

No que diz respeito ao Brasil, potência média e regional, tal circunstância possibilitava que a afirmação de sua autonomia pudesse ser exercida com mais vigor, pois o fim da bipolaridade destravara os alinhamentos excludentes que aquela rivalidade impusera (LIMA, 2010), dos quais o Brasil não estivera imune.

De modo que o fim da Guerra-Fria criara condições favoráveis para o Brasil projetar-se em seu entorno estratégico regional desenvolvendo, no que concerne à segurança marítima do Atlântico Sul, uma política externa proativa que levasse ao estabelecimento de acordos de cooperação com as Marinhas dos países da África ocidental – à semelhança do ACNBN – os quais, por fortalecerem os laços de confiança mútua, ensejam o desenvolvimento de um ambiente cooperativo. Para tanto, tal protagonismo deveria resultar da articulação

[187] Fonseca Jr. (1998) e Alsina Jr (2006), por exemplo, apontam o Brasil como um país que não considera o emprego de seu poder militar como instrumento de sua política externa moderna.

institucional entre o MRE e o Ministério de Marinha, uma vez que o Ministério da Defesa ainda não havia sido criado.[188]

Com o intuito de verificar se tal aconteceu pretende-se, inicialmente, mapear o processo que levou ao estabelecimento do ACNBN e à sua manutenção, a fim de identificar suas motivações, visando a constatar se são consentâneas - se corroboram - as hipóteses apresentadas nesta pesquisa. Posteriormente, analisar, com enfoque primordial no Atlântico Sul, os contextos brasileiro e namibiano que condicionaram as tratativas que levaram ao estabelecimento do acordo e à sua manutenção ao longo da moldura temporal desta pesquisa (1994-2010), a fim de verificar se os condicionantes identificados foram, também, de molde a corroborar as citadas hipóteses.

Para tanto, neste Capítulo III, será desenvolvido o Mapeamento do Processo do ACNBN, enquanto nos Capítulos IV e V serão analisados, respectivamente, o Contexto Brasileiro e o Contexto Namibiano. Ao final de cada capítulo, em breve síntese, serão ressaltados os principais aspectos e conclusões observados em seu discorrer.

3.1 Mapeamento do Processo

O mapeamento do processo ("process tracing") será desenvolvido segundo a variante "explaining outcomes" a qual busca, como já esclarecido na Introdução, explicar as motivações, as causas, de um acontecimento, respondendo, essencialmente, às questões como? e por quê?.

Por razões exclusivamente metodológicas e com intuito de propiciar melhor análise das motivações brasileiras e namibianas que levaram ao estabelecimento e à manutenção do ACNBN, o mapeamento de seu processo será dividido em duas etapas, ambas analisadas diacronicamente: uma, denominada de *antecedentes*, em que serão pesquisadas as tratativas que levaram à assinatura do acordo; e outra, denominada *desenvolvimento*, em que será estudada a execução do acordo durante a moldura temporal da pesquisa (1994 a 2010).

Ao final da etapa *antecedentes,* as motivações brasileiras e namibianas que levaram ao estabelecimento do acordo serão identificadas e analisadas. Igualmente, o mesmo será feito, ao final da etapa *desenvolvimento,* com a identificação e análise das motivações que levaram à sua manutenção durante todos esses anos.

Na etapa *antecedentes*, as unidades de análise restringem-se, essencialmente, à vertente ideacional, uma vez que os aspectos concernentes às vertentes econômica e de

[188] O Ministério da Defesa foi criado em 10 de junho de 1999.

segurança só apresentam, objetivamente, indicadores factuais no decorrer da implementação do acordo, razão porque só são considerados como unidades de análise na etapa *desenvolvimento.*[189]

3.1.1 Antecedentes

O ACNBN começou a ser, efetivamente,[190] tratado em 1991, quando da visita do Presidente Collor à Namíbia, embora, meses antes, ainda nesse mesmo ano de 1991, o Ministro de Negócios Estrangeiros da Namíbia Theo-Ben Gurirab solicitara ao governo brasileiro assistência da MB para a criação de sua Marinha,[191] antecipando-se à visita de Collor.

A visita do Presidente Collor à Namíbia ocorreu em 13 de setembro de 1991, a convite do Presidente da Namíbia, Sam Nujoma, e visava, dentre outros propósitos, conforme atesta o Comunicado Conjunto dos dois Presidentes (1991) divulgado na ocasião, à assinatura de protocolos de intenção com vistas à implementação de acordos de cooperação bilateral nas seguintes áreas:

a) protocolo de cooperação cultural e educacional para facilitar a troca de informações e experiências nos campos da cultura e educação;

b) protocolo para abolição de vistos para cidadãos brasileiros e namibianos quando em visita a ambos os países;

c) protocolo de cooperação agrícola a fim de facilitar a troca de informações em pesquisas de reabilitação do solo e agricultura em regiões áridas;

---

[189] O mapeamento dos antecedentes e do desenvolvimento do ACNBN apoia-se, de modo geral, em documentos, entrevistas, despachos telegráficos do MRE e em trabalhos monográficos do Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval. As citações literais, contudo, são expressamente nominadas.

[190] O termo *efetivamente* decorre do fato de ter havido, durante a realização da 16ª Assembleia da *International Maritime Organization* (IMO), em 1989, uma sondagem do Diretor da Divisão Técnica daquela Organização à delegação brasileira quanto à possibilidade de a MB prestar cooperação técnica a entidades marítimas de Angola e da Namíbia, cuja independência estava prevista para ocorrer no ano seguinte (Ofício 4023/1989 do Diretor de Portos e Costas do Ministério da Marinha).

[191] Inicialmente, a Namíbia não se referia à Marinha e, sim, à Ala Naval de suas Forças de Defesa, formadas, essencialmente, pelo Exército Namibiano (a Namíbia não tinha Marinha nem Força Aérea) o qual era constituído por voluntários originários de dois grupos armados que se defrontaram no decorrer da luta pela independência da Namíbia: o "South West Africa Territorial Force", SWATF, de origem Sul-Africana, e o braço armado da SWAPO - "South West Africa People's Organization" - que operava a partir de Angola com apoio cubano e russo. A quase totalidade do pessoal que integrou a Marinha da Namíbia em seus momentos iniciais era constituída por militares oriundos do Exército namibiano. Os primeiros Comandantes da Marinha da Namíbia foram respectivamente os, então, Tenente-Coronel Phestus Sacharia e o Major Peter Hafeni Vilho. Nesta pesquisa, emprega-se, genericamente, a denominação Marinha da Namíbia, embora a Ala Naval das Forças de Defesa namibianas só tenha sido formalmente comissionada como "Namibian Navy" em 06/OUT/2004, desligando-se inteiramente do Exército namibiano e subordinando-se diretamente ao "Chief of Staff of The Namibian Defence Force.

d) protocolo de cooperação na aviação civil para treinamento das autoridades de aviação civil; e,

e) protocolo de cooperação marítima com vistas à proteção da pesca e recursos marinhos.

Nessa visita, ficou, também, estabelecido que seria criada uma Comissão Mista de Cooperação a qual caberia coordenar os diversos aspectos da pauta bilateral. O acordo para a criação dessa Comissão foi assinado em 29 de outubro de 1992, porém seu texto só foi aprovado pelo Legislativo brasileiro em 1995, por meio do Decreto Legislativo 121/1995. A sessão inaugural da Comissão Mista de Cooperação deu-se em Brasília em 06 e 07 de março de 1995. Nela foram debatidas as diversas formas de cooperação técnica a serem implementadas - intercâmbios, programas de visita ou acordos de cooperação. Contudo, com exceção do ACNBN que adquiriu dinâmica própria ao ser conduzido à parte da Comissão, esta não logrou alcançar os propósitos para os quais houvera sido criada.[192]

No que concerne ao protocolo de intenções de cooperação marítima, com vistas à proteção da pesca e recursos marinhos, este contara, em sua preparação no Brasil, com a participação do então Ministro da Marinha, Almirante de Esquadra Mário César Flores.[193]

Anteriormente, a Namíbia estudara a possibilidade de desenvolver essa mesma cooperação naval com EUA, Reino Unido, Israel e Noruega que haviam oferecido ajuda nesse sentido "cada qual motivado por interesses bastante específicos" (Entrevista do Embaixador Mario Santos[194] ao autor em 2014). Paralelamente, a Dinamarca estabelecera contatos para auxiliar a Namíbia na criação de um ala naval, a qual, contudo, seria subordinada ao

[192] Em despacho telegráfico oficial, de 06 de junho de 1997, o Embaixador José Ferreira Lopes comenta o fraco desempenho dos vários acordos no âmbito da Comissão Mista e sugere não incluir o ACNBN nas atividades a cabo dessa Comissão, por este apresentar dinâmica própria. Posteriormente, em despacho telegráfico 00282 de 16 de dezembro de 1999, o Embaixador Orlando Galveas registra decréscimo das atividades bilaterais, com exceção do ACNBN. Como o estudo de caso desta pesquisa é o acordo de cooperação naval, as demais atividades bilaterais não serão objeto de análise, merecendo algum comentário ou observação quando tal for julgado pertinente.

[193] Entrevista ao autor do Almirante de Esquadra Julio Soares de Moura Neto, Comandante da Marinha do Brasil, em 09 de outubro de 2014. Por ocasião da assinatura do Acordo, em 1994, o Almirante Moura Neto, como Capitão de Mar e Guerra, servia no Gabinete do Ministro da Marinha, Almirante de Esquadra Ivan da Silveira Serpa. Além de acompanhar grande parte das tratativas para a assinatura do Acordo, o CMG Moura Neto foi, especialmente, enviado para a Namíbia, pelo Ministro da Marinha, para participar da cerimônia formal de sua assinatura.

[194] O, então, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata Mario Augusto Santos foi designado, em 1990, Embaixador do Brasil na Namíbia, tendo permanecido no cargo até 1995. A Embaixada do Brasil na Namíbia foi criada por ocasião da independência daquele país. No entanto, desde 1989, o Brasil instalara em Whindoek, futura capital namibiana, uma Representação diplomática.

Ministério das Pescas e dos Recursos Marinhos,[195] um dos mais importantes da Namíbia por sua contribuição ao PIB namibiano em decorrência das receitas da pesca.[196]

Releva esclarecer que o litoral namibiano é um dos mais piscosos do mundo, devido, basicamente, ao fato da corrente fria de Benguela, vinda da Antártica, banhar o litoral namibiano carreando grande quantidade de nutrientes que sustentam uma variedade de peixes de alta qualidade. Com a Independência, a pesca ilegal – sem autorização do governo namibiano – tornou-se uma das grandes vulnerabilidades do jovem país que, segundo o Embaixador Mario Santos, foi explorada de forma contundente por frotas pesqueiras de diversas origens, principalmente, espanhola.

> Pouco depois da minha chegada em Windhoek, os jornais noticiaram que pesqueiros estrangeiros estavam pescando em águas territoriais namibianas sem autorização do governo. As frotas piratas, muitas vezes em número superior a 200 barcos, foram identificadas como espanholas. De nada adiantaram os protestos e convocações do embaixador espanhol em Windhoek. Periodicamente, os pesqueiros espanhóis invadiam águas namibianas e colhiam centenas de toneladas de peixe. Alguns países como a Rússia, por exemplo, tinham solicitado licença para pescar, mas a Espanha não pedira, ou obtivera, até então, licença para pescar.[197] (Entrevista do Embaixador Mario Santos ao autor em 2014).

Segundo o Embaixador Mario Augusto Santos, o governo namibiano decidiu, então, tomar providências contra a pesca ilegal. "Obteve um helicóptero russo de segunda mão e saiu em perseguição dos piratas. Em várias operações cinematográficas, logrou capturar alguns pesqueiros lançando soldados sobre os alvos escolhidos" (Entrevista do Embaixador Mario Santos ao autor em 2014).

Diante dessas circunstâncias e de notícias nos jornais namibianos dando conta que alguns países tinham-se oferecido para ajudar a Namíbia a criar sua Marinha, ocorreu ao Embaixador Mario Santos verificar a possibilidade de o Brasil, também, oferecer essa ajuda. Como, segundo suas próprias palavras, antes de assumir seu posto na Namíbia, lera alguns textos do, então, Ministro da Marinha, Almirante de Esquadra Mário Cesar Flores, nos quais o Alte Flores propugnava que o Brasil tinha responsabilidade direta na defesa do Atlântico Sul, e que essa defesa seria mais eficaz se tivesse um parceiro do lado africano, o Embaixador resolveu telefonar diretamente para o Ministro Flores, expondo a situação da Namíbia e consultando a possibilidade de o Brasil participar dessa empreitada – a criação de uma Marinha para a Namíbia - já que outros países estavam oferecendo semelhante ajuda.

---

[195] Entrevista ao autor do Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, Assessor da Subsecretaria de Planejamento Político do Itamaraty (cujo titular era o Embaixador José Viegas Filho) de 1993 a 1994 e, posteriormente, Diretor do Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) de 1995 a 1997 (cujo titular era o Embaixador Ronaldo Mota Sardemberg).

[196] A pesca na Namíbia contribui com cerca de 10% de seu PIB.

[197] A Espanha só obteve a competente licença para pescar ao final de 1994.

O Almirante Flores concordou, integralmente, com a sugestão apresentada pelo Embaixador, colocando, imediatamente, a Marinha do Brasil à disposição. "Quanto ao problema chave de convencer o governo namibiano de que o Brasil seria seu melhor parceiro nessa tarefa, o Almirante deixou por minha conta" (Entrevista do Embaixador Mario Augusto Santos ao autor em 2014).

Segundo o Embaixador, um dossiê favorável ao Brasil teria de incluir elementos técnicos e políticos. Os elementos técnicos ficariam a cargo da Marinha do Brasil; quanto à confiança política teria que ser construída. "Comecei propondo uma visita do Ministro da Defesa da Namíbia ao Brasil" (Entrevista do Embaixador Mario Augusto Santos ao autor em 2014).

Durante essa visita, realizada em fevereiro de 1992, o Ministro da Defesa da Namíbia, Peter Mweshihange, consultou o Almirante Flores quanto à possibilidade da Marinha do Brasil apoiar aquele país africano a "implementar um Serviço de Patrulha Marítima, de modo a coibir a pesca não autorizada em suas águas jurisdicionais" (Aviso Ministerial nº 066/1992 do MM). Além de não ver impedimentos no atendimento da solicitação apresentada "não haverá qualquer impedimento para o preparo do pessoal, em nossos Centros de Formação e Adestramento e embarcações; os trabalhos poderiam ser iniciados imediatamente" (Aviso Ministerial nº 066/1992 do MM), o Almirante Flores ofereceu apoio técnico da MB para a delimitação das águas jurisdicionais da Namíbia, no respectivo levantamento hidrográfico e na demarcação da sua plataforma continental.

Segundo o Embaixador Mario Santos, o Ministro da Defesa namibiano regressou dessa visita ao Brasil muito bem impressionado com as Forças Armadas brasileiras e, sobretudo, com a Marinha, declarando que iria desenvolver, a partir de então, contatos mais estreitos com o Embaixador visando à concretização do auxílio brasileiro para a formação da Marinha namibiana.

Ainda que circunstâncias relevantes, tais como: o estágio de desenvolvimento e profissionalização da MB, que tanto impressionara o Ministro da Defesa da Namíbia; a atuação pacifista do Brasil na política internacional; sua distância dos principais conflitos mundiais; e por ter sido, também, colônia de metrópole europeia favorecessem a escolha do Brasil, foi, segundo o Embaixador Mario Santos, um evento de importância vital para a Namíbia que levou o governo namibiano, finalmente, a decidir em favor do Brasil.

> O Itamaraty me consultou se deveria permitir uma operação comercial com outro país que poria a Namíbia em situação de inferioridade. Levei o assunto ao governo namibiano salientando que minha resposta seria a que mais conviesse à Namíbia. A pedido do Ministro do Exterior da Namíbia, repeti a gestão junto a vários ministros e outras autoridades. No final, disseram-me que, se esta operação pudesse ser evitada,

> a Namíbia ficaria muito grata, como grata estava pela consulta. E assim foi. Menos de um mês depois, o Ministro da Defesa da Namíbia chamou-me e pediu que redigisse um acordo de cooperação naval. O Almirante Flores aprovou o texto que lhe remeti. (Entrevista do Embaixador Mario Augusto Santos ao autor em 2014).

A proposta formal do acordo foi apresentada à Namíbia em novembro de 1993.

Contudo, anteriormente, quando a devolução de Walvis Bay à Namíbia foi anunciada, o Embaixador Mario Santos telefonara para o Ministro Flores consultando-o quanto à possibilidade de um oficial de alta patente da Marinha do Brasil estar presente na Namíbia por ocasião da data estabelecida para tal - 28 de fevereiro de 1994 - como gesto de solidariedade transatlântica com a Namíbia. "O Almirante disse que iria enviar uma fragata. O espanto não foi só meu. O Governo namibiano ficou também muito surpreso e acolheu o gesto como deferência especial do Brasil" (Entrevista do Embaixador Mario Augusto Santos ao autor, em 2014).

Assim, a devolução à Namíbia do importantíssimo porto de Walvis Bay,[198] foi considerada como ocasião oportuna para a assinatura do acordo. No dia 04 de março de 1994, em Windhoek, no Ministério da Defesa da Namíbia, foi assinado o Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia.[199] Seu propósito maior era a cooperação entre as partes para criar e fortalecer a Ala Naval da Namíbia e, formalmente, também, incluía: levantamento hidro-oceanográfico da costa namibiana; fornecimento de meios flutuantes - inicialmente, quatro navios patrulha; implantação de estrutura de apoio para esses meios, inclusive, a construção de uma base naval; e, formação e treinamento de pessoal, para o que a MB arcaria com os custos totais da formação e do adestramento do pessoal no Brasil. O Acordo tinha a duração inicial de cinco anos, com renovação por mais dois.

Dois dias antes, em 02 de março, foi instalada a Missão Naval Brasileira na Namíbia, cujo encarregado seria um Capitão de Fragata. Em julho de 2006, o nível da representação foi elevado para Adidância Naval, sob a direção de um Capitão-de-Mar-e-Guerra.

Durante todo o período em que aconteceram esses eventos, a Fragata "Niterói" esteve atracada no porto de Walvis Bay, tornando-se, assim, o primeiro navio de guerra estrangeiro a visitar aquele porto sob soberania namibiana. A presença do navio brasileiro foi motivo de muita satisfação por parte do governo e do povo namibiano. O Presidente Sam Nujoma fez

---

[198] Como já mencionado anteriormente o porto de Walvis Bay tem significativa importância estratégica por ser o único de águas profundas naquela região costeira. Sua posse era reivindicada pela Namíbia desde sua independência, porém permaneceu como um enclave da África do Sul até 1994.

[199] Em decorrência do impedimento do Presidente Collor, o Almirante Flores passou o Ministério da Marinha para o Almirante Ivan da Silveira Serpa e assumiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Ao assumir o Ministério da Marinha, o Almirante Serpa deu plena continuidade às tratativas e providências previstas pelo seu antecessor para a formalização do ACNBN.

questão de visitar a fragata e, ao final da visita, ao dirigir-se aos oficiais do navio, citou o seguinte ditado namibiano: “Vizinhos são mais importantes que filhos. Filhos crescem e se vão, mas vizinhos ficam para sempre”. Segundo o Embaixador Mario Santos, o recado estava claro: apesar da amplidão do Atlântico Sul, o Brasil passou a ser considerado vizinho da Namíbia. “Para mim naquele momento, restava saber se o Brasil subscrevia o mesmo conceito” (Entrevista do Embaixador Mario Augusto Santos ao autor em 2014).

Ainda em 1994, o Navio Oceanográfico "Antares" da Marinha do Brasil visitou a Namíbia, preparando a realização do levantamento hidrográfico de Walvis Bay, o qual seria realizado e, posteriormente, entregue sem quaisquer ônus financeiros para a Marinha namibiana. No Brasil, a Diretoria de Ensino da Marinha estabeleceu uma Gerência Especial de Ensino Naval Brasil-Namíbia, visando a supervisionar a formação dos militares namibianos no Brasil.

3.1.1.1 O Como e o Porquê do Estabelecimento do ACNBN

O como do acordo surge muito claro no mapeamento do processo de seus antecedentes: a iniciativa do acordo foi da Namíbia que solicitou, formalmente, ajuda da Marinha brasileira para a formação da sua Ala Naval, como se depreende das entrevistas concedida ao autor pelos Almirantes Mário César Flores e Júlio Soares de Moura Neto[200] que, a propósito, abrangem todo o período anterior à assinatura do acordo.

Foi a Namíbia que iniciou as tratativas para que a MB apoiasse a formação de sua Marinha (Entrevista do Almirante Mário César Flores ao autor em 2013). O mesmo argumento pode ser identificado na entrevista do Almirante Moura Neto, na qual fica bastante claro que a iniciativa do acordo foi inteiramente namibiana, embora o Embaixador Mario Augusto Santos tenha desempenhado papel imprescindível para tal.

Quanto à perspectiva brasileira, ao ser questionado se o acordo houvera sido fruto de uma articulação institucional entre o Ministério da Marinha[201] e o Itamaraty, ou se fora fruto de uma iniciativa da Marinha, o Almirante Moura Neto respondeu, taxativamente:

> Não foi uma iniciativa da Marinha. Foi uma iniciativa do Embaixador. O Embaixador foi quem fez tudo e, nos primeiros momentos, o Ministério das Relações Exteriores não teve nenhuma participação. O Embaixador teve essa iniciativa, consultou o Ministério da Marinha. O Ministério da Marinha, com o Ministro Flores, concordou e o Ministro Serpa também concordou. A prova do que eu estou dizendo é que eu fui à Namíbia porque o Embaixador pegou o telefone e ligou para o Ministro da Marinha: “Almirante Serpa, estou aqui em um momento de

[200] Integrante do Gabinete do Ministro da Marinha Almirante Ivan da Silveira Serpa, quem, infelizmente, não pode ser entrevistado por ter falecido antes de este autor ter iniciado esta pesquisa.
[201] O Ministério da Defesa ainda não tinha sido criado.

> pânico, não sei como se recebe um navio."[202] Ou seja, havia uma linha direta entre o Embaixador e a Marinha [...] depois que o acordo foi assinado, é claro que o MRE participou. Mas nessa fase inicial, não teve a participação do MRE. Foi uma coisa entre o Embaixador do Brasil na Namíbia e a Marinha para assinar o acordo. (Entrevista do Almirante Moura Neto ao autor).

De modo que o papel – primordial - do Embaixador Mario Augusto Santos na concretização do acordo fica, portanto, bastante evidente. Fato que, metodologicamente, obriga à seguinte reflexão teórica: uma vez que a solicitação do acordo por parte da Namíbia decorreu da ação do Embaixador brasileiro naquele país, sendo ele um diplomata, sua ação não deveria, por via de consequência, ser enquadrada como uma iniciativa do próprio MRE?

Intuitivamente, a resposta seria não, uma vez que o resultado da ação individual de um burocrata pertencente à determinada burocracia, atuando por iniciativa própria, não deveria, para o bem ou para o mal, ser atribuído a tal burocracia. Argumento que remete aos modelos conceituais de análise do processo decisório de política externa definidos por Graham Allison.

Sem entrar em considerações teóricas mais densas é possível explicitar, sinteticamente, os três modelos de análise do processo decisório de política externa estabelecidos por Allison. Esse autor, partindo de um estudo de caso - a crise de mísseis de outubro de 1962 – inferiu que o modelo tradicional de análise, normalmente empregado pela maioria dos analistas, o qual Allison denominou Modelo do Ator Racional, não seria suficiente para explicar todas as decisões de governos nacionais no trato de suas questões de política externa, uma vez que se pauta em uma simplificação: considera que os governos nacionais, em suas decisões, comportam-se como se um indivíduo fossem - um ator único e racional. Segundo Allison, embora o Modelo do Ator Racional tenha-se mostrado útil em muitas análises, há evidências que deve ser suplementado por outros modelos de análise que foquem nas organizações e nos atores políticos que participam do processo decisório (ALLISON, 1969). De modo que esse autor suplementou o Modelo do Ator Racional, por ele denominado Modelo I, com dois outros modelos alternativos: o Modelo do Comportamento Organizacional, Modelo II, e o Modelo da Política Governamental ou da Política Burocrática, Modelo III. Releva mencionar que Allison não considera os três modelos excludentes entre si; dependendo da complexidade do processo decisório, devem ser utilizados concomitantemente para explicá-la.

Julga, todavia, o autor desta pesquisa que o ACNBN não traz intrínseca uma complexidade decisória tal que recomende a utilização concomitante desses três modelos, sendo mais apropriado explicar seu processo decisório por intermédio de um deles. Embora o

[202] O embaixador referia-se à chegada da Fragata brasileira à Walvis Bay.

acordo seja um ato de política externa não configura, por sua dimensão e repercussões internacionais, o que se poderia, propriamente, classificar como uma ação interestatal de vulto.[203]

O Modelo do Ator Racional (Modelo I) seria aquele em que as iniciativas de política externa resultam da ação do Estado - entendido como um ator racional unitário - diante das condicionantes estratégicas com que se defronta em determinada situação. Modelo que, na visão do autor desta pesquisa, não seria o mais apropriado para analisar o processo que levou à assinatura do ACNBN, até mesmo porque, não há qualquer evidência, nos antecedentes de tal processo, que tenha havido uma ação coordenada e centralizada do Estado brasileiro nesse sentido, o que caracterizaria sua atuação como ator único e racional.

O Modelo do Comportamento Organizacional (Modelo II) seria aquele em que as iniciativas de política externa resultam da ação das diferentes organizações que têm responsabilidades no trato da questão em apreço, coordenadas, parcialmente, pelos líderes governamentais. "Líderes governamentais podem interferir significativamente, mas não controlar efetivamente o comportamento dessas organizações"[204] (ALLISON, 1969, p. 698. Tradução nossa). Releva considerar que, nesse modelo, o comportamento das organizações decorre, basicamente, de rotinas e procedimentos padrões, previamente definidos e, também, previamente adotados. Modelo esse que, na visão do autor desta pesquisa, também, não seria o mais apropriado para analisar o processo que levou à assinatura do ACNBN, uma vez que este decorreu muito mais da ação individual de atores políticos envolvidos no processo do que da ação institucional das organizações a que pertenciam.

As duas organizações que poderiam constituir as unidades de análise nesse processo decisório seriam o Itamaraty e o, então, Ministério da Marinha. Ambas, contudo, não tiveram comportamento organizacional consentâneo com o estabelecido pelo Modelo II de Allison, embora por diferentes motivos. O Itamaraty, por não se ter, institucionalmente, engajado no processo: "O Itamaraty esteve alheio a este processo" (Entrevista do Embaixador Mario Santos ao autor em 2014); "Por ter sido uma iniciativa da Marinha" (Entrevista do Ministro Lampreia ao autor em 2015); "Eu acho que a Marinha teve uma grande visão de fazer essa coisa com a Namíbia" (Entrevista do Ministro Celso Amorim ao autor em 2013); "A política

[203] Waltz (1979) critica os modelos de análise de Allison por considerar que decorrem da falta de perfeito entendimento de Allison, sobre dois conceitos distintos: relações interestatais ou política internacional - "international politics" - e política externa - "foreign policy". Segundo Allison, os três modelos propõem-se a oferecer abordagens alternativas para a análise de decisões de política internacional; todavia, segundo Waltz, apenas o Modelo I caracterizaria, efetivamente, uma abordagem de política internacional, sendo que os outros dois caracterizariam uma abordagem de política externa.

[204] "Government leaders can substantially disturb, but not substantially control, the behavior of these organizations."

brasileira com relação à Namíbia é a reboque da Marinha" (Entrevista do Embaixador Christiano Whitaker ao autor em 2014).[205]

Quanto ao Ministério da Marinha, a iniciativa decorreu de uma decisão pessoal do Ministro da Marinha, Almirante Flores, ratificada e incentivada por seu sucessor, Almirante Serpa - "havia um relacionamento muito íntimo entre o Embaixador Mario Santos e o Almirante Serpa (Entrevista do Almirante Moura Neto ao autor em 2014) - e não de um processo ou estudo institucional que tivesse chegado à recomendação, para posterior decisão do Ministro, que acordos de cooperação naval com os países da África ocidental, entre eles a Namíbia, configurava linha de ação a ser adotada.

O Modelo Burocrático ou da Política Governamental (Modelo III) seria aquele em que as ações de política externa resultam da iniciativa de atores individuais com capacidades políticas, ainda que desiguais, de interferir na decisão em questão. Em contraste com o Modelo I, o Modelo Burocrático não vê um ator unitário e racional; pelo contrário, reconhece muitos atores como partícipes do processo decisório (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Esses atores carreiam para o processo decisório suas diferentes percepções, motivações e comprometimentos de cujo choque emerge a decisão adotada.

> Homens partilham poder. Homens divergem sobre o que deve ser feito. As diferenças importam. Esse meio requer que políticas sejam resolvidas por políticos. O que a nação executa é muitas vezes o resultado do triunfo de um grupo sobre outros[206] (ALLISON, 1969, p. 707. Tradução nossa).

Para o autor desta pesquisa, este seria o modelo que melhor se enquadraria para se efetuar a análise do processo que, sob a perspectiva brasileira, levou à assinatura do ACNBN.

Por esse modelo, ainda que o ACNBN tenha resultado, essencialmente, da ação do Embaixador Mario Augusto Santos - um diplomata integrante da burocracia do Itamaraty – não se pode atribuir a essa burocracia a iniciativa da concretização do acordo, uma vez que ela decorreu da ação individual e independente do diplomata e não da ação do Itamaraty como organização institucional, em que o Embaixador fosse o executor da ação determinada.

Obviamente, um acordo internacional como esse não poderia ser assinado sem as participações, ainda que protocolares, do Ministério das Relações Exteriores e do, então, Ministério da Marinha. Todavia, e este é o ponto que se depreende da análise dos fatos, essa participação não resultou de mecanismos institucionais – agências ou indivíduos - oficial e

---

[205] Todos as autoridades da Marinha entrevistadas pelo autor apontam a pouca ou nenhuma participação do Itamaraty na concretização do Acordo. Contudo, a fim de conferir maior peso a tal argumentação este autor julgou mais conveniente só apresentar as manifestações dos diplomatas que entrevistou.

[206] "Men share power. Men differ concerning what must be done. The diferences matter. This milieu necessitates that policy be resolved by politics. What the nation does is sometimes the result of the triumph of one group over others. "

explicitamente designados para articular as iniciativas de política externa que envolvessem o Ministério da Marinha, mas da ação individual de atores investidos de autoridade política para interferir no processo com destaque para as iniciativas do Embaixador do Brasil na Namíbia, Mario Augusto Santos e do Ministro da Marinha, Almirante Mário César Flores, a quem, por sinal, o Embaixador Mario Augusto Santos atribui grande parte dos méritos pela assinatura do acordo, em face da imediata reposta afirmativa à consulta por ele feita. (Entrevista do Embaixador Mario Augusto Santos ao autor em 2014).

Ainda que a estreita ligação pessoal entre o Embaixador Mario Augusto Santos e os Ministros da Marinha, Almirantes Flores e Serpa, tenha proporcionado harmonia na adoção da iniciativa que levou à assinatura do ACNBN, o choque de que nos fala Allison "homens divergem sobre o que deve ser feito" surgiu, mais evidente, em 1995, após sua assinatura, quando o Ministério da Fazenda arguiu a viabilidade – e utilidade - do acordo, considerando as restrições orçamentárias então vividas pelo Brasil.

Segundo o Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, em 1995, quando era Diretor do Centro de Estudos Estratégicos da SAE, recebeu do Secretário, Embaixador Ronaldo Sardemberg, a tarefa de preparar um parecer apoiando a participação da Marinha do Brasil na formação da Ala Naval das Forças de Defesa da Namíbia, com o que, a propósito, concordava inteiramente. Tal parecer era necessário tendo em vista que o Embaixador Marcos Caramuru – diplomata brilhante, na expressão do próprio Embaixador Paulo Cordeiro - então Assessor Internacional do Ministério da Fazenda, havia preparado um parecer contrário ao ACNBN com base na argumentação de que, em face das restrições orçamentárias de então, não havia sentido em financiar a Marinha de um país com o qual os brasileiros não teriam muito a haver (Entrevista do Embaixador Paulo Cordeiro Andrade Pinto ao autor em 2014).

No Itamaraty, também havia divergências. Eram divergências entre diplomatas preconizadores de uma abordagem preponderantemente econômica, que questionavam a razoabilidade do Brasil investir na formação da força naval namibiana, em face da restrição de recursos que então imperava, e diplomatas com uma visão mais política que julgavam ser necessário resguardar diplomaticamente o Atlântico Sul, mesmo diante dos poucos recursos disponíveis. "Curiosamente eram diplomatas na SAE, no Ministério da Fazenda e no Itamaraty" (Entrevista do Embaixador Paulo Cordeiro Andrade Pinto ao autor em 2014).

Decerto, os fatos acima descritos apontam para evidências que o ACNBN não resultou de uma iniciativa do MRE, previamente articulada com o MM, mas, essencialmente, da ação do Embaixador Mário Augusto Santos que, atuando junto ao Ministro da Marinha, Almirante Mario César Flores, viabilizou o pleno atendimento à solicitação de ajuda, apresentada à

Marinha do Brasil pelo Ministro da Defesa da Namíbia, com vistas à construção da Ala Naval de suas Forças de Defesa, o que se concretizou mediante a assinatura do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia.

Quanto ao porquê do ACNBN, no que diz respeito à Namíbia, fica muito claro que a motivação para a criação da Ala Naval de suas Forças de Defesa decorreu da premente necessidade de proteger suas águas piscosas da pesca predatória e ilegal, bem como dos seus demais recursos marinhos.

> Do lado namibiano, um litoral riquíssimo sustenta uma indústria pesqueira que contribui com 10% do PIB nacional e a exploração de diamantes na plataforma continental, responsável por cerca de dois terços da produção de diamantes no país, que contribui com 6% do PIB, além de extensas reservas da gás natural no litoral sul, já em fase inicial de exploração e, segundo se acredita, fortes possibilidades de ocorrência de petróleo no litoral norte, próximo a Angola (OLIVEIRA, despacho telegráfico 00282 de 16/12/1999).

Subjacente, jazia a necessidade de delimitar as águas jurisdicionais namibianas – até porque, sem tê-las formalmente definidas ficaria difícil justificar medidas para a proteção dos recursos nelas contidos -, razão porque, o auxílio da Marinha do Brasil para o levantamento da plataforma continental da Namíbia logo foi incluído no acordo,[207] embora a concretização desse levantamento ainda demoraria, em face dos recursos necessários, cerca de US$ 80 milhões, a serem custeados pela Namíbia.

A fim de sensibilizar as autoridades namibianas de primeiro e segundo escalão da importância do levantamento da plataforma continental namibiana, o qual não poderia ser adiado por mais tempo, tendo em vista o limite do prazo de submissão à ONU, estiveram na Namíbia, entre 15 e 20 de julho de 2000, realizando diversas palestras para essas autoridades, a convite do Ministério da Defesa da Namíbia, o Capitão de Fragata Alexandre Tagore de Medeiros, da Diretoria de Hidrografia e Navegação da MB, e o Prof. Dr. Marcos Aguiar Gorini da Universidade Federal Fluminense (OLIVEIRA, despacho telegráfico 00157 de 31 de julho de 2000).

Portanto, pode-se concluir, indubitavelmente, que as motivações da Namíbia para a assinatura do ACNBN evidenciam a necessidade de garantir a segurança marítima em suas águas jurisdicionais. Ainda que, por quaisquer circunstâncias, a Namíbia escolhesse a Marinha de outro país para prover o devido suporte para a constituição de sua Marinha, a razão maior para justificar a criação da Marinha namibiana não se alteraria; residia na segurança marítima.

---

[207] Àquela altura o Brasil, que iniciara o levantamento de sua plataforma continental em 1987, estava em vias de concluir a etapa de aquisição de dados sísmicos. Adquirira, portanto, significativa expertise no levantamento desses dados.

No caso da Marinha do Brasil, o porquê do acordo já não guarda relações evidentes com a segurança marítima.

Ao ser solicitada para cooperar com a criação da Marinha namibiana, a MB visualizou que, por sua competência profissional, poderia realmente prestar adequado apoio à criação e à estruturação da Marinha da Namíbia e, assim, angariar prestígio no cenário do Atlântico Sul.

> Era um passo que a Marinha estava dando para se projetar internacionalmente...o Brasil, já naquele tempo, queria ser um player internacional...uma marinha que tem capacidade de ser chamada para participar da criação da ala naval de uma outra, de um outro país...bem isso é sinal de que nós temos algum prestígio internacional. Então vamos aproveitar essa oportunidade para nos firmar mais. (Entrevista do Almirante Moura Neto ao autor em 2014).

Percebe-se nessa afirmativa que a motivação maior da Marinha brasileira para contribuir com a Namíbia no esforço de organizar sua Ala Naval concernia a uma possível projeção internacional do poder naval brasileiro, particularmente, no âmbito regional do Atlântico Sul. Possível no sentido de que era uma projeção visualizada, percebida como necessária e cuja concretização deveria ser buscada à medida que as oportunidades surgissem.

> O interesse brasileiro pela Namíbia obedece a critérios geopolíticos: além de possuir um porto bem aparelhado e bem posicionado (Walvis Bay), entre a cidade do Cabo e Luanda, o país pode servir como aliado para aumentar a influência brasileira na região" (PENHA, 2012, p. 129).

De modo que a Namíbia surgiu como uma boa oportunidade para se concretizar a projeção visualizada, ainda mais por ser um país africano com o qual o Brasil não tinha laços culturais, embora, pelo apoio concedido à sua luta pela independência, pudesse ter desenvolvido algumas afinidades políticas.

> Havia um interesse de projeção internacional, mas a projeção que nós víamos era que nós tínhamos que manter uma presença na margem atlântica da África que ultrapassasse a questão dos países de língua portuguesa. A Namíbia era uma oportunidade (Entrevista do Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto ao autor em 2014).[208]

Observa-se, portanto, que a projeção do Brasil no Atlântico Sul não era perspectivada apenas pela MB, mas, também, pelo MRE, ainda que a abordagem visualizada para tal não fosse exatamente coincidente com à da MB.

O Almirante Flores, considerado um dos líderes do pensamento naval estratégico brasileiro defende que a presença do poder naval brasileiro no Atlântico Sul deve ter alguma capacidade, ainda que limitada, de projeção de poder - a qual denomina de protagonismo - embora reconheça que o pensamento do MRE seja divergente. "O Itamaraty não aceita essa

[208] Em entrevista ao autor, o Embaixador Paulo Cordeiro Andrade Pinto comentou que participara pela SAE da elaboração da Política de Defesa Nacional, em 1996, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. "Nós colocamos uma frase ali para justificar a nossa presença do lado de lá da África. "

ideia de que cabe ao Brasil um papel protagônico [no Atlântico Sul]...esse protagonismo, ele vem por gravidade, não adianta querer fugir" (Entrevista do Almirante Flores ao autor em 2013). De certo modo, essa afirmativa é corroborada pelo Ministro Celso Amorim ao comentar o protagonismo do Brasil no Atlântico Sul: "eu acho que o Itamaraty de alguma maneira tinha essa visão, porém pouco definida" (Entrevista do Ministro Celso Amorim ao autor em 2015).

De modo que a solicitação da marinha namibiana a qual, necessariamente, levava a uma presença naval brasileira mais permanente do outro lado do Atlântico constituía, dentro dessa percepção, uma oportunidade invulgar. Ademais, como ressalta o Almirante Guimarães Carvalho, nos jogos de guerra da Escola de Guerra Naval sobre o emprego do poder naval no Atlântico Sul "sempre colocávamos uma base em Walvis Bay" (Entrevista do Almirante Guimarães Carvalho[209] ao autor em 2014). Essa mesma percepção tem o Almirante Peixoto, então Chefe do Gabinete do Almirante Serpa: "o Almirante Serpa teve a iniciativa de manter contato com a Namíbia com a intenção de criar uma posição avançada de nossa Marinha na Namíbia" (Entrevista do Almirante Peixoto ao autor em 2014).

Percebe-se nas declarações das autoridades da Marinha do Brasil, que de algum modo estavam envolvidas com o processo, a oportunidade que a cooperação com a Namíbia traria para a desejada projeção internacional do poder naval brasileiro no Atlântico Sul.

> Olha, se a lembrança me permite falar, a ideia do acordo Brasil-Namíbia surgiu no Gabinete do Ministro Flores, quando eu lá servia, ainda como Capitão de Mar e Guerra. E eu tenho que voltar um pouquinho atrás, porque a origem disso tudo seria dar ao Brasil uma projeção que no contexto internacional dos países banhados pelo Atlântico Sul, ele deveria ocupar e não ocupava (Entrevista do Almirante Taveira[210] ao autor em 2014).

Projeção que se traduziria, a partir de então, na presença permanente de pessoal da MB na Namíbia. Tanto que a criação da Missão Naval Brasileira na Namíbia, deu-se em 02 de março de 1994, dois dias antes da própria assinatura do Acordo. Missão Naval que, como bem acentuou o Almirante Robério Coutinho em sua entrevista ao autor, remetia à presença da Missão Naval Norte-americana junto à Marinha do Brasil, durante boa parte do século passado, que tanta influência exerceu no pensamento naval brasileiro e que de certo modo a MB procurava emular.

---

[209] O Almirante Guimarães Carvalho foi o Comandante da Marinha no primeiro governo Lula. Em sua entrevista mencionou seus três anos como instrutor da Escola de Guerra Naval.

[210] O Almirante Taveira serviu no Gabinete do Ministro Flores; posteriormente, no início dos anos 1990, como Contra-Almirante foi Subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada.

O Almirante Guimarães Carvalho aponta, inclusive, a visão estratégica de quem conduzia a Marinha do Brasil nessa época como a principal razão para a participação nessa empreitada.

> Se temos a pretensão ou se gostaríamos de algum dia ter a pretensão de ter alguma espécie de controle não absoluto, mas ainda que relativo, desse imenso mar que está à frente da gente e que vai até o outro lado e encontra as costas africanas, nós temos que ter pontos de apoio do outro lado. Então, se relacionar com países da costa ocidental da África eu acho que deve ser nosso interesse (Entrevista do Almirante Guimarães Carvalho ao autor em 2014).

De forma que, pode-se concluir sem sombra de dúvida, as razões primeiras que motivaram a MB a estabelecer o acordo decorreram da percepção de sua utilidade para a projeção estratégica da Marinha no Atlântico Sul e, consequentemente, a possibilidade de projetar-se na África austral.

> Se nós nos saíssemos bem naquele acordo, nós conquistaríamos a amizade deles. E conquistar a amizade de um país africano, da costa oeste, ou seja, na nossa frente, não só era positivo para nós, pois passaríamos a ter um pé lá, caso necessitássemos, como eles poderiam ser nossa porta de entrada para todo o sul da África; isso era de um valor estratégico fabuloso (Entrevista do Almirante Mauro Cesar ao autor em 2013).

A par da abordagem estratégica de se projetar no Atlântico Sul, para a qual ter influência na Marinha de um país africano atlântico - como a Namíbia, por exemplo - seria essencial, havia, também, subjacente a todo o processo, desde seu início, um propósito comercial: a perspectiva de se tirar proveito econômico dessa parceria. Tão logo as tratativas para a concretização do acordo tiveram início, começaram, também, as sugestões e negociações comerciais.

> Começamos a oferecer material, navios e equipamentos...a Marinha começou com uma conversa de vender 8 navios patrulha...quer dizer, não houve um dimensionamento correto da capacidade econômico-financeira da Marinha namibiana... nossa vontade de vender... fizemos aqui um peixe maior do que eles podiam engolir. " (Entrevista do Almirante Robério Coutinho[211] ao autor em 2014).

Tanto é que a primeira comitiva de representantes da MB que foi à Namíbia, ainda em 1992, para iniciar tratativas formais com vistas à oficialização do acordo já incluía pessoal da EMGEPRON, uma empresa pública de direito privado, criada em 09 de junho de 1982, vinculada ao, então, Ministério da Marinha, que tinha todo interesse em fortalecê-la e consolidá-la comercialmente.[212]

---

[211] O Almirante Robério Coutinho, no início dos anos 1990, era o Subchefe de Logística do Estado Maior da Armada. Posteriormente, quando deixou o serviço ativo tornou-se Diretor Comercial da EMGEPRON.

[212] A Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), atualmente, é vinculada ao Ministério da Defesa, por meio do Comando da Marinha do Brasil. Suas atividades principais são: promover a indústria naval brasileira; gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Comando da Marinha; e promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval.

Nessa ocasião, era intenção do Ministro da Defesa da Namíbia adquirir dois Navios Patrulha da classe "Grajaú".[213] Além dos navios, foi prevista a formação de 38 oficiais e 244 praças e aventadas as possibilidades da MB contribuir para a construção da Base Naval de Walvis Bay e realizar o levantamento da plataforma continental (LEPLAC) da Namíbia, estudo imprescindível para que a plataforma continental daquele país fosse reconhecida pela ONU, conforme dita a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Constata-se, por conseguinte, que o mapeamento do processo dos antecedentes do ACNBN, no que concerne a seu porquê, desenvolvido segundo a unidade de análise da vertente ideacional, não evidenciou, nas motivações brasileiras, indícios que remetessem à segurança marítima do Atlântico Sul, em contraste com as motivações namibianas em que tais referências estavam absolutamente evidenciadas.

3.1.2 Desenvolvimento

Em 1994, os primeiros quatro aspirantes namibianos apresentaram-se à Escola Naval.[214] Em 1995, outros sete aspirantes foram matriculados na EN[215] e onze oficiais, com patentes entre tenente e tenente coronel do Exército namibiano, iniciaram o curso de formação de Oficiais no CIAW.[216] Dentre eles, os que seriam, posteriormente, designados Comandantes da Marinha da Namíbia: os, então, Tenente Coronel Pestus Scharia[217] e o Major Peter Hafeni Vilho.[218]

O planejamento inicial previa a concentração dos cursos no CIAGA,[219] porém o então Ministro da Marinha, Alte Serpa, alterou essa orientação e determinou que a formação dos oficiais e praças da Marinha namibiana fosse realizada nos mesmos moldes e mediante frequência nos mesmos cursos regulares em que a MB forma seus oficiais e praças, possibilitando, assim, melhor imersão na cultura profissional da Marinha do Brasil, além de,

---

[213] Navios Patrulha de 200 toneladas de deslocamento, existentes na MB, cuja construção era feita em estaleiros nacionais.

[214] Aspirante é a denominação empregada pela MB para os alunos matriculados na Escola Naval. Corresponde, no Exército Brasileiro, aos cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras.

[215] Inicialmente, antes de começar, efetivamente o curso, foi necessário realizar cursos de português e de nivelamento de conhecimentos, em especial nas áreas de Física e Matemática.

[216] Centro de Instrução Almirante Wandenkolk – Centro de Instrução onde são formados os Oficiais da MB que não o foram na Escola Naval, como, por exemplo, os oficiais do Quadro Complementar que já entram na MB com o terceiro grau completo.

[217] Foi o primeiro Comandante da Marinha namibiana; com seu falecimento em 2002, assumiu o Almirante Vilho, ainda como Capitão-de-Mar-e-Guerra, que se mantém no cargo até os dias de hoje.

[218] O Almirante Vilho, quem o autor teve oportunidade de conhecer pessoalmente e de tratar, oficialmente, da extensão do acordo ao auxílio para a criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha da Namíbia demonstra enorme apreço pelo Brasil. Sua presença no Comando da Marinha da Namíbia é apontada como uma das principais razões para a manutenção do acordo durante todos esses anos. Em 2005, concluiu o Curso de Altos Estudos Políticos da ESG.

[219] Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, onde são formados os Oficiais da Marinha Mercante.

no que concerne aos oficiais, possibilitar, durante os anos do curso da Escola Naval, o desenvolvimento de laços pessoais de amizade e estima entre brasileiros e namibianos que, anos mais tarde, poderiam ser úteis quando os oficiais houvessem galgado postos e cargos elevados em suas respectivas Marinhas.

Paralelamente, a MB intensificou sua presença em águas namibianas. Já no ano seguinte ao da assinatura do acordo, a Força-Tarefa que levava o contingente brasileiro da UNAVEM, composta pela Fragata "Liberal", pelo Navio de Desembarque Doca "Ceará" e pelo Navio de Desembarque de Carros de Combate "Mattoso Maia" visitou Walvis Bay.

No decorrer de 1995, o Embaixador Mario Augusto Santos deixou seu posto na Namíbia sendo substituído pelo Embaixador José Ferreira Lopes. Essa substituição não trouxe, porém, qualquer solução de continuidade na execução inicial do acordo, pois o Embaixador Ferreira Lopes tinha grande apreço e ligação com a Marinha, o que facilitou, sobremaneira, a continuação das tratativas e procedimentos concernentes ao acordo. O Ministro da Marinha, Almirante Mauro Cesar Rodrigues Pereira, que o conhecera em seu antigo posto, nos Emirados Árabes, tornara-se seu amigo pessoal.

> Lá eu conheci o Zeca...o apelido dele. O pessoal da Marinha que fora aluno dele só o tratava por Zeca.[220] E ficamos bastante chegados. Quando ele foi para a Namíbia, coincidiu de nós continuarmos a ter um contato que havia sido iniciado naquela ocasião [quando os dois se conheceram nos Emirados Árabes], e ele dava todo apoio a isso tudo (Entrevista do Alte Mauro Cesar ao autor em 2013).

De modo que o acordo, por mera coincidência, continuou a ser desenvolvido, essencialmente, com base em relacionamento pessoal ao invés de institucional. O Alte Mauro Cesar expressa que o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, por não reconhecer valor estratégico no acordo, não lhe atribuía importância (Entrevista do Alte Mauro Cesar Rodrigues Pereira ao autor em 2013). Consequentemente, o MRE, institucionalmente, ficava alheio às atividades e esforços necessários para sua adequada implementação.

O fato é que o Ministro Lampreia não via grandes perspectivas, possibilidades ou oportunidades em relacionamentos com países africanos fora do âmbito da CPLP. Mesmo no que dizia respeito à CPLP, o foco do esforço da política externa brasileira para a África deveria concentrar-se em Angola e Moçambique. Partia da premissa que a influência dos países europeus era muito forte na África e que não haveria espaço para um país como o Brasil desenvolver protagonismos naquele continente.

---

[220] Diversos oficiais de Marinha que serviam em Brasília tinham sido alunos do Embaixador que dava aulas de Economia em uma Universidade de Brasília por eles frequentada.

> Nós temos que ter clareza de que boa parte dos países africanos orbitam dentro de uma esfera de influência britânica ou francesa. Então para nós não há muito espaço. Não vamos querer competir com potências que estão lá há duzentos anos; implantados.[221] Então eu acho que o nosso universo de cooperação africana é esse...é com os países de língua portuguesa em particular, Angola e Moçambique (Entrevista do Embaixador Lampreia ao autor em 2015).

Interessante observar que Cervo (2008) apresenta, justamente, essa influência das antigas metrópoles sobre os países africanos como um fator estimulante de novos relacionamentos, à medida que estes contribuem para diminuir suas dependências, comercial e cultural, com as antigas metrópoles, as quais, dependendo de suas intensidades, podem vir a constituir entraves nas relações e interesses internacionais desses países.

No decorrer de 1996, uma delegação da MB, incluindo pessoal da EMGEPRON,[222] viajou à Namíbia para tratar da construção da base naval e do levantamento hidrográfico da Baía e do porto de Walvis Bay e a Fragata "Niterói" voltou à Namíbia, compondo uma Força-Tarefa com a Fragata "União". Entrementes, no Brasil, a formação dos oficiais na Escola Naval e no CIAW continuava, enquanto se iniciavam os preparativos para a formação dos primeiros praças, no ano seguinte, no CIAA.[223]

Em 1997, como gesto de boa vontade e motivação visando à contratação da Marinha do Brasil para realizar o levantamento da plataforma continental namibiana, a MB decidiu realizar, sem qualquer custo para a Namíbia, o levantamento hidrográfico de Walvis Bay. Para tanto, um navio hidrográfico da MB – o NHi "Sirius" - realizou o levantamento hidrográfico entre 06 de abril e 23 de julho de 1997. A “Carta Náutica de Walvis Bay e Proximidades", produzida pela Diretoria de Hidrografia e Navegação foi entregue solenemente ao Presidente namibiano, em dezembro daquele ano. A Namíbia solicitou que o mesmo serviço fosse efetuado no porto de Luderitz, porém a MB não teve condições de realizá-lo sem custos para a Namíbia.[224]

Quanto à formação de pessoal, mais 7 oficiais e 25 praças iniciaram seus cursos no Brasil em 1997.

---

[221] Embora, o Ministro Lampreia não se tenha referido, especificamente, à Namíbia, é importante assinalar que a despeito da Namíbia ter passado para a órbita da África do Sul, no decorrer da I Guerra Mundial, ainda hoje a Alemanha, metrópole da Namíbia de 1884 a 1915, ali exerce forte influência cultural e econômica.

[222] Excluindo a formação de pessoal que ficou a cargo da Diretoria de Ensino da Marinha, todos os demais aspectos do acordo ficaram a cargo da EMGEPRON. Até então, as expectativas comerciais do acordo eram muito auspiciosas.

[223] Centro de Instrução Almirante Alexandrino. Centro de Instrução onde são formados todas as praças da MB.

[224] O levantamento hidrográfico de Walvis Bay, com a respectiva carta de navegação custou cerca de US$ 800 mil.

Em 1998, surgiu, contudo, um impasse que afetaria a condução do acordo nos próximos anos e que poderia ter levado a seu término, não fosse a firme vontade do governo namibiano em continuar a parceria naval com a MB.

O ACNBN previa a formação dos militares da Marinha namibiana sem custos para a Namíbia; o fornecimento dos demais bens e serviços seriam ressarcidos. Porém, em 1998, as condições econômicas brasileiras começaram a deteriorar-se sobremaneira,[225] afetando, consequentemente, o orçamento da MB. Circunstância que levou a MB a decidir que seria necessário passar a cobrar os custos dos cursos ministrados aos militares namibianos, os quais em valores absolutos não eram elevados,[226] à semelhança do procedimento adotado para os cursos oferecidos às demais marinhas amigas.

O Ministro da Marinha solicitou, então, ao MRE a denúncia parcial do acordo, com o propósito de alterá-lo, a fim de que a Marinha namibiana passasse a custear a formação de seu pessoal no Brasil.

O possível desgaste diplomático decorrente dessa iniciativa pôde ser minimizado devido a detalhes protocolares. Como o Parlamento namibiano ainda não houvera ratificado o acordo, sua efetiva entrada em vigor não tinha sido, até então, formalizada pela Namíbia. Por outro lado, como não havia cláusula específica em sua redação que assim o determinasse, o ACNBN, também, não tinha sido promulgado pelo Presidente da República brasileiro. De modo que, com base em argumentação de ordem protocolar, foi possível dar início a negociações para o estabelecimento de novo acordo de cooperação naval com a Marinha da Namíbia, nos termos desejados pela MB.

Durante a visita do Ministro da Defesa da Namíbia – Erkki Nghimtina - ao Brasil em setembro de 1998,[227] os termos gerais das alterações propostas no texto do ACNBN de 1994 foram debatidos e, em princípio, acordados.

Em fevereiro de 2000, a proposta brasileira de texto para o "novo" acordo foi encaminhada ao Embaixador Orlando Galveas Oliveira para que fosse submetida ao governo namibiano. No que concerne ao custo dos cursos, seu artigo IV assim explicitava:

> A fase de formação e treinamento de oficiais e praças namibianos no Brasil, iniciada em 1995, constitui-se na primeira etapa da cooperação, cabendo à Marinha do Brasil

[225] Tanto no Brasil quanto em outros países. As crises econômicas sucediam-se: a do México, em 1994 e 1995, a dos chamados tigres asiáticos, em 1997; a russa, em 1998; e, a do Brasil, em 1999.

[226] Em 1997, o custo dos cursos realizados pelo pessoal da Marinha namibiana no Brasil orçava no entorno de US$ 100 mil por ano.

[227] O Ministro da Defesa da Namíbia compareceu à formatura dos Oficiais namibianos no CIAW, em 11 de setembro de 1998. Após a formatura, esses oficiais regressaram à Namíbia para o início da montagem da estrutura organizacional da Ala Naval da Namíbia. A base adotada foi a da MB, com adaptações decorrentes da estrutura do Ministério Defesa da Namíbia e da própria origem da maioria desses oficiais, vindos do Exército namibiano.

> arcar com os custos dos cursos iniciados até janeiro de 1988. Para os cursos iniciados a partir de janeiro de 1999, a responsabilidade de arcar com tais custos passa a ser do Ministério da Defesa da Namíbia. Os custos serão fixados, apenas, de acordo com os gastos realizados (no curso), sem taxas de administração, e cobrados anualmente. (Extrato do despacho telegráfico 00019/2000 da SERE[228]).

Em novembro desse mesmo ano, o governo namibiano apresentou sua contraproposta aos termos apresentados pelo governo brasileiro para o ACNBN. A despeito de ligeiras modificações, a contraproposta namibiana manteve inalterados, em sua essência, os termos gerais do texto proposto, com exceção do levantamento da plataforma continental namibiana, para a qual o governo namibiano propôs que constituísse outro acordo, distinto do ACNBN, saindo da responsabilidade do Ministério da Defesa namibiano para o âmbito do Ministério das Terras, Reassentamento e Reabilitação, pasta que melhor reuniria condições para alocar os recursos necessários para tal iniciativa (OLIVEIRA, Despacho Telegráfico 00077/2000).

No final de 2001, o novo texto do ACNBN[229] foi finalmente assinado, em cerimônia realizada em Windhoek, com ampla cobertura da imprensa. Desta feita, as formalidades protocolares foram cumpridas, tendo sido estabelecidas estruturas de controle em ambos os países. No Brasil, o novo acordo foi colocado em vigor por meio de decreto presidencial, em 11 de julho de 2003.

Todavia, enquanto as novas bases do acordo eram negociadas, suas atividades, decorrentes do acordo inicial de 1994, em nenhum momento, deixaram de ser realizadas, tanto na área de pessoal quanto na área comercial, ainda que houvesse alguma redução em sua ênfase, particularmente, no que se refere ao aspecto comercial.

Na área de pessoal, em 1998, apenas atividades escolares foram realizadas. A Marinha da Namíbia designou mais 25 praças para o curso de formação de marinheiros no CIAA.[230] Após esse curso, normalmente, cerca de seis marinheiros namibianos permaneciam no Brasil para realizar os Cursos de Especialização para Cabos e de Habilitação e de Aperfeiçoamento para Sargentos, também no CIAA. Exatamente os mesmos cursos que frequentam os marinheiros e cabos da MB.

Em 10 de junho de 1999, em decorrência da criação, no Brasil, do Ministério da Defesa, o Ministério da Marinha foi transformado em Comando da Marinha, mantendo-se o

---

[228] Secretaria de Estado das Relações Exteriores do MRE.

[229] Muitos autores, em face de o acordo de 1994 não ter sido ratificado pelo Parlamento namibiano, nem promulgado pelo Presidente do Brasil, consideram que o ACNBN, efetivamente, teve início em 2001. O autor desta pesquisa, todavia, considerando que, desde 1994, as atividades decorrentes do texto, então acordado, jamais foram interrompidas, mesmo durante as negociações para a definição do novo texto, considera que o ACNBN teve seu início em 1994.

[230] Com pequenas variações no seu número, novas turmas de praças namibianos iniciaram cursos nos anos subsequentes.

Almirante de Esquadra Sérgio Gitirana Florêncio Chagastelles, antigo Ministro, como Comandante da Marinha.

Nesse mesmo ano de 1999, em setembro, o Presidente Sam Nujoma visitou o Brasil, quando teve oportunidade de visitar o CIAA e a EN. No decorrer dessa visita ao Brasil, a questão do financiamento para aquisição dos meios navais namibianos voltou a ser debatida. Foram propostos prazos de pagamento mais longos, porém, a Namíbia insistia em obtê-los sob a forma de concessão.

Ainda em 1999, a MB matriculou 123 militares namibianos em seus diversos cursos. Em dezembro, formaram-se os primeiros sete Guardas Marinha namibianos que lograram concluir o curso da Escola Naval.

Em 2000, poucas ações foram tomadas, mas a formação de pessoal atingiu seu ápice com a marca de 141 matrículas nos diversos cursos oferecidos.

A Marinha da Namíbia ressentia-se, contudo, da inexistência de meios navais onde seus militares pudessem praticar o conhecimento adquirido em sua formação no Brasil. A viabilidade financeira para a obtenção dos Navios Patrulha previstos no texto inicial do acordo, em 1994, vinha se mostrando inaceitável para a Namíbia, diante das condições de financiamento oferecidas pelo BNDES. Como assinalou o Almirante Mauro César em sua entrevista ao autor, considerando que não obteria apoio do MRE, nem do Ministério da Fazenda, para conseguir o financiamento adequado, que ele considerava essencial, aproveitou uma viagem que fizera a Alemanha para propor, sem sucesso, que, em comum acordo com o Brasil, a Alemanha financiasse a construção desses navios.[231]

A Marinha namibiana consultou, então, a MB quanto à viabilidade da permanência de um navio em Walvis Bay para prover meios de patrulha e treinamento para seu pessoal. Afinal, criar uma Marinha sem meios navais não faria o menor sentido. Porém, o alto custo para a MB, principalmente, com pagamento de pessoal, inviabilizou a adoção dessa alternativa. Sem mencionar as sensíveis questões jurídicas envolvidas na questão.

Visto que a compra de navios novos seria muito difícil, surgiu a ideia, que passou a ser trabalhada, de que seria mais interessante manter o acordo e a decorrente política de aproximação com a Namíbia oferecendo-se, por doação, ou com custos reduzidos, navios usados próximos do final de sua vida útil. Assim, em setembro de 1999, durante a visita do Presidente Sam Nujoma ao Brasil, desenvolveram-se negociações com o Secretário Permanente do Ministério da Defesa da Namíbia, Erastus Negonga, que integrava a comitiva

[231] Os dois primeiros navios da Classe Grajaú da MB haviam sido construídos na Alemanha.

do Presidente, quanto à possibilidade de se fazer um "leasing" de uma corveta brasileira da classe "Imperial Marinheiro", a par da aquisição dos Navios Patrulha e das Lanchas-Patrulha. O Secretário demonstrou interesse e certa pressa no negócio, em especial, da corveta, que deveria ser entregue em Walvis Bay, conduzida por uma tripulação mista.

Assim, já em novembro desse mesmo ano, em negociações com o representante internacional da EMGEPRON, foi definido o escopo do negócio, cujo financiamento seria posteriormente discutido. "Dentre as alternativas apresentadas, a parte namibiana optou por aquela que inclui a compra de um barco patrulha de 200t, classe Grajaú e quatro lanchas patrulha, de 45t, e o "leasing" de uma corveta de 960t, classe Imperial Marinheiro" (OLIVEIRA, despacho telegráfico 0282/1999).

Quanto à base naval de Walvis Bay, em abril de 2000, foi assinado com o Ministério da Defesa um protocolo de intenções, pelo qual a EMGEPRON prestaria assessoria na sua construção. "Pelo Protocolo, a EMGEPRON deslocará engenheiro naval a Walvis Bay, onde residirá durante todo o período de construção. A EMGEPRON receberá 1% do valor da obra a título de pagamento dessa assessoria" (OLIVEIRA, despacho telegráfico 00081/2000). A construção da base teve, efetivamente, início em 2002, a cargo, contudo, de uma empresa chinesa.[232]

Por fim, quanto ao LEPLAC, que fazia parte das conversações desde as tratativas iniciais para a formalização do primeiro texto do acordo, o assunto passou a ser conduzido por um comitê constituído por diversos ministérios namibianos, o que viria a excluí-lo do segundo texto do acordo, assinado em 2001. Exclusão que, a propósito, não visava à sua irrealização, uma vez que o LEPLAC passara a ser uma das prioridades do Presidente Sam Nujoma, mas à sua concretização por meio de um ministério que reunisse melhores condições para obtenção dos recursos necessários.

> Sobre o assunto recordo que o Ministro Erkki Nghimtima já me adiantara que, além do tema ser de competência do Ministério das Terras, Reassentamento e Reabilitação, seria essa a pasta que melhores condições reuniria para alocar recursos para a iniciativa (OLIVEIRA, despacho telegráfico 00157/2000).

Mesmo sendo transferido para a responsabilidade do Ministério das Terras, Reassentamento e Reabilitação, a EMGEPRON manteve a execução do projeto, aproveitando a experiência da Marinha brasileira adquirida quando da execução de seu próprio LEPLAC. O trabalho seria complexo, envolvendo profissionais de várias áreas que deveriam atender aos

[232] O que configura mais uma das tentativas chinesas no sentido de passar a exercer influência na Marinha namibiana.

critérios rigorosos da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU, o que levava seus custos para a ordem de US$ 80 milhões.

Em 2001, o, então, Ministro das Terras, Reassentamento e Reabilitação, Hifikepunye Lucas Pohamba,[233] visitou o Brasil e, como emissário do presidente Sam Nujoma, solicitou ao Presidente Fernando Henrique Cardoso a execução do LEPLAC da Namíbia. A MB não tinha meios próprios para fazê-lo, mas seria possível para a EMGEPRON gerenciar a tarefa.

Entrementes, os Secretários Permanentes dos Ministérios da Fazenda e da Defesa namibianos estiveram no Brasil, pouco antes, para tratar do apoio técnico para a construção da Base Naval de Walvis Bay e da compra de um Navio Patrulha e de quatro Lanchas Patrulha, orçados em cerca de US$ 31,6 milhões, que seriam construídos no estaleiro INACE, no Ceará, sob gerenciamento da EMGEPRON.

Todas essas tratativas deram-se em paralelo à discussão do novo texto do acordo, assinado em 2001. Prova cabal e inconteste do desejo dos dois países na continuidade de sua parceria, a despeito de entraves administrativos ainda por resolver.

Em 2002, já sob as circunstâncias do novo texto do ACNBN, a cooperação intensificou-se sobremaneira.

No início de 2002, o Ministro Pohamba fez nova visita ao Brasil e assinou o contrato com a EMGEPRON para início do LEPLAC. O projeto foi acompanhado por uma equipe técnica namibiana, integrada por geólogos e geofísicos, de maneira que pudessem absorver a tecnologia empregada pelas equipes científicas contratadas pela EMGEPRON, que atuaram sob a supervisão da MB. Ainda no decorrer de 2002, um relatório de planejamento com estudos iniciais foi apresentado ao Ministro POHAMBA.

Em março de 2002, o contrato de fornecimento do Navio Patrulha foi assinado, no Brasil, pelo Secretário Permanente do Ministério da Defesa da Namíbia com a EMGEPRON, devendo se tornar eficaz quando os detalhes do pagamento fossem acordados entre as partes contratantes.[234]

Ainda, nesse mesmo ano, a Ala Naval da Namíbia incorporou seu primeiro navio, transferido do Ministério namibiano das Pescas e dos Recursos Marinhos.

Em janeiro de 2003, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva teve início no Brasil.

---

[233] Hifikepunye Lucas Pohamba, foi eleito para suceder Sam Nujoma na Presidência da Namíbia, cargo que ocupou de 2005 a 2015, sendo, posteriormente, sucedido por Hage Geingob, atual Presidente. As tratativas realizadas por Pohamba como Ministro das Terras, Reassentamento e Reabilitação para a execução do LEPLAC tornaram-no, também, um grande amigo do Brasil.

[234] Em 2004, foi, efetivamente, assinado o contrato de aquisição de um Navio Patrulha e duas Lanchas Patrulha.

Já em maio desse ano, o Ministro da Defesa do Brasil, Embaixador José Viegas Filho, visitou a Namíbia e anunciou a aprovação da doação da corveta, causando ótima repercussão no país.[235] Além de assuntos atinentes ao ACNBN, o Ministro tratou, no que concerne aos assuntos de sua responsabilidade, dos preparativos para a visita do Presidente Lula à Namíbia, no final do ano, o que caracteriza, no entender do autor desta pesquisa, uma nova atitude do Governo brasileiro em relação à África[236] e, particularmente, à Namíbia.[237]

Por ocasião da visita do Presidente LULA, em novembro de 2003, foram assinados os contratos para a realização da segunda fase do LEPLAC, em uma iniciativa de cooperação conjunta com a Escola Politécnica da Namíbia e a Universidade Federal Fluminense (UFF), e para realização de reparos na Corveta "Purus" da MB, a ser doada para a Namíbia.

A decisão de assinar esses contratos com a EMGEPRON foi do próprio Presidente SAM NUJOMA, superando pressões contrárias de origem externa percebidas no ambiente namibiano.

Há diversos países que se fazem presentes na Namíbia com programas bilaterais de cooperação em diversas áreas, com significativa ajuda e patrocínio financeiro a diferentes projetos. Entre eles, podem ser ressaltados como mais presentes, em ordem alfabética, Alemanha, China, Estados Unidos, Finlândia, Países Baixos e Suécia. Objetivamente, em relação à cooperação militar-naval, as seguintes pressões podem ser identificadas, ou percebidas:

a) da China, que tem acordos de cooperação militar com a Força Aérea e o Exército namibianos e que tenta, há algum tempo, estabelecer acordo formal militar, também, com a Marinha namibiana sem sucesso. Releva mencionar que a China assinou com a Namíbia, ainda em 1995, um protocolo de intenções para assistência militar (PISANI, 2003);

b) da Espanha, que tentou, sem sucesso, estabelecer acordo de cooperação militar com a Marinha namibiana, em face dos interesses de suas empresas de pesca – o que conseguiu, porém, de modo indireto –, pois desenvolve cooperação com o Ministério das Pescas e dos Recursos Marinhos, o qual, pela importância de sua atividade fim, dispõe, inclusive, de navios para patrulhamento marítimo. “Em sua recente visita oficial à Namíbia o Rei Juan Carlos anunciou créditos de US$ 60 milhões para ‘joint ventures’ na área da pesca”. (OLIVEIRA, despacho telegráfico 00078/1999);

---

[235] Em 2003, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, também visitou a Namíbia.
[236] Nessa viagem, novembro de 2003, Lula visitou São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul. Entre novembro de 2003 e fevereiro de 2006, Lula fez cinco viagens à África.
[237] A despeito de reiterados convites do Presidente Sam Nujoma, o Presidente FHC não visitou a Namíbia.

c) da Índia, “Surpreendeu aos meios militares – inclusive aos Adidos Militares – constatar que a Índia havia estabelecido missão militar na Namíbia (WHITAKER, despacho telegráfico 00377/2003); e,

d) da França, “A Fragata francesa ‘Nivose’ chegou na segunda-feira, dia 30, ao porto de Walvis Bay, para uma visita de cinco dias à Namíbia. O intuito da viagem dos militares franceses é o de estabelecer programa de cooperação com a Marinha namibiana**,** conforme declarou o Comandante da fragata, Gilles Boidevezi”. (WHITAKER, despacho telegráfico 00185/2005).

O LEPLAC namibiano operacionalizou-se no decorrer de 2004, quando foi realizada a coleta de dados.[238] Em outubro de 2005, a Namíbia submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU o “Consolidation Report” de seu LEPLAC, em que reivindica uma área de mais de um milhão de quilômetros quadrados de plataforma continental estendida.

Em 25 de julho de 2004, após período de reparos e de adestramentos ministrados pela MB na Base Naval de Aratu, em Salvador, a Corveta "Purus" foi transferida para a Marinha da Namíbia. A travessia do Atlântico foi realizada com tripulação namibiana, tendo a bordo, apenas, oito militares brasileiros. O navio, que passou a se chamar "Lt Gen Jerobean Dimo Hamaambo", chegou a Walvis Bay, em 25AG02004, sendo saudado como "o primeiro navio de combate da Marinha da Namíbia".

Com a chegada da corveta à Namíbia foi instalado um Grupo de Assessoramento Técnico formado por três praças da MB que se revezavam a cada seis meses. A juízo do autor desta pesquisa, houve erro de avaliação da MB, provavelmente em virtude da inexperiência com esse tipo de situação, quanto à capacidade de um Suboficial e dois Sargentos serem capazes de prover adequado assessoramento técnico e operacional à uma Marinha recém-formada, cujo pessoal era inexperiente nas lides do mar, em particular, na operação de um navio desse porte, ainda mais, revezando-se a cada seis meses, o que dificulta a consolidação do relacionamento pessoal e a transferência de experiência e de conhecimento. A rápida deterioração do navio, ainda que outras causas tenham concorrido para tal, foi fator desmotivador que repercutiu negativamente para o acordo. Em 2006, o GAT de Apoio à Corveta passou a ser chefiado por oficial e foi designado um oficial superior da MB para prestar assessoria ao Estado-Maior da Marinha da Namíbia.

[238] O levantamento foi realizado pelo navio inglês "Sea Surveyor", contratado pela EMGEPRON.

Ainda em 2004, a Marinha da Namíbia solicitou a formação de um pelotão de fuzileiros navais.[239] A formação desses fuzileiros navais – 46 militares – foi realizada no Brasil, a partir de julho de 2005, mediante matrícula no Curso de Formação de Soldados do Corpo de Fuzileiros Navais da MB. O autor desta pesquisa reputa o êxito obtido com esta formação, exatamente nos mesmos moldes da formação do Fuzileiro Naval da MB, como uma das razões principais para a decisão posterior do Almirante Vilho de criar na Marinha da Namíbia, um Corpo de Fuzileiros Navais.

Inicialmente, havia a previsão de formar apenas um Pelotão de Fuzileiros Navais. Posteriormente, o efetivo julgado necessário passou para uma Companhia e, finalmente, em despacho do Almirante Vilho com o Ministro da Defesa da Namíbia, ficou decidido que seria criado o Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha da Namíbia, razão do porquê da visita do Almirante Vilho ao CFN, em maio de 2008, quando o autor desta pesquisa, como Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil teve a oportunidade de recebê-lo, no Comando-Geral do CFN, para reunião específica sobre o assunto.

Nessa reunião, foi decidido uma mudança do paradigma, até então, adotado pelo ACNBN para a formação dos militares namibianos: no que concerne à formação dos Fuzileiros Navais da Marinha namibiana esta seria conduzida na própria Namíbia. Para tanto, uma equipe do CFN deslocou-se para a Namíbia a fim de, lá, instalar um Curso de Formação de Soldados Fuzileiros Navais exatamente nos mesmos moldes do que é empregado no Brasil pelo CFN para formar seus militares.[240]

Fruto desses desdobramentos e, principalmente, da incorporação da Corveta "Lt Gen Jerobean Dimo Hamaambo", a Marinha da Namíbia foi formalmente comissionada, em 06 de outubro de 2004, sob o comando do, então, Capitão de Mar e Guerra VILHO, desligando-se da estrutura do Exército namibiano, e passando à subordinação do Chefe das Forças de Defesa da Namíbia.

Em 16 de janeiro de 2009, o Navio Patrulha "Brendan Simbwaye" foi entregue à Marinha namibiana, no estaleiro INACE, em Fortaleza. O navio chegou a Walvis Bay em 21 de abril de 2009, em companhia da Corveta "Caboclo" da MB, após cumprir programa de adestramento realizado pela MB. A tripulação namibiana contava com apoio de um oficial e

[239] O Almirante Vilho desejava ter na Marinha namibiana, fuzileiros navais especificamente formados para tal, ao invés de militares oriundos do Exército namibiano que não têm formação específica adequada.

[240] Esta mudança de paradigma aliviou sobremaneira os custos da Marinha da Namíbia com a formação de seus Fuzileiros Navais. Por outro lado, possibilitou a Oficiais e Praças Fuzileiros Navais da MB passarem um período, normalmente de um ano, naquele País, o que configura uma extraordinária experiência de vida, profissional e pessoal, embora acarrete maiores despesas para a MB.

quatro praças brasileiros. Em 02 de junho, ocorreu seu comissionamento em cerimônia que contou com as presenças do Presidente da Namíbia e do Comandante da MB.[241]

Em decorrência da consolidação do Ministério da Defesa do Brasil, foi assinado, em 01 de junho de 2009, um acordo entre o Brasil e a Namíbia sobre cooperação no domínio da defesa cujos termos, regra geral, seguem os estabelecidos no ACNBN, assinado em 2001.

Ainda em 2009, iniciou-se a realização de reuniões bianuais entre os Estados-Maiores das duas Marinhas, importante fórum para debates e ajustes sobre interoperabilidade, participação de meios operativos e de pessoal nos adestramentos, intercâmbio de pessoal, apoio logístico e pesquisa e desenvolvimento.

Em 2010, foram criados dois Grupos de Assessoramento Técnico – os GAT. No que concerne aos meios navais, o GAT de apoio à Corveta foi transformado em Missão de Assessoria Naval na Namíbia (MAN-Namíbia), subordinada ao Comando de Operações Navais, sendo chefiada por um Capitão de Fragata e composta por mais quatro oficiais superiores e onze praças. No que diz respeito aos Fuzileiros Navais, foi criado o GAT-FN sendo chefiado por um Capitão-de-Mar-e-Guerra, contando com mais três oficiais e oito praças com o propósito de assessorar a criação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais e do Curso de Formação de Soldados Fuzileiros Navais, além de desenvolver o Cerimonial da Marinha da Namíbia, fato que releva considerar em face de sua importância no aspecto cultural, eis que fortemente contribui para a incorporação pela Marinha namibiana de tradições culturais da Marinha brasileira.

3.1.2.1 O Como e o Porquê da Manutenção do ACNBN

O mapeamento do processo acima encetado, relativo ao desenvolvimento do ACNBN, possibilita que se identifique o como e o porquê de sua manutenção, ao longo da moldura temporal de dezesseis anos, estabelecida para esta pesquisa, 1994 a 2010, sob a perspectiva de ambos os países. Os quais, entretanto, não diferem, significativamente, do como e do porquê que levaram a seu estabelecimento, como já apresentado na seção anterior.

No que concerne à unidade de análise ideacional, fica evidenciado, sob a perspectiva namibiana, que a Namíbia tinha necessidade premente de construir e desenvolver sua Marinha, pois as vulnerabilidades que apresentava em relação aos recursos vivos e não vivos de suas águas jurisdicionais assim o requeriam, de molde a protegê-los adequadamente. Por sua vez, a segurança marítima de suas águas jurisdicionais demandava, inicialmente, sua

[241] As duas Lanchas Patrulha foram entregues em 25 de maio de 2011.

perfeita e legal delimitação, particularmente no que concerne à plataforma continental estendida, cuja reinvindicação precisava ser submetida em prazo curto à ONU - até 2004 - em face dos ditames da UNCLOS. Por conseguinte, o LEPLAC namibiano tornou-se prioridade para o governo da Namíbia. O próprio Presidente Sam Nujoma efetuou gestões para sua execução em tempo hábil. Visando à maior facilidade de obtenção dos recursos necessários, tal empreitada foi desvinculada do escopo do ACNBN.

Quanto às motivações da Marinha do Brasil, a ideia da concretização da projeção visualizada do poder naval brasileiro no Atlântico Sul e, particularmente, sua presença em um país da África sul-atlântica continuava a persistir, o que recomendava a manutenção do acordo. Contudo, a frustração das expectativas comerciais geradas quando da implementação do acordo arrefeceu o ímpeto dessa iniciativa.

Circunstância que recomenda aprofundar o exame dos aspectos intrínsecos à unidade de análise da vertente econômica.

A primeira conclusão relevante que sobressai da vertente econômica decorre da constatação que a frustação das expectativas comerciais não pode ser, efetivamente, debitada a um fracasso na implementação e no desenvolvimento do acordo, mas sim, ao fato de elas serem, por diversas razões, desprovidas de contato com a realidade. O Almirante Robério Coutinho considera que os resultados comerciais do acordo são incipientes, para não dizer frustrantes. Em sua opinião são duas as causas. "Primeiro pela situação da Namíbia. A Namíbia não era e não é um país rico; a segunda componente é essa: a nossa gente não tem apetite de fazer promoção comercial ativa, intensiva, como os países grandes fazem". (Entrevista do Almirante Robério Coutinho ao autor em 2014).

O fato é que as expectativas comerciais otimistas, ao se desvanecerem, tiraram muito dos atrativos iniciais motivadores do acordo, sob a perspectiva da MB. "Quando cheguei lá e vi as reais capacidades da Namíbia e que as esperanças de compras não iriam se concretizar, imaginei que a minha missão ia ser encurtada" (SCOFIELD, 2011, entrevista do Almirante Ortiz Chaves[242]). Percebe-se, inclusive, nas entrelinhas das entrevistas dos oficiais de Marinha que a frustação das expectativas comerciais contribuiu para a decisão da MB não mais custear os cursos ministrados aos namibianos no Brasil, tendo em vista que as contrapartidas comerciais imaginadas não se concretizaram.

Cabem aqui, portanto, alguns comentários sobre as circunstâncias comerciais do acordo.

[242] O Almirante Francisco Carlos Ortiz de Holanda Chaves foi o primeiro Chefe da Missão Naval Brasileira na Namíbia.

Primeiramente, é necessário ressaltar, como já anteriormente apontado, que as expectativas comerciais criadas pelos oficiais brasileiros não correspondiam, em absoluto, à realidade econômica namibiana, diante das dificuldades orçamentárias vividas por aquele país na sua pós-independência.

Por outro lado, no juízo do autor desta pesquisa, não se pode deixar de ressaltar que as expectativas criadas não correspondiam, também, à própria realidade brasileira, e por três questões essenciais.

Primeiramente, faltava experiência nessa área de negócios, tanto por parte da MB quanto por parte da EMGEPRON, empresa criada havia cerca de dez anos e que não tivera ainda a oportunidade de consolidar uma expertise comercial em acordos internacionais. "Não estamos explorando esse filão estratégico que colocamos lá [Namíbia] porque não temos uma estratégia perfeitamente delineada, o que demonstra falta de percepção da importância do correto desenvolvimento do acordo" (Entrevista do Presidente da EMGEPRON, Almirante Marcelio Carmo de Castro Pereira ao autor em 2012).

Segundo, pela equivocada avaliação da própria situação orçamentária então vivida pelo Brasil, que dificultava o oferecimento de financiamento em condições vantajosas capazes de se amoldarem à capacidade de pagamento da Namíbia, atitude essencial para o sucesso no mercado internacional – formal - de venda de meios e sistemas de armas.

Finalmente, como a política externa brasileira de então, por sua vez, não via atrativos maiores nesse acordo, não incentivava politicamente o oferecimento do financiamento necessário, o que, caso contrário, poderia viabilizá-lo a despeito das restrições orçamentárias. O, então, Ministro da Marinha, Alte Mauro Cesar Rodrigues Pereira, em conversas pessoais com o Presidente Fernando Henrique Cardoso insistiu, sobremaneira, na oportunidade que se apresentava ao Brasil de exportar navios de guerra fabricados no Brasil, o que seria, no seu entender uma vantagem fabulosa. Para tanto, "poderíamos financiar em condições vantajosas...para que eles pudessem pagar a perder de vista" (Entrevista do Almirante Mauro Cesar ao autor em 2013).

De modo que o Brasil, por falta de uma visão político-estratégica capaz de superar as restrições orçamentárias pelas quais passava, não demonstrou vontade política para oferecer à Namíbia um financiamento em condições que possibilitassem a viabilização das aquisições imaginadas. Fato que foi, formalmente, levado ao Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

> Ressalta-se que, nesse contexto, o Brasil conseguiu posição privilegiada para vir a ser o fornecedor de navios e equipamentos da Ala Naval namibiana, concretizando intenção e legítimo anseio já manifesto pelos africanos. Todavia, dificuldades

> orçamentárias e ausência de propostas de financiamento tem postergado os prazos de eventos relacionados à obtenção de navios. O nosso país, certamente, terá que apresentar uma proposta para o fornecimento de Navios Patrulha (NaPa), sendo altamente desejável que esta inclua condições favoráveis de financiamento, sob pena de perdermos posição para países que mantém posturas comerciais ágeis e bem estruturadas e, também, interessados em prestar esse tipo de apoio. (PEREIRA, 1995).

Nesse sentido, também, manifestou-se por algumas vezes o Embaixador José Ferreira Lopes, ora abordando o tema sob um viés mais político,

> No tocante a agenda bilateral propriamente dita, não poderei deixar de pugnar, com a mesma tenacidade que pautou minha atuação em 1996, pelo êxito da cooperação naval com este país – verdadeiro esteio das relações bilaterais -, o qual repousa na venda financiada de meios navais. O bom êxito desta meta depende, devo assinalá-lo, em larga medida, ***da prioridade política que se venha a consignar ao tema*** na SERE (LOPES, despacho telegráfico 00003/1997. Grifo nosso).

Ou, sendo mais objetivo, abordando diretamente a questão sob o aspecto econômico-financeiro.

> Nosso objetivo, parece-me, deveria revestir-se menos dessa qualidade e visar, precipuamente, a abrir mercados para nossos produtos e serviços [...]. É descabido impor requisitos como a exigência de venda FOB, escorada por cartas de crédito irrevogáveis e irretratáveis, avalizadas por banco internacional de primeira linha. Algumas dessas providências constituem as últimas a serem tomadas – se é que devem ser consideradas de todo. (LOPES, despacho telegráfico 00041/1997).

De modo que não foi possível concretizar-se uma oferta de financiamento que satisfizesse as duas partes. Em 15/JUN/1997, por exemplo, uma comitiva brasileira do Ministério da Fazenda esteve em Windhoek com o propósito de apresentar condições de financiamento para os navios patrulha a serem construídos no Brasil e para a construção da base naval. Condições que foram desconsideradas pela Namíbia. A avaliação feita pelo Ministério da Fazenda brasileiro considerava que a Namíbia pretendia empréstimos concessivos, o que não foi aceito, pois seria ajuda econômica e não um financiamento do BNDES.

Em vista disso, só foi possível concretizar, efetivamente, a encomenda de maios navais em 2004: um único navio patrulha de 200 toneladas de deslocamento (Classe Grajaú na MB) e duas lanchas patrulha. O NaPa "Brendan Simbwaye" foi construído pelo estaleiro INACE, em Fortaleza, e entregue à Marinha da Namíbia em 16/JAN/2009. Mesmo assim, o financiamento oferecido para tal foi descartado pela Namíbia. Mediante alongamento dos prazos de construção e do cronograma de desembolso, os pagamentos foram realizados diretamente pelo tesouro do governo namibiano.

Por conseguinte, pode-se concluir do exame dos aspectos inerentes à unidade de análise econômica que os ganhos comerciais, inicialmente previstos quando do

estabelecimento do acordo, não se concretizaram, pelo menos, na escala inicialmente visualizada quando das tratativas iniciais do acordo. Fato que gerou frustrações que atenuaram, sob a perspectiva da MB, as motivações e iniciativas para seu fortalecimento. Cumpre ressaltar que, até mesmo, o grande impulso trazido ao ACNBN, em decorrência da ampliação de seu escopo para abranger a criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, resultou da iniciativa da Marinha namibiana e não de qualquer oferecimento da MB nesse sentido.

Já, quanto ao como da manutenção do ACNBN ao longo da moldura temporal da pesquisa, poder-se-ia considerar, à uma primeira vista, que, uma vez estabelecido o acordo, este seguiu seu curso normal sem maiores atropelos. Conclusão que, todavia, não resiste à comparação com o que se passou com as outras Forças Singulares namibianas. Inicialmente, o Exército namibiano começou a ser formado pelo Reino Unido e a Força Aérea namibiana, pelos EUA. Entretanto, após algum tempo, ambas as Forças passaram à área de influência chinesa, particularmente, e com muita ênfase, a Força Aérea namibiana.

A Marinha namibiana não ficou imune às investidas chinesas, tanto no que concerne à assistência na formação de pessoal, sistematicamente oferecida, quanto ao material, cujas tratativas culminaram com a incorporação à Marinha da Namíbia, em 2012, do Navio Logístico Multiuso "Elephant", oferecido em condições favorecidas.

A abordagem da China em suas relações com os países africanos e, em especial, com a Namíbia difere significativamente da brasileira.

> A Política da China para o continente africano, diferentemente do que ocorre com a brasileira, se caracteriza por um esforço coordenado, envolvendo diversos atores governamentais, bancos estatais e empresas, o que permite a adoção de postura pragmática e eficaz na busca dos seus interesses. A crescente influência chinesa entre as forças armadas namibianas é resultado dessa política, cuja manifestação mais recente foi a venda a NN [Namibian Navy], em condições favorecidas, do NApLog "Elephant". Esta tendência, ao aprofundar os laços logísticos da NN com a RPC, passa a afetar diretamente a cooperação naval brasileira (ALMEIDA, 2012, p. 85).

Não seriam, entretanto, apenas os laços logísticos, necessariamente estabelecidos entre a Marinha namibiana e sua congênere da RPC - a fim de assegurar a adequada manutenção desse navio - que poderiam afetar diretamente a continuidade do ACNBN. O oferecimento de cursos na China, relacionados, ou não, com a operação do NApLog "Elephant", naturalmente, atraía os militares da Marinha namibiana. "Alguns oficiais entravam na disputa para viajar à China e serem matriculados nos vários cursos disponibilizados pela Marinha da China. Ou seja, em 2010, eu senti uma pequena mudança de

perfil, no que diz respeito às tentações chinesas" (SANTOS JÚNIOR,[243] 2012). "A China tenta a todo o custo dominar a Marinha da Namíbia. O interesse chinês estaria na pesca e nos recursos da plataforma continental namibiana (Entrevista do Comandante Pedretti[244] ao autor, em 2015).

Embora a chegada do NApLog "Elephant" à Namíbia tenha-se dado em 13 de agosto de 2012, fora, portanto, da moldura temporal desta pesquisa, as tratativas para sua cessão começaram cerca de três anos antes. Sua chegada à Walvis Bay torna-se fato relevante, primeiramente, porque esse navio substituiu o "Lt General Dimo Hamaambo" – antiga corveta brasileira Purus – que, sem condições de operação e de manutenção, foi descomissionada, por coincidência, no mesmo dia da chegada do "Elephant". Depois, por ser um navio completamente novo, de razoável porte - 2500 toneladas de deslocamento – dotado de convôo para helicópteros, com capacidade de transporte de até 150 militares, além de seis blindados e alguns contêineres, que, a propósito, não faria feio, caso fosse incorporado à Marinha do Brasil. Não há dados exatos divulgados acerca do preço, efetivamente, pago pela Namíbia, a não ser que foram módicos e em condições vantajosas. Como a China, normalmente, em suas transações comerciais com os países africanos, aceita produtos não monetários como forma de pagamento, provavelmente, algum tipo de escambo envolvendo recursos primários pode ter acontecido.

De modo que se faz necessário aprofundar o exame dos aspectos inerentes à unidade de análise ideacional, a fim de identificar as motivações que levaram a Marinha da Namíbia a continuar com o ACNBN, a despeito das iniciativas da China que visavam a atraí-la para sua esfera de influência, à semelhança do que acontecera com as demais Forças Armadas namibianas.

Sem sombra de dúvida, a presença do Almirante Vilho no comando da Marinha da Namíbia sobressai como essencial para a manutenção do ACNBN. "Ele tem resistido a esse assédio chinês...a China ofereceu à Namíbia um navio imenso para os padrões, comparado com o navio de 200 toneladas que nós...estamos vendendo" (Entrevista do Embaixador Christiano Whitaker ao autor, em 2014). Segundo o Embaixador Whitaker, a cooperação horizontal que o Brasil pratica cria dificuldades diante de potências dotadas de maior disponibilidade de recursos que desenvolvem uma abordagem vertical em seus projetos de cooperação.

---

[243] Capitão de Mar e Guerra (FN-RM1) José Calixto dos Santos Junior, primeiro Encarregado do Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais (GAT-FN) de março de 2009 a dezembro de 2010.

[244] Capitão de Mar e Guerra (RM1) Julio Cesar Marrocos Pedretti, Adido Naval na Namíbia de julho de 2008 a julho de 2010.

> Isso traz algumas dificuldades para nós diante desses países que têm recursos e vêm com a cooperação vertical...dificuldades sobretudo, a meu ver, com respeito a esses países que esperam... que olham para o Brasil e o Brasil quer olhar na horizontal...eles sentem-se frustrados com isso" (Entrevista do Embaixador Christiano Whitaker ao autor, em 2014).

Quando estava prestes a se despedir da Namíbia, o Embaixador Christiano Whitaker foi convidado para um jantar com o Presidente Sam Nujoma e esposa. Em meio ao jantar, quando conversavam sobre as dificuldades da manutenção do acordo, disse-lhe o Presidente: "Embaixador, o Brasil está perdendo o bonde..." (Entrevista do Embaixador Christiano Whitaker ao autor, em 2014).

O Presidente Sam Nujoma, por sua vez, também, é um dos grandes responsáveis pela manutenção do ACNBN. Seu apreço pelo Brasil não permitiu que se deixasse levar pela pressão de países outros, interessados, também, em algum tipo de cooperação. Manteve o acordo eficaz, mesmo quando a Marinha do Brasil, rompendo com seus termos iniciais, decidiu que não mais custearia os cursos oferecidos à Marinha namibiana, cujo montante anual girava em torno de US$ 100 mil. Foi o Presidente Sam Nujoma quem, pessoalmente, insistiu "não, não, nós temos que fazer com o Brasil. Quero que se faça com o Brasil" (Entrevista do Embaixador Christiano Whitaker ao autor, em 2014). Por sinal, o Embaixador Whitaker (2011), diante do valor que estava em jogo, julga que a Marinha do Brasil poderia ter feito um esforço financeiro a fim de continuar a custear os cursos, pois a decisão de cobrá-los poderia ter comprometido o acordo. Mais uma vez, entretanto, "a paixão de Nujoma fez com que ele mantivesse o programa, prestigiando um acordo que queria manter" (WHITAKER, 2011).

Ademais, sua atuação na decisão quanto à execução do LEPLAC foi primordial para o êxito dessa empreitada, pois, conforme atesta o Embaixador Ferreira Lopes, o Presidente Sam Nujoma já tinha, desde 1998, ideia formada a respeito.

> Segundo o Chefe de Estado, a capacitação técnica sofisticada da Marinha Brasileira aliada – igualmente relevante – à confiabilidade política do Brasil como parceiro da Namíbia, a tornava, a seus olhos, no atual cenário, a única opção viável para levar adiante o levantamento da plataforma continental (Embaixador FERREIRA LOPES, despacho telegráfico 002171998).

Por fim, à medida que o Ministro das Terras, Reassentamento e Reabilitação Hifikepunye Lucas Pohamba, engajava-se nas tratativas e, posteriormente, na própria execução do LEPLAC criou laços com o Brasil que, também, muito ajudaram à manutenção do acordo quando se tornou Presidente da Namíbia entre 2005 a 2015.

De modo que, sob a perspectiva namibiana, aplicando-se a essa decisão de política externa – a manutenção do ACNBN - os modelos de análise de Graham Allison, pode-se

constatar que as razões maiores de sua manutenção decorreram de iniciativas de atores individuais com capacidades políticas, ainda que desiguais, de interferir na decisão em questão, o que caracterizaria o Modelo Burocrático (Modelo III).

Contudo, o nível decisório desses atores, em especial do próprio Sam Nujoma, quem, como Presidente e Patriarca da Nação namibiana, representava o próprio Estado, cujas jovens instituições políticas ainda careciam de consolidação plena, conduz ao Modelo do Ator Racional (Modelo I), pois, no caso de Estados novos como a Namíbia, o Presidente frequentemente domina inteiramente os aspectos de sua política externa (DU PISANI, 2010).[245] Nesse modelo, as iniciativas de política internacional resultam da ação do Estado - entendido como um ator racional unitário - diante das condicionantes estratégicas com que se defronta em determinada situação.

Quais seriam, então, as condicionantes estratégicas com que se defrontava a Namíbia, no que concerne ao ACNBN? Pergunta que o autor desta pesquisa julga relevante tentar responder, pois, por maiores que fossem (e são) os laços de apreço e amizade que Sam Nujoma, Peter Hafeni Vilho, Hifikepunye Lucas Pohamba, e tantos outros, possam ter desenvolvido com o Brasil, não acredita que seriam condição bastante o suficiente para determinar a manutenção do acordo, a despeito dos obstáculos intervenientes.

> Inicialmente, o treinamento do pessoal namibiano era oferecido a custos reduzidos, na condição de que a Namíbia viesse a adquirir navios do Brasil. A Namíbia começou, a partir de 2006, a comprar as vagas e a pagar um preço elevado pela formação de seus oficiais na Escola Naval [...]. O preço de qualquer navio que a Namíbia pretenda adquirir do Brasil é informado à Namíbia antes do início da construção. A partir de então, a Namíbia parte para os procedimentos financeiros visando à obtenção de recursos. Esta operação tem se demonstrado arriscada e de difícil contabilidade para os padrões namibianos, uma vez que o Brasil repassa à Namíbia todos os custos associados e os ajustes de inflação, tanto dos itens novos como o de produtos acabados, aumentando, ao mesmo tempo, os preços de insumos sem informação prévia ao consumidor (Namíbia). Ao se verificar, em mais detalhe, o preço inicial de venda do NS "Brendan Simbwaye" e o preço que a Namíbia efetivamente pagou pelo navio, a diferença é exorbitante! (VILHO,[246] 2012).

[245] Situação que remete ao aparato decisório identificado por Hermann; Hermann; Hagan (1987) de "unidade de última instância decisória" ("ultimate decision unit") a qual reúne as autoridades que têm o poder de empregar os recursos da sociedade e, no que concerne a determinado problema, a autoridade de dar a decisão final, a qual dificilmente será revertida – "Within that apparatus is a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, with the authority to make a decision that cannot be readily reversed" (HERMANN; HERMANN; HAGAN, 1987, p. 309). Situação, por sinal, característica dos Estados de pequeno porte em que o nível decisório concentra-se nos principais líderes governamentais.

[246] O autor desta pesquisa tentou, sem sucesso, entrevistar o Almirante Vilho, Comandante da Marinha namibiana. Em contatos pessoais mantidos, devido à estima que ambos desenvolveram no decorrer das tratativas para a criação do Corpo de Fuzileiros Navais namibiano, o Alte Vilho disse ao autor desta pesquisa que não se sentia confortável, em face da posição que ocupava, comentar aspectos do ACNBN tendo em vista que, por estar em pleno vigor, alguma palavra dita por ele poderia ser mal interpretada, criando dificuldades ou constrangimentos desnecessários. Em contato formal, o Adido Naval da Marinha da Namíbia no Brasil Captain Navy G. Pandeni, em e-mail datado de 08/04/2015, declarou que, institucionalmente, tal entrevista não seria apropriada. Contudo, tal recusa, no que concerne à pesquisa, não trouxe prejuízos maiores em decorrência do

As palavras do Comandante da Marinha namibiana bem demonstram que houve (e há) obstáculos e dificuldades intervenientes no desenvolvimento do acordo, os quais, contudo, não têm sido suficientes para impedir seu desenvolvimento e manutenção.

A continuação efetiva do acordo deu-se, assim entende o autor desta pesquisa, porque a par dos fortes laços de apreço e consideração que as principais lideranças namibianas desenvolveram com o Brasil, havia condicionantes estratégicos que recomendavam a manutenção e o estreitamento dos laços institucionais estabelecidos com o Brasil, a despeito das dificuldades intervenientes.

Condicionantes que decorreriam da posição geopolítica regional da Namíbia que a coloca entre dois vizinhos, relativamente à Namíbia, poderosos – África do Sul e Angola – de cujas influências, vindas muito antes da própria independência, a Namíbia procuraria descolar-se, em busca de sua própria autonomia. Como seria o caso da África do Sul, por exemplo.

> O que o México diz que está tão longe de Deus e tão perto dos EUA, pode-se dizer da Namíbia em relação à África do Sul. E eles ressentem-se disso. Tenho a impressão que é isso que eles queriam. Algo ou alguém que pudesse eventualmente se contrapor à África do Sul (WHITHAKER, 2011).

Quanto às relações entre Angola e Namíbia, a influência angolana parece ser mais amena: "No que concerne às relações entre Angola e Namíbia, elas sempre foram pacíficas. Não obstante é preciso levar em conta que manter a paz decorre da existência de conflito"[247] (HAMUTENYA, 2014, p. 82). Conflito, como ressalta esse autor, que se tornou palavra corrente na maioria dos relatórios, apreciações e desafios que o continente africano hoje enfrenta.

Partindo-se da premissa que em âmbitos regionais repetem-se processos similares aos que se desenvolvem no âmbito global, como afirma, por exemplo, a Teoria do Equilíbrio de Poder: "O equilíbrio do poder tanto tem uma dimensão global (sistêmica) quanto regional (subsistêmica)"[248] (PAUL, 2004, p. 5. Tradução nossa), ou a Teoria da Transição do Poder, como revista por Douglas Lemke: "a Teoria da Transição do Poder descreve o sistema internacional como uma hierarquia internacional de poder. Minha revisão reformula essa visão apresentando o sistema internacional como uma série de hierarquias de poder paralelas,

---

Alte Vilho ter respondido, em 2012 (portanto, data bem mais próxima da moldura temporal da pesquisa) por escrito a um questionário formal e bem completo que lhe fora apresentado pelo Adido Naval Brasileiro na Namíbia, com o intuito de subsidiar trabalho monográfico do CMG Claudio Henrique Mello de Almeida para o Curso de Política e Estratégia Marítimas da EGN.

[247] "As regards Angola's relationship with Namibia, it has always been one of peace. Nonetheless, it needs to be noted that peace making is necessitated by conflict. "

[248] "Balance of power also has global (systemic) and regional (subsystemic) dimensions".

cada uma funcionando semelhantemente às demais e em consonância com a hierarquia de poder global"[249] (LEMKE, 2004, p. 48. Tradução nossa), pode-se inferir que a Namíbia, dentro de sua estrutura regional, procuraria contrabalançar a influência de seus vizinhos mais poderosos. Ainda que empregando uma espécie de "soft balancing",[250] uma vez que não há no cone sul africano – âmbito regional namibiano – rivalidades intensas, embora não se possa negar a existência de algumas rivalidades ou incompreensões decorrentes de divergências ou desentendimentos diplomáticos.

> O que nos leva a entender a situação prevalecente no mundo hoje: que *conflito* se tornou uma palavra frequente na maioria dos relatórios tratando dos desafios contemporâneos presentes no continente africano. Com certeza este é o caso da região da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)[251] (HAMUTENYA, 2014, p. 82. Tradução nossa. Grifo do autor).

Por sua vez, Kenneth Waltz embora não tenha desenvolvido, explicitamente, uma teoria para aplicação nos subsistemas regionais, deixa implícito, em sua Teoria, que, no âmbito regional, aplicam-se, igualmente, seus preceitos, como aponta Schenoni (2015).

> Uma teoria de política internacional é, necessariamente, baseada na atuação das grandes potências. Uma vez estabelecida, aplica-se, também, aos Estados menos poderosos, desde que suas interações estejam isoladas da intervenção das grandes potências do sistema[252] (WALTZ, 1979, p. 73. Tradução nossa).

De modo que, aplicando-se tais concepções ao âmbito regional namibiano, a Namíbia ver-se-ia na contingência de contrabalançar a influência de seus dois vizinhos. Pois, "contrabalançar, ao invés de alinhar, é o comportamento induzido pelo sistema. A primeira preocupação dos Estados não é maximizar seu poder, mas manter suas posições no sistema"[253] (WALTZ, 1979, p. 126. Tradução nossa).

Situação que poderia ser conseguida por meio de aliança com outros atores regionais - o que não seria, exatamente, o caso da Namíbia -, ou pela cooperação com atores extrarregionais, eis que alianças regionais e extrarregionais são mecanismos empregados

---

[249] "Power transition theory describes the international system as na international hierarchy of power. My revision recast the international system as a series of parallel power hierachies, each of which functions similarly to the others and to the overall international power hierachy. "

[250] "Soft balancing" como estratégia de política externa, seria a postura adotada por um ator secundário em suas relações com os atores regionais mais poderosos, em uma região em que a rivalidade deu lugar a atitudes competitivas (Flemes, 2012; Paul, 2004).

[251] "This leads us to understand the position that prevails in the world today: that *conflict* has become a frequent word in most reports on contemporary challenges facing the African continent. Indeed, this is certainly the case for the Southern African Development Community (SADC) region. "

[252] "A general theory of international politics is necessarily based on the great powers. The theory once written also applies to lesser states that interact insofar as their interactions are insulated from the intervention of the great powers of a system"

[253] "Balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system. The first concern of states is not to maximize power but to maintain their position in the system. "

como equilibradores de poder. Em um sistema competitivo, um ator pode vir a necessitar da ajuda de outros (Waltz, 1979).

Assim, por exemplo, a presença do Brasil e da China, no âmbito regional namibiano, teria, dentre outras motivações, também, a de cumprir esse papel. Certo é que o escopo da presença chinesa na Namíbia, por sua amplitude, recursos e diáspora supera em muito a do Brasil. Mas, por outro lado, a forte e agressiva presença chinesa na Namíbia desperta reações negativas na sociedade local. "Há uma percepção pública que a China está usando essa parceria para obter acesso aos recursos namibianos, ser contemplada nas concorrências para projetos públicos e desconsiderar a leis locais"[254] (AMADHILA, 2012, p. 36. Tradução nossa).

Embora de menor escopo, a presença do Brasil na Namíbia, muito representada pela manutenção do ACNBN,[255] tem vantagens significativas, eis que seus propósitos diferem dos da China. "Brasil, em contraste com seus parceiros do BRICS, China e Índia, é um país rico em recursos naturais e, portanto, não é dependente dos recursos da África"[256] (STOLTE, 2012, p. 4. Tradução nossa). Ademais, como bem ressalta esse autor,

> ao desenvolver uma cooperação Sul-Sul sem condicionantes políticos e econômicos atrelados, o Brasil não só se diferenciou de outros atores emergentes como a China, cuja ajuda à África depende de condicionantes econômicas, como incrementou seu poder brando na África[257] (STOLTE, 2014, p. 14. Tradução nossa).

O poder brando, se analisado genericamente, poderia ser enquadrado na unidade de análise ideacional. Todavia, como nesta pesquisa, o exame dos aspectos culturais brasileiros incorporados ao ethos cultural namibiano, restringiu-se ao âmbito da Marinha namibiana, sua análise diz mais respeito à vertente de segurança.

Ainda que aspectos culturais requeiram tempo mais longo para consolidarem-se e introjetarem-se no consciente coletivo de determinada coletividade, o ACNBN, no curto espaço temporal de sua existência, foi capaz de introduzir o ethos da MB na Marinha namibiana.

> Hoje, todos os oficiais em postos de comando na Ala Naval das Forças de Defesa da Namíbia receberam treinamento no Brasil. Uniformes, regulamentos e procedimentos adotados são praticamente os mesmos da Marinha do Brasil. Trata-se de cooperação única que torna a Marinha do Brasil o principal quadro de referência

[254] "There are public perceptions that China is using this relationship to gain access to Namibia's resources, be awarded tenders for public projects and by-pass country's laws. "

[255] Sem mencionar que na parceria Brasil-Namíbia que se pretendia estabelecer em 1994, o ACNBN era apenas mais uma das áreas de cooperação.

[256] "Brazil, in contrast to the its BRICS partners China and India, is a resource-rich country itself and is not dependent on Africa's resouces."

[257] "By practicing South-South cooperation with no political or economic strings attached, Brazil has not only differentiated itself from other emerging players like China, which has tied its Africa aid to economic conditions, but has gained increasing soft power in Africa and beyond."

> da Ala Naval namibiana (Embaixador Orlando Galveas, despacho telegráfico 00282/1999).

Assim, o ACNBN, ao tornar a Marinha do Brasil o principal quadro de referência da Marinha Namibiana, vem fortalecendo, cada vez mais, os laços que as unem. Isto porque o quadro de referência a que o Embaixador se refere abrange largo espectro de atividades.

O Cerimonial da Marinha da Namíbia, por exemplo, é o mesmo da Marinha do Brasil. Como o cerimonial reflete, essencialmente, as tradições navais, a adoção do mesmo cerimonial por essas duas Marinhas cria uma identidade cultural muito significativa entre elas, inclusive, no que concerne à cultura organizacional.[258]

O mesmo se dá com os uniformes. A adoção pela Marinha namibiana dos uniformes da Marinha do Brasil, por sua vez, cria uma identidade visual entre elas.

Outro aspecto que cumpre ressaltar refere-se à adoção dos procedimentos doutrinários da MB pela Marinha da Namíbia; inclusive, adotando manuais em português até que possam ser traduzidos para o inglês, o que, de certo modo, empresta à Língua Portuguesa um caráter funcional na linguagem dos marinheiros namibianos. Ainda que a língua oficial seja o inglês, expressões da gíria naval brasileira tais como "safo" ou "onça" são empregadas, inclusive, nos dialetos locais falados pelos marinheiros namibianos (Entrevista de Sergio Pereira ao autor em 2017).

3.2 Síntese Conclusiva

O mapeamento do processo do ACNBN, tanto no que diz respeito às circunstâncias que levaram a seu estabelecimento quanto a sua manutenção, durante a moldura temporal que baliza esta pesquisa (1994 a 2010), apresentou, em todas as unidades de análise, evidências claras que respaldam as hipóteses apresentadas nesta pesquisa.

Na unidade de análise da vertente ideacional, sobressaem as seguintes considerações.

No que diz respeito à Namíbia, ficou plenamente evidenciada a necessidade da criação de sua Marinha, com o propósito de garantir a segurança marítima de suas águas jurisdicionais, com vistas à proteção de seus recursos vivos e não vivos, tarefa que a Namíbia não teria condições de encetar sem o auxílio de outro país, ainda mais porque tinha de construir sua Marinha a partir do nada. Portanto, havia inquestionável necessidade de encontrar um parceiro que aceitasse participar de tal empreitada.

---

[258] Teoricamente, a Marinha namibiana por ser muito jovem não teria tradições navais consolidadas a preservar. Todavia, ao adotar, integralmente, o Cerimonial da Marinha do Brasil passou a incorporar as tradições navais cultivadas, há tempos, pela MB.

Escolha que recaiu no Brasil, não apenas em face de sua postura internacional de potência média e regional, de significativo relevo no Atlântico Sul, sem qualquer passivo colonial, como, também e sobremaneira, pelos fortes laços de apreço que os líderes namibianos envolvidos com o respectivo processo decisório nutrem pelo Brasil. Ademais, as condicionantes geopolíticas da Namíbia, ao induzir parcerias de cooperação com atores extrarregionais para contrabalançar de forma branda ("soft balancing") a influência de seus dois vizinhos mais poderosos, também contribuiu para essa escolha. Parceria que foi concretizada mediante a assinatura, em 1994, do ACNBN.

Uma vez estabelecido o acordo, as motivações namibianas para sua manutenção continuaram a evidenciar sua ligação com a segurança marítima. Inclusive, como feliz coincidência nesse sentido, a primeira ação do Navio Patrulha "Brendan Simbwaye" após sua incorporação à Marinha namibiana foi o apresamento de um navio que fazia contrabando de combustível nas águas jurisdicionais namibianas (Entrevista do Almirante Marcelio Carmo de Castro Pereira ao autor, em 2012). A própria necessidade de a Namíbia pleitear o reconhecimento legal de sua plataforma continental estendida, o que conseguiu por meio do LEPLAC, como o de suas águas jurisdicionais, visando a garantir a exclusiva exploração dos recursos vivos e não vivos nelas existentes, os quais, particularmente a pesca, vinham sendo ilegalmente explorados por atores extrarregionais, também, remetem a aspectos intrínsecos à segurança marítima do Atlântico Sul.

Quanto à perspectiva brasileira, o mapeamento do processo evidenciou que o estabelecimento e manutenção do acordo decorreram, primordialmente, de duas motivações: i) a perspectiva de encetar uma projeção geopolítica mais efetiva no Atlântico Sul, com a presença permanente do poder naval brasileiro na África ocidental; projeção que existia em perspectiva, tanto nos estudos do Itamaraty quanto nos do Ministério da Marinha, ainda que suas abordagens não fossem, exatamente, coincidentes; e, ii) a perspectiva de ganhos comerciais relevantes, em face das oportunidades de negócio que o acordo poderia ensejar.

Ambas as motivações brasileiras não foram, plenamente, realizadas ao longo da moldura temporal desta pesquisa em decorrência da falta da visão prospectiva de um projeto de Estado de longo prazo que fosse capaz de articular para sua consecução os interesses e as iniciativas das principais burocracias envolvidas na inserção internacional do Brasil.

> Por vezes, desde a última década do século passado e na primeira década do século XXI, faltou a diversos níveis do governo brasileiro uma visão adequada e de longo prazo para que a ação de cooperação fosse um todo integrado de nossa projeção de poder positivo em relação à África. As razões da falta de interesse não são bem claras, mas se devem, com certeza, à falta de uma visão prospectiva de longo prazo

> por parte do governo brasileiro em um projeto coerente com a busca dos interesses nacionais (REIS, 2013, p. 516).

A análise, sob a perspectiva brasileira, do processo decisório que redundou no acordo evidencia que essa iniciativa de política externa não resultou de ação institucional articulada entre diplomacia e defesa, mas, essencialmente, das iniciativas individuais do Embaixador Mario Augusto Santos e dos Ministros da Marinha Almirantes Mário César Flores e Ivan da Silveira Serpa.

A iniciativa do Embaixador Mario Augusto Santos, contudo, foi preponderante. Não só porque foi capaz de "prospectar" a oportunidade de sua execução como, também, pela articulação que desenvolveu com os demais atores partícipes do processo. Sua persistência e obstinação em propor, sugerir, ceder e negociar, tanto com os brasileiros quanto com os namibianos, foram fatores decisivos para a criação de um consenso que levou à assinatura do acordo.

> O acordo foi trabalhado pelo Embaixador. Naquela ocasião, os americanos e ingleses estavam ali buscando algo semelhante. [...]. Não acredito que os namibianos tivessem essa visão de que o Brasil seria capaz de apoiar tanto. Mas o Embaixador Mario Santos tinha essa característica de atuação (CHAVES, 2011).

Embora pertencente aos quadros do Itamaraty, no que concerne ao acordo, o Embaixador atuou independentemente daquela burocracia, o que enquadra esse processo decisório de política externa no Modelo da Política Burocrática - Modelo III - de Graham Allison.

É certo que no decorrer da implementação do acordo, após sua oficialização em 1994, ao longo da moldura temporal desta pesquisa, houve maior participação do Itamaraty, essencialmente, por meio da atuação dos Embaixadores brasileiros na Namíbia que compreenderam sua importância. Todavia, não se encontraram evidências que as ações dos Embaixadores decorreram de articulações institucionais desenvolvidas entre as duas burocracias – diplomacia e defesa – envolvidas nesse processo.

Por conseguinte, o mapeamento do processo do ACNBN, segundo a vertente ideacional, tanto no que concerne a seus antecedentes quanto a seu desenvolvimento, não encontrou nas motivações brasileiras referências à segurança marítima do Atlântico Sul, em absoluto contraste com as motivações namibianas em que tais referências estavam, clara e permanentemente, evidenciadas, durante todo o decorrer da moldura temporal considerada nesta pesquisa.

Ademais, não demonstrou, também, a existência de iniciativas institucionais articuladas entre o MRE e o MM com vistas à segurança marítima do Atlântico Sul. A bem da

verdade, no que concerne ao acordo, não se identificou qualquer protagonismo institucional, tanto da política externa quanto da política de defesa, nesse sentido.

Por seu turno, a análise da vertente econômica demonstrou que a frustação da expectativa dos ganhos comerciais, inicialmente imaginados pelos Oficiais brasileiros, atenuou a ênfase nos esforços para a manutenção e o fortalecimento do acordo, o que vem ao encontro da evidência observada na unidade de análise ideacional em que as motivações brasileiras não se respaldavam em considerações relativas à segurança marítima do Atlântico Sul.

Ainda que a unidade de análise da vertente econômica não possa apresentar resultados factuais para análise, anteriores à concretização do acordo, já foi possível perceber, no mapeamento do processo de seus antecedentes, a existência de forte motivação comercial, em face das expectativas quanto às possibilidades comerciais que o acordo poderia oferecer, decorrentes da venda de navios, uniformes, material, equipamentos, etc., que fortaleceriam econômica e financeiramente a EMGEPRON.

> A atividade no Estado-Maior da Armada era frenética com planos de grandes negócios, imaginando-se que ao querer formar uma Marinha, a Namíbia ia querer comprar muitos meios e muito material militar nosso." (SCOFIELD, 2011, entrevista do Almirante Ortiz Chaves).

Contudo, os ganhos comerciais, inicialmente imaginados quando do estabelecimento do acordo, não se concretizaram, o que gerou frustrações que se foram acentuando com o decorrer do acordo, atenuando a intensidade das motivações brasileiras. Todavia, forçoso é, novamente, ressaltar que, se as expectativas comerciais não se concretizaram, tal não deve ser debitado, única e exclusivamente, ao acordo. Pelo contrário, foram duas as razões maiores para que tal acontecesse.

A primeira, como já apontado, deve-se ao fato de parte da oficialidade brasileira diretamente envolvida nas tratativas do acordo ter superestimado a capacidade econômica namibiana, bem como, as próprias necessidades de uma Marinha recém-criada. De modo que a frustação das expectativas econômicas se deu mais em função da escala dos ganhos comerciais imaginados, que propriamente de sua inexistência. Tanto isto é verdade que, mesmo durante o período em que o novo texto do acordo estava sendo discutido, as tratativas comerciais seguiram seu curso. Ademais, não se pode dizer que foram de todo infrutíferas, eis que a EMGEPRON realizou e concluiu as seguintes negociações:

a) plano de levantamento da plataforma continental namibiana e respectiva execução;

b) projeto executivo de construção da Base Naval de Walvis Bay;

c) cessão da ex-CV "Purus" da MB e respectiva revitalização visando à sua entrega à Marinha da Namíbia como o NS "Lt Gen DINO HAMAAMBO";

d) venda de canhão de salva;

e) venda de material de Fuzileiros Navais - uniformes e equipamentos;

f) venda de um NaPa 200t da Classe "Grajaú";

g) venda de duas lanchas patrulha da Classe "Marlin"; e

g) venda de munição 40mmL/70, 47mm e 20mm.

A segunda razão deve-se à falta de visão prospectiva do governo brasileiro com as possibilidades comerciais e econômicas que o continuar do acordo poderia ensejar, caso tivesse sido possível melhor atender, no início de sua implementação, os anseios da Marinha namibiana.

Nada melhor comprova essa afirmação que a solicitação namibiana, em 2008, para um financiamento pelo BNDES de três Navios Patrulha de 500 toneladas, Classe Macaé, navios já em serviço na MB, que seriam construídos no Brasil. O Banco levou três anos para dar uma resposta e, mesmo assim, só aceitou financiar os navios um a um (COUTINHO, 2012), proposta que não foi aceita pela Namíbia. Considerando que as linhas de crédito subsidiado oferecidas pelo BNDES para empresas brasileiras interessadas em expandir suas atividades nos países africanos expandiram-se de US$ 149 milhões em 2007 para US$ 766 milhões em 2009 (STOLTE, 2014), observa-se que o não atendimento do financiamento solicitado em condições favoráveis, compatíveis com a capacidade de desembolso da Marinha namibiana, talvez não tenha sido uma questão de disponibilidade e, sim, de prioridade.

Quanto à unidade de análise da vertente de segurança, ficou evidente que não apenas o acervo doutrinário da MB foi absorvido pela MN, mas, efetivamente, todo um ethos de procedimentos, valores e identidade.

A adoção dos procedimentos doutrinários da MB pela Marinha da Namíbia foi processo tão evidente que foi claramente percebido e ressaltado pelo Embaixador brasileiro,[259] homem não necessariamente afeito às lides do mar, o que demonstra o alto nível dessa absorção doutrinária. Considerando que um alto nível de absorção doutrinária, como já visto, facilita a operação conjunta das Marinhas, o que, por seu turno, é requisito essencial para o ensejar de um ambiente cooperativo, as motivações para a continuidade e fortalecimento do acordo deveriam acentuar-se. Consequentemente, ambos países deveriam encetar iniciativas nesse sentido.

[259] Embaixador Orlando Galveas, despacho telegráfico 00282/1999.

Contudo, se tal pôde ser verificado por parte da Marinha namibiana – as iniciativas de ampliação do escopo do acordo partiram da Marinha da Namíbia, como foi o caso, por exemplo, da formação do seu Corpo de Fuzileiros Navais - observa-se que o papel da MB foi apenas reativo, ainda que respondendo afirmativamente às solicitações feitas. Porém, a adequada percepção da importância do ACNBN para a segurança marítima do Atlântico Sul deveria ter despertado na MB iniciativas proativas, e articuladas com o MRE, visando, não apenas, à ampliação de seu escopo, como também, ao oferecimento de cooperação semelhante a outros países da costa ocidental africana.

De sorte que as conclusões acima sobre o como e o porquê do estabelecimento e da manutenção do acordo contribuem para corroborar as hipóteses desta pesquisa:

a) *as motivações da Namíbia, no caso do ACNBN, são mais relacionadas ao contexto da segurança marítima do Atlântico Sul do que as do Brasil; e,*

b) no caso do ACNBN, no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul, a articulação entre a política externa e a política de defesa brasileiras é fraca.

Resta verificar se os contextos brasileiro e namibiano que condicionaram as tratativas relativas ao ACNBN, no decorrer da moldura temporal desta pesquisa, eram de molde a reforçar essas conclusões.

*****

CAPÍTULO 4

O ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL-NAMÍBIA. O CONTEXTO BRASILEIRO

A análise do contexto brasileiro visa a verificar se, no decorrer das tratativas que levaram ao estabelecimento e à manutenção do ACNBN, encontram-se condicionantes, circunstâncias ou orientações, decorrentes desse contexto, que remetam a preocupações com a segurança marítima do Atlântico Sul e, consequentemente, a iniciativas diplomáticas desenvolvidas junto aos países da África ocidental, precipuamente voltadas para o estabelecimento de acordos de cooperação naval.

Para tanto, a análise do contexto brasileiro será desenvolvida segundo três abordagens: i) a política externa brasileira pós-Guerra Fria; ii) as relações institucionais entre o MRE e o MD/MB; e, iii) a evolução do pensamento estratégico naval brasileiro, a partir do final da Segunda Guerra Mundial.[260]

A pesquisa da política externa brasileira pós-Guerra Fria, pretende constatar se foram, efetivamente, desencadeadas iniciativas diplomáticas com os países da África Ocidental visando ao estabelecimento de acordos de cooperação naval e se delas o ACNBN foi resultante. Portanto, o enfoque principal da análise recai na política externa brasileira voltada para a África. Como esta política não se divorciou dos cânones que condicionaram a política externa brasileira no período considerado, a análise inicia-se por um apanhado geral desses cânones.

A análise das relações entre o MRE e o MD/MB intenta verificar a existência de uma articulação institucional – instâncias organizacionais especificamente criadas para tal fim – entre essas duas burocracias. Como acordos de cooperação naval constituem atos de política externa, eis que são estabelecidos entre Estados, e que só podem ser levados a efeito por meio das respectivas Marinhas – instituições estatais -, a existência de uma articulação institucional entre o MRE e o MD/MB seria conveniente, senão mandatória, a fim de coordenar convenientemente o desenvolvimento de iniciativas com vistas ao estabelecimento de acordos de cooperação naval com as Marinhas dos países da África Ocidental. Dentre eles o ACNBN, assinado em 1994, que vem sendo mantido desde então.

---

[260] Como o ACNBN, assinado em março de 1994, teve suas tratativas iniciadas, formalmente, em 1991, o pós-Guerra Fria – considerado após 1989, portanto, apenas dois anos antes - não deve ser tomado como marco inicial para a análise do pensamento estratégico naval brasileiro, visto que esse pensamento deriva de um processo mental mais longo que abarca, normalmente, uma geração de oficiais. Por isso optou-se pela análise da evolução do pensamento estratégico naval brasileiro após a II Guerra Mundial.

Por sua vez, a análise da evolução do pensamento estratégico naval brasileiro, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, tem o intuito de verificar que relevância esse pensamento atribuía à segurança marítima do Atlântico Sul e, consequentemente, se conferia alguma importância a acordos de cooperação naval estabelecidos com as Marinhas dos países da África Ocidental.

Por fim, breve síntese conclusiva pretende ressaltar os principais aspectos observados no contexto brasileiro que possam respaldar, ou contrariar, as hipóteses desta tese: se foram desenvolvidos esforços e iniciativas diplomáticos voltados para os países da África Ocidental que visassem, precipuamente, ao estabelecimento de acordos de cooperação naval; se tais esforços foram decorrentes de uma articulação institucional entre diplomacia e defesa; e, se o pensamento estratégico naval brasileiro atribuía importância a acordos de cooperação naval com as marinhas da África ocidental.

4.1 A Política Externa Brasileira pós-Guerra Fria

Sem risco de incorrer em crasso equívoco analítico, pode-se considerar que Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República de 1995 a 2003, mas que, já em 1992, assumira o cargo de Chanceler e quem, mesmo durante o período em que respondeu pelo Ministério da Fazenda, de maio de 1993 a março de 1994, não deixou de influir na ação diplomática (BURGES, 2009), (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), (BERNAL-MEZA, 2002), (ALSINA Jr., 2006) liderou o processo decisório da formulação da política externa brasileira nos anos iniciais pós-Guerra Fria. "Em suma, a partir de 1995, o Brasil passou a contar com um primeiro mandatário claramente consciente da importância da política externa para seu projeto de governo e que *estava interessado em traçá-la pessoalmente*" (ALSINA Jr., 2006, p. 79. Grifo nosso).

Dotado de forte ascendência pessoal e intelectual sobre seus assessores mais diretos e diletos e de estilo centralizador, FHC desenvolveu um tipo de diplomacia – diplomacia presidencial – em que as ações presidenciais relativas ao esforço diplomático transcendem a mera participação em pronunciamentos, foros e reuniões internacionais para ser o próprio Presidente o formulador e importante, senão o principal, condutor da política externa.[261] Ademais, o que de certo modo reflete uma crítica a esse tipo de diplomacia, a diplomacia

[261] Para Sérgio Danese, diplomacia presidencial implica na "condução pessoal de assuntos de política externa, fora mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo" (DANESE, 2009, p. 51, apud LIMA, 2013, p.2). Embora Danese tenha afirmado que fora o próprio Itamaraty que criara o conceito de diplomacia presidencial, o perfil de FHC, sem dúvida, possibilitou que se deslanchasse um intenso programa de visitas ao exterior, a partir de sua posse (ALSINA Jr, 2009)

presidencial tende a abreviar, ou até mesmo a desprezar em determinadas situações, as instâncias, trâmites e etapas decisórias, tradicionalmente adotadas na diplomacia clássica, o que, dependendo da intensidade com que a diplomacia presidencial é conduzida, contribui para esvaziar a burocracia institucionalmente encarregada de conduzir a política externa; no caso do Brasil, o Itamaraty.

Cason; Power (2009) identificam, no processo decisório da política externa brasileira, durante os governos de FHC e Lula, período que corresponde à moldura temporal desta tese, duas tendências: a ênfase na diplomacia presidencial e a participação de múltiplos atores nesse processo.[262]

A bem da verdade, tanto Sarney como Collor, também, desenvolveram a diplomacia presidencial, contudo a ênfase com que a praticaram não foi tão intensa como a de seus sucessores. Inclusive, segundo Cason; Power (2009) as relações pessoais Sarney-Alfonsin foram cruciais para estabelecer as bases da integração regional e a parceria Collor-Menem foi fundamental para tornar o MERCOSUL uma realidade.

No entanto, as diferentes qualidades carismáticas desses dois Presidentes – FHC, um intelectual de renome, reconhecido internacionalmente por um saber que o distingue entre pares, mesmo considerando os mandatários dos países mais desenvolvidos; Lula, um líder sindical, de origem e infância pobres, cuja história de vida, também, o distingue entres os mesmos pares – levaram cada um deles a imprimir características bastante peculiares na condução das respectivas diplomacias presidenciais.

> Cardoso deu mais atenção aos países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos e a Europa, onde ele já era reconhecido como intelectual. Lula, por outro lado, enfatizou as relações Sul-Sul, e usou a ferramenta da diplomacia presidencial para alcançar as regiões que não tinham sido enfatizadas anteriormente, como a Ásia, África e o Oriente Médio[263] (CASON; POWER, 2009, p. 122).

Celso Amorim (2010) é mais enfático ao mencionar a importância do carisma de Lula ao afirmar que sua magnética personalidade, sua larga experiência como líder sindical e o carisma resultante de uma extraordinária vida tiveram papel central em seu desempenho internacional.

A despeito dessas diferenças não se poderia caracterizar uma ruptura de paradigma entre as políticas externas levadas a cabo nos governos de FHC e Lula, mas, sim, uma

---

[262] Com o que não concorda Lampreia: "É necessário sublinhar, entretanto, que a diplomacia presidencial não significa diminuição do papel do Itamaraty" (LAMPREIA, 2009, pos. 1968).

[263] "Cardoso gave more attention to developed countries, especially The United States and Europe, where he was already well known as an intelectual. Lula, on the other hand, has emphasized South-South relations, and used the tool of presidential diplomacy to reach out to previously underemphasized regions as Asia, Africa and the Middle East" (CASON; POWER, 2009, p. 122).

alteração de ênfase em seus enfoques. Afirmativa que, todavia, não constitui unanimidade entre os estudiosos do tema.[264]

Considerando que os Presidentes FHC e Lula imprimiram o padrão da atuação internacional do Brasil na virada do século XX para o XXI, o que, de certa forma, coincide com a moldura temporal desta pesquisa (1994-2010), a análise da política externa brasileira pós-Guerra Fria será conduzida, com fins exclusivamente de ordem metodológica, segundo dois períodos. Um, de 1989 a 2002, em que a visão de política externa de FHC foi prevalecente, refere-se ao período inicial pós-Guerra Fria e abrange, além do final do Governo Sarney,[265] os Governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso. Outro, de 2003 a 2010, abrange, exclusivamente, o período do Governo Lula (2003 a 2010).

4.1.1 A Política Externa Brasileira no Período 1989 a 2002

A política externa brasileira, nos anos noventa do século passado, caracterizou-se de modo geral pela adoção dos cânones neoliberais e dos ditames do Consenso de Washington como parâmetros norteadores de sua ação, rompendo com uma tradição, vinda desde o primeiro governo Vargas, em que o desenvolvimento nacional orientava, em última instância, os rumos da diplomacia brasileira.

Embora o modelo desenvolvimentista já se viesse degradando em face da evolução da situação política interna brasileira e do próprio rearranjo no sistema internacional que sobreveio ao final da Guerra Fria, houve claro abandono do projeto independentista da política externa brasileira.

> Em 1989, concluía-se o ciclo desenvolvimentista da política exterior inaugurado por Vargas nos anos 30. Ao invés de servir à inserção madura no mundo interdependente, a política externa perdeu seu mote desde 1990, caracterizando-se

[264] Para Fonseca Jr., por exemplo, só há dois momentos recentes na história da política externa brasileira em que houve, realmente, ruptura de orientação ou paradigma: no início dos anos 1960, com a Política Externa Independente de Jânio Quadros e, em 1974, quando Geisel ascende ao governo com sua concepção de pragmatismo responsável (FONSECA Jr., 1998). Já para Maria Regina Soares de Lima, nos últimos quarenta anos, apenas três momentos de ruptura poderiam ser identificados: o pós-64, com a instalação do governo militar; o "pragmatismo responsável" do Governo Geisel; e o Governo Collor, com a implantação de medidas liberalizantes na economia e da abertura comercial (LIMA, 2005). Por outro lado, para Williams Gonçalves a ruptura de paradigma é evidente e decorre do próprio fundamento que alicerça essas duas políticas externas: para a visão liberal, adotada por FHC, a dimensão econômica das relações internacionais passara a ditar o comportamento dos atores internacionais, o que alijava de seu processo os fatores políticos e militares caracterizando uma desestrategização das relações internacionais, enquanto para a visão nacionalista, adotada por Lula, a lógicas das relações internacionais continuava a ser ditada pelos aspectos político-estratégicos, em que a ordem internacional é produto da correlação de forças entre os atores estatais e o sentido da inserção brasileira no sistema mundial de poder é a luta pelo desenvolviemento (GONÇALVES, 2011).

[265] No que concerne ao governo Sarney, apenas referências, uma vez que a eleição de Collor se deu em 15/NOV/1989, exatamente seis dias após a queda do muro de Berlim, considerado nesta pesquisa como o marco temporal do fim da Guerra Fria.

> pela dispersão operacional entre os interesses do desenvolvimento e a subserviência às novas estruturas e formas do poder global. (CERVO e BUENO, 2002, p. 368).

Até mesmo os diplomatas que em sua resistência à adoção do novo modelo, ainda que ocupando posições de menor relevância na burocracia, expressavam seu pensamento crítico de modo mais assertivo foram afastados das funções que exerciam, particularmente, no governo FHC.[266]

Nota-se, portanto, que os tradicionalistas do Itamaraty perderam espaço para os adeptos dos princípios neoliberais, grupo que, adquirindo preeminência política dentro do Itamaraty, passou a implementar a mudança de paradigma.[267] Ainda mais, porque a nova ordem internacional que, então, parecia ser duradoura, tornara-se eminentemente econômica.[268]

> Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo, também, na medida em que as decisões nas áreas da alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas que aplicavam diretrizes monetaristas liberais com desenvoltura e com consequências sobre a organização nacional (CERVO, 2002, p. 6).

Ciclo que começou com Collor ao romper com o projeto autonomista de inserção independente e autônoma no sistema internacional, do qual o governo Sarney foi o último representante (BERNAL-MEZA, 2002).[269] Voluntarioso e centralizador, Collor caracterizou-se como um agente primário de mudança por excelência. "Collor é que produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington" (BATISTA, 1994, p. 27).

Os vetores primordiais da política externa de Collor visavam às seguintes metas: i) atualização da agenda internacional do país em consonância com as novas questões internacionais; ii) desenvolvimento de uma agenda positiva com os EUA; e, iii) descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST e PINHEIRO, 1995).

---

[266] A demissão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais do Itamaraty, em face de sua explícita e manifesta oposição ao Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujas negociações estavam em curso, determinada pelo Chanceler Celso Lafer, foi caso emblemático. Como, de certo modo, também o foi a extinção, em dezembro de 1994, da Subsecretaria Geral de Planejamento Político, então chefiada pelo Embaixador Viegas, tido como futuro Chanceler em caso de vitória do candidato Lula no pleito presidencial de 1994.

[267] Tendo em conta que o modelo autonomista havia se arraigado, profundamente, no consciente coletivo nacional, sua aplicação no Brasil não conseguiu atingir a mesma plenitude alcançada em outros países sul-americanos em que a Argentina é exemplo singular. A oposição brasileira, encabeçada por setores do Itamaraty, à proposta de criação da ALCA é, sem dúvida, prova inconteste dessa afirmação.

[268] As questões tradicionais relativas à segurança só retornariam ao cenário internacional após o 11 de setembro de 2001.

[269] Alsina Jr. (2006) menciona que o Governo Sarney, tutelado pelo estamento militar, adotou a retórica soberanista dos governos militares.

De forma que o eixo norteador da política externa brasileira guinara, abandonando a busca de uma autonomia independentista, de cunho universalista, entendida por muitos como terceiro-mundista, para adotar a busca de uma autonomia que comungasse com os novos cânones da ordem liberal; da "autonomia pela distância" para a "autonomia pela participação" como apontam Vigevani; Cepaluni (2009). Consoante com essas metas, figurava a intenção de alterar a postura do Brasil com respeito ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis o que significava,

> no plano internacional ser mais flexível *vis-à-vis* dos regimes de não proliferação; e, no âmbito interno, restringir a participação dos militares na condução da política nuclear. De fato, a mudança na área da tecnologia dual enfeixava os três propósitos mencionados acima" (HIRST e PINHEIRO, 1995, p, 6).

Propósitos que, por subordinar a inserção internacional brasileira aos ditames estabelecidos pelos atores centrais do sistema, não contemplavam a busca de uma possível autonomia regional no Atlântico Sul, acarretando, por conseguinte, relativo distanciamento em relação à África. "Collor de Mello, prometendo recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento e da modernidade capitalista, ***decidiu deixar a África de lado*** e partir para relacionamento preferencial com as economias ocidentais avançadas" (SARAIVA, 2011, p. 191. Grifo nosso).[270]

Interessante observar que Collor tinha perfeita percepção da importância da integração regional, tanto é que a buscou. Mas a visão regional de Collor não açambarcava o Atlântico Sul e, muito menos, sua margem ocidental africana. Refletia a abordagem continental, introjetada no consciente coletivo nacional, em que os mares não configuram eixos de integração regional. A integração regional de Collor era, eminentemente, de caráter sul-americano.

> Collor aprofundou o processo de regionalização da política externa brasileira, iniciada nos anos 1980, que concentrava esforços no diálogo com os vizinhos sul-americanos, enquanto pleiteava junto ao EUA, melhor tratamento da dívida externa brasileira (VISENTINI, 2016, p. 64).

Consequentemente, pode-se concluir que nenhuma iniciativa ou esforço diplomático intencional que visasse ao estabelecimento de acordos de cooperação naval com países da África atlântica foi prioritário ou constituiu objetivo específico da política externa brasileira no decorrer do período.

[270] Collor visitou a África Austral em 1991 - Angola, Namíbia, Moçambique e Zimbábue. Para Saraiva (2011), a viagem de Collor à África pode ser entendida como uma imposição a que Collor teve que ceder do "nacionalismo de fins" e de toda uma tradição diplomática de diversificação de parceiros que se enraizara na política externa brasileira.

A adjetivação *intencional* ao termo esforço diplomático não está posta acima como mera figura de retórica, mas, sim, como ressalva diante de uma possível contribuição, ainda que indireta, da política externa africana desenvolvida pelo Governo Sarney para o estabelecimento do ACNBN, ocorrido em 1994, já durante o governo Itamar Franco.

Sarney, mesmo diante das dificuldades internas que teve de superar[271] procurou preservar a aproximação com a África, que, por seu turno, vivia, também, série crise política e econômica,[272] na tentativa de preservar os laços diplomáticos que vinham desde o governo Geisel.[273] A par de priorizar os países africanos de língua portuguesa,[274] Sarney, além de desenvolver firme política contra o "apartheid" da África do Sul, condenou veementemente sua ocupação do território namibiano, dando pleno apoio às reivindicações de independência da Namíbia, por parte da Organização Popular do Sudoeste da África (SWAPO) cujo chefe, Sam Nujoma, Sarney recebeu, no Brasil, em 1987, prestando-lhe honras de Chefe de Estado.[275] Nesse sentido, o Brasil participou ativamente das negociações para a independência da Namíbia.

Sam Nujoma, posteriormente, tornar-se-ia o primeiro Presidente da Namíbia; seu apreço e consideração pelo Brasil, demonstrados em diversas ocasiões, foram essenciais para a assinatura e manutenção do ACNBN. Todavia, e este é o ponto que o autor desta pesquisa deseja ressaltar, o protagonismo diplomático de Sarney em relação à África – e mesmo a visita de Collor à Namíbia - não decorreram de uma iniciativa diplomática que visasse ao desenvolvimento de acordos de cooperação naval, embora tenham de forma indireta contribuído para o estabelecimento do ACNBN.

Se Collor iniciou o processo de mudança de paradigma "o ideário liberal venceu...Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal" (CERVO, 2002, p. 11), os graves problemas de ordem interna que teve de enfrentar impediram-no de continuar seu projeto. Suas principais realizações, todavia, não foram de todo desprezíveis. Dentre elas ressaltam-se: o protagonismo na condução da Conferência do

---

[271] Decorrentes não só da transição política que o País vivia, inclusive, com o funcionamento da Assembleia Constituinte, mas, também, em face da grave situação econômica que teve de enfrentar.

[272] A África, à semelhança do Brasil, sofreu fortemente os impactos da dívida externa de seus países e da adoção do drástico receituário de ajuste do FMI, agravados pelas consequências do embate da Guerra Fria.

[273] "Durante esse período, do regime militar e da Nova República, a relação Brasil-África foi intensa, especialmente, no campo econômico, diplomático e da cooperação técnica. Em diversos aspectos foi, inclusive, uma relação mais sólida que a do Governo Lula" (VISENTINI, 2016, p. xi).

[274] Sarney visitou Cabo Verde, em 1986, e Angola e Moçambique, em 1989. Em decorrência da visita de Sarney a Cabo Verde, o autor desta pesquisa, então servindo no Estado-Maior das Forças Armadas recebeu a incumbência de, em setembro de 1986, acompanhar a visita de uma delegação de Cabo Verde que viera ao Brasil conhecer os projetos de agricultura irrigada desenvolvidos pela EMBRAPA no Piauí.

[275] Essa deferência, conforme atestam diversas entrevistas feitas pelo autor desta pesquisa, calou fundo em Sam Nujoma e muito contribuiu para seu grande apreço e amizade com o Brasil.

Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento; a assinatura do Tratado de Assunção que estabeleceu o Mercosul; a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares; o Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA; e a proposta de revisão do Tratado de Tlatelolco (HIRST; PINHEIRO, 1995). Com exceção da Conferência do Rio, de abrangência global, observa-se que o âmbito regional sul-americano constituiu o grande foco de interesse da política externa do governo Collor, a qual não teve muitos olhares para a África.

Muito embora o primeiro Chanceler do Governo Collor tenha outra visão, sobremaneira diversa, a respeito do foco e da condução de sua política externa em relação à África:

> Além do que, ele [Collor] era, e aí já não sei se conscientemente ou não, rigorosamente fiel a uma linha macro política de não alinhamento, que é a melhor tradição brasileira. Ou seja, não somos lacaios do Departamento de Estado norte-americano [...]. Mas, por outro lado, não seremos hostis. Não há razão nenhuma para hostilidade. Isso ele pensava, e justiça seja feita, ele honrou, nunca se indispôs com a política externa norte-americana, mas também nunca se submeteu a nenhuma diretriz. Podemos combinar essas duas coisas. Uma abertura bem à ocidental contemporânea, mas um desenvolvimento intenso da frente africana. ***Poucas vezes como no governo Collor se prestigiou tanto a vertente africana de nossa política externa*** e a aproximação com outras coisas que o Departamento de Estado americano hostilizava (REZEK, 2014, p.15. Grifo nosso).

Seu sucessor, Itamar Franco, embora não pretendesse dar continuidade aos postulados implementados por Collor, "Itamar Franco deixou claro que o desenvolvimento prosseguia sendo o objetivo maior da política externa" (CERVO; BUENO, p. 7), ensejando, inclusive, o emergir de críticas à adoção da política neoliberal, não teve oportunidade nem condições políticas para retornar aos postulados do modelo desenvolvimentista tradicional do Itamaraty. "A verdade é que as linhas mestras do pensamento neoliberal da era Collor sobreviveriam ao seu *impeachment* e continuaram a contar com forte apoio externo" (BATISTA, 1994, p. 28).

De modo que a assunção de Itamar Franco, que parecia indicar uma mudança programática da política externa brasileira, retornando ao paradigma desenvolvimentista autônomo, adotado desde o Governo Vargas, não trouxe alterações significativas nos objetivos finais da política externa de Collor, inclusive, no que diz respeito às tecnologias sensíveis,[276] até mesmo porque, no início de seu governo o Ministro das Relações Exteriores era FHC, quem, além de ter muito bem definidos os rumos que desejava trilhar na condução da política externa brasileira, exercia forte influência no governo Itamar. "Dispúnhamos de

[276] O Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), concluído no México em 14 de fevereiro de 1967 e assinado pelo Brasil em 09 de maio de 1967, foi ratificado pelo Brasil em 16 de setembro de 1994.

um trunfo importante no Itamaraty. O próprio FHC. Era muito mais que um Ministro das Relações Exteriores, e sim um primeiro-ministro do Presidente Itamar Franco" (LAMPREIA, 2009, pos. 1727).

Assim, a prioridade econômica – garantir adequada e competitiva inserção do Brasil nos mercados internacionais – continuou a ditar os rumos da política externa brasileira.

Ora, se o esforço principal da política externa brasileira tinha como farol as questões econômicas, portanto prevalecentes em relação às questões políticas, os laços diplomáticos com a África deixavam de ter sentido prioritário, uma vez que aquela região não era economicamente relevante para o Brasil, com a possível exceção da Nigéria, em face de sua produção de petróleo.

Situação que sofreu ligeira modificação – incapaz, contudo, de alterar sua essência - quando, em julho de 1993, Celso Amorim assumiu o Ministério das Relações Exteriores[277] em substituição a FHC[278] que assumira o Ministério da Fazenda.[279]

Com Celso Amorim no MRE, a política externa brasileira continuou no rumo estabelecido pelo governo anterior, eis que Celso Amorim não divergia, frontalmente, do mérito da política externa adotada pelo Governo Collor, mas na intensidade de sua aplicação: "a minha preocupação era que a definição desse processo de inserção competitiva não se confundisse com uma abertura indiscriminada" (AMORIM, 1997, p. 9). De modo que houve apenas ligeira alteração de ênfase "era preciso dar uma moderação, tanto no discurso como na prática" (AMORIM, 1997, p. 12).

Com Celso Amorim como Chanceler, três temas adquiriram relevância na política externa do Governo Itamar: a questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas;[280] o enfoque regional na América do Sul, e não na América Latina,[281] e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

---

[277] Celso Amorim afirma que, mesmo durante o Governo Collor, a difundida ideia de que o Brasil teria saído de uma retórica terceiro-mundista para uma política de entendimento com o Primeiro Mundo foi, na verdade, mais retórica do que real (AMORIM, 1997).

[278] A saída intempestiva de FHC (sequer completou um ano na chancelaria) do MRE não lhe possibilitou, certamente, dar maior atenção à África. "O Ministro Fernando Henrique Cardoso descreveu, em maio de 1993, o relacionamento com a África naquele momento, atribuindo prioridade a Angola, e anunciando sua intenção de realizar visitas a vários países, sobretudo lusófonos. Aventou também a ideia de negociar um tratado de desnuclearização" (BARRETO, 2012, p. 255). A prioridade atribuída a Angola, cujo resultado das eleições presidenciais realizadas em 1992, a UNITA não aceitou, reiniciando a guerra civil, poderia ser justificada pelos interesses comerciais brasileiros em Angola que àquela altura já eram de razoável vulto como a construção da hidrelétrica de Capanda.

[279] Houve um hiato entre a saída de FHC e a assunção de Celso Amorim no MRE, em que Lampreia ficou respondendo como Ministro Interino.

[280] Retomando essa questão que havia sido levantada pelo Governo Sarney. A ideia do Brasil ocupar um assento no Conselho de Segurança da ONU, perderia ênfase durante o Governo FHC que não pretendia subordinar sua

A política externa brasileira voltada para a África ganha assim, durante o Governo Itamar, essencialmente por meio da CPLP, alguma relevância,[282] embora seletiva, eis que alguns países são selecionados como prioritários e neles são concentrados esforços diplomáticos, ainda que limitados. África do Sul, a qual a posse de Nelson Mandela, em 10 de maio de 1994, havia conferido uma nova realidade política, Angola e Nigéria passaram a ser o foco da ação diplomática brasileira africana, enquanto no plano multilateral a CPLP ganhava relevância (AMORIM, 1997); (VISENTINI, 2016). Em fevereiro de 1994, Celso Amorim ressaltou a importância da CPLP para os laços do Brasil com Portugal e com a África. "Visualizou-a como foro de concertação política, de estruturação da cooperação e de garantia para a pacificação especialmente de Angola e Moçambique" (BARRETO, 2012, p. 325).

Observa-se, assim, mais uma vez, que a iniciativa de cooperação com a Namíbia, cujo ACNBN seria assinado em 04 de março de 1994, culminando tratativas iniciadas em 1991, não integrava o rol das principais preocupações ou dos principais interesses do MRE.

A relevância da CPLP na política externa brasileira, segundo Vicentini (2016), seria aproveitada pelo Brasil para contribuir com o envio de tropas em missões de paz em Moçambique em 1994 – coincidentemente, o ano da assinatura do ACNBN – e Angola em 1995, já durante o governo FHC, embora a decisão da participação nessa força de paz tenha sido tomada pelo governo Itamar (AMORIM, 1977).

Essas missões de paz poderiam sugerir a existência de uma articulação institucional, ainda que incipiente, entre as políticas externa e a de defesa. Tal, contudo, não corresponde à realidade uma vez que nenhuma agência, assessoria ou departamento, ligados a assuntos de Defesa fora criada pelo Itamaraty. Alsina Jr. (2016) atribui tal fato às prioridades, então, condicionantes da agenda diplomática brasileira que, associadas às transformações por que passava o sistema internacional, estabeleciam um limite muito claro a qualquer elevação no tradicional baixo perfil estratégico do Brasil. "Consciente desse fato o Itamaraty não cogitou a institucionalização de mecanismos formais de coordenação com os ministérios militares (ALSINA Jr., 2016, p. 73).[283]

---

política externa a esse objetivo, nem deixaria que ele afetasse negativamente as prioridades da ação internacional brasileira (BARRETO, 2012).

[281] A adesão do México ao Acordo NAFTA, assinado em dezembro de 1992 (com entrada em vigor em 1º de janeiro de 1994), muito contribuiu para consolidar a ideia de que a América Latina seria conceito anacrônico e que a América do Sul deveria tornar-se o principal foco de atuação da política externa brasileira.

[282] Segundo Celso Amorim (1997), a política africana havia sido deixada de lado no Governo Collor, pelo menos no discurso.

[283] Ainda que a primeira agência institucional para tratar de assuntos de Defesa tenha sido criada em 2010, no Itamaraty, um mecanismo institucional de coordenação interministerial só foi, efetivamente, criado por meio da reunião interministerial, a qual compareceram o Ministro da Defesa, o Ministro da Relações Exteriores e o Ministro do GSI, havida em 18 de novembro de 2016.

Por outro lado, um aspecto até então considerado como cânone basilar da política externa brasileira – o denominado insulamento burocrático do Itamaraty – não passou incólume pelo período de turbulência interna vivido pelo Brasil. Isto porque o processo de ruptura política que redundou no afastamento de Collor ensejou maior protagonismo do Parlamento, levando-o a participar ativamente da agenda nacional, inclusive, da agenda externa, o que teria causado certo desgaste nesse insulamento, observação que é corroborada, com maior ou menor intensidade, por diversos autores, dentre eles, Lima (2010), Vigevani e Cepaluni (2011), Batista (1994), Hirst (2013) e Cason; Power (2009); embora haja autores que não comungam dessa percepção. Casarões (2012), por exemplo, considera que a Chancelaria manteve papel central na formulação da política externa do Governo Collor pois, além de ser difícil, em um processo democrático, alijar uma burocracia como o Itamaraty do processo decisório de política externa, os rumos da política externa estabelecidos por Collor não seriam, em princípio, incompatíveis com as linhas mestras que vinham orientando a inserção internacional brasileira.

A despeito da correta avaliação do peso da participação do Itamaraty no processo decisório da política externa brasileira, no decorrer desse período, o fato é que o fim da Guerra Fria, a consolidação democrática e a ampliação da agenda externa brasileira ensejaram que as decisões de política externa transcendessem o tradicional insulamento burocrático do Itamaraty, passando a depender, também, da participação parlamentar e de outras instituições dentro da burocracia estatal. Isto porque maior ativismo externo induz à participação de novos atores na política externa, os quais, por sua vez, levam à ampliação do controle por parte do Legislativo - não só sobre a política externa como sobre a própria política de defesa - diminuindo, por consequência, o peso do Itamaraty nesses processos.[284]

É relevante frisar que as dificuldades inerentes ao contexto interno encontradas por Itamar Franco favoreceram o surgir desses novos atores na condução da política externa brasileira.

> Frente a um quadro político doméstico problemático, o governo Itamar teve início sem dar prioridade à agenda externa, mostrando pouco interesse em dedicar-se a uma diplomacia presidencial. A política externa foi então delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática (HIRST e PINHEIRO, 1995, p. 10).

[284] "Hasta hace poco tempo la política externa era tratada como una política pública de carácter especial, em función del peso del Ministerio de Relaciones Exteriores (conoscido como Itamaraty) en la conducción de las relaciones internacionales del país [...] La política exterior brasileña dejo de ser uno monopólio del Itamaraty. " (HIRST, 2013).

Essa falta de prioridade no enfoque externo proporcionou, por conseguinte, maiores autonomia e protagonismo de atores externos ao Itamaraty, os quais não deixam de ser, também, operadores instrumentais da política externa brasileira, ainda que seu papel não seja institucionalmente reconhecido como tal pela corporação diplomática. Cervo e Bueno (2002), por sua vez, ressaltam que o alheamento do Itamaraty em algumas questões essenciais de política externa já vinha do início da década dos anos oitenta do século passado, particularmente, nas negociações sobre o endividamento externo brasileiro em que esteve completamente ausente. Esses autores, inclusive, apontam tal fato como causa das draconianas condições em que a dívida externa brasileira foi negociada. "As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam" (CERVO e BUENO, 2002, p, 435).

A própria ampliação da agenda internacional induziu outros participantes, dentro e fora da burocracia governamental, a internacionalizarem-se - inclusive as Forças Armadas - participando mais ativamente em questões internacionais, visando ao atendimento de seus interesses (LIMA, 2010). Como seria o caso, por exemplo, da Marinha do Brasil que atuou com relativa autonomia nas tratativas que levaram à assinatura do ACNBN.

O breve período do Governo Collor e o hiato do Governo Itamar Franco, contrário ao modelo implantado, todavia sem força política para alterá-lo, geraram indefinição e instabilidade no pensamento diplomático burocrático brasileiro, o que proporcionou, no período, a preponderância da visão de política externa do grupo liderado por FHC e sua peculiar diplomacia presidencial, fato que, por sua vez, acentuou o esvaziamento do Itamaraty.

> Ante a instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora Ministro das Relações Exteriores, entre outubro de 1992 e maio de 1993, e que contou depois por seis anos com Lampreia, seu fiel intérprete (CERVO, BUENO, 2002, p. 456).

Fernando Henrique Cardoso, renomado sociólogo, intelectual e professor universitário, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, em 1992, tinha perfeitamente consolidada sua visão de que a ordem internacional recomendava uma "renovação de credenciais"[285] brasileiras no cenário internacional.

[285] Termo empregado por Gelson Fonseca Jr. Embora a renovação de credenciais fosse uma orientação já presente no Governo Sarney, as inquietudes da política interna brasileira, ao demandarem a plena atenção dos governantes até a assunção de FHC, não possibilitaram que se dedicassem de fato à sua implementação. Interessante observar o momento do "realismo periférico" de Menem na Argentina e o momento da "autonomia pela participação" de FHC. Ambos países estavam em processo de renovação de credenciais. Alsina Jr. (2006)

Tal renovação de credenciais apresentava como condicionantes fulcrais, a par da reafirmação internacional dos cânones tradicionais da política externa brasileira,[286] a adesão aos parâmetros neoliberais,[287] sintetizada pela adoção dos pressupostos do Consenso de Washington e a inserção brasileira nos organismos internacionais clássicos, configurando um paradigma de política externa que Gelson Fonseca Jr. denominou de *autonomia pela participação.*

> A autonomia, hoje, não significa mais 'distância' dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por 'participação', por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidades de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios com perspectivas originais". (FONSECA Jr., 1998, p. 368).[288]

"Em formulação desde 1992, o processo de renovação do paradigma da política externa passou a ser tratado de modo sistemático sendo incorporado à política de Estado" (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 35). Embora indícios externos[289] já apontassem para a necessidade de se avaliar a magnitude da transformação pretendida, a implantação do processo de renovação do paradigma da política externa brasileira para o modelo neoliberal foi sistemática e sem avaliações críticas (MONTEIRO, 2014). Paradigma que tinha como eixo condicional preponderante das iniciativas diplomáticas o desenvolvimento econômico.[290]

> Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico, objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32).

Tratava-se, então, de priorizar a economia em face da visão política, uma vez que na percepção da diplomacia do governo FHC, particularmente, durante seu primeiro mandato, acreditava-se que a possibilidade de maior inserção econômica dos países na cena internacional estava condicionada à legitimidade conferida pela adoção dos cânones do

---

chega a afirmar que a política externa praticada pelo Brasil nesse período havia incorporado traços do realismo periférico, conceituado pelo argentino Carlos Escudé. Por sua vez, Celso Lafer denomina essa iniciativa de "revigoramento qualitativo da presença internacional do Brasil".

[286] O pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e da não ingerência e o pragmatismo são alguns desses cânones.

[287] Lampreia considera que houve uma "convergência crítica" em relação aos cânones liberais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

[288] Celso Lafer, por sua vez denomina tal paradigma de "autonomia pela integração" (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010).

[289] Como exemplo: a crise do México em 1994, antes mesmo de FHC assumir o governo.

[290] O desenvolvimento econômico como objetivo final da política externa brasileira não é privilégio do período pós-Guerra Fria. A Operação Pan-americana (OPA) proposta por Juscelino Kubitscheck, em 1958, já tinha por base o pressuposto de que somente o desenvolvimento econômico, com a consequente erradicação da miséria, propiciaria a contenção do comunismo na América Latina. O que muda no período pós-Guerra Fria é o modo de alcançá-lo por meio da adoção dos parâmetros neoliberais, diferentemente do que propunha a OPA – cooperação econômica com os EUA mediante a inversão de capitais estatais da potência do Norte.

multilateralismo. “Segundo os institucionalistas pragmáticos, o desenvolvimento econômico brasileiro estaria atrelado à regulamentação e à normatização das relações internacionais.” (SARAIVA; VALENÇA, 2012, p. 13). Até mesmo porque, “sob a hegemonia das teses do Consenso de Washington, os novos emergentes na periferia foram encarados como atores do mercado e o sinal mais visível da vitória das teses liberais” (LIMA, 2010, p. 3).

Dentro desse enfoque, adotado acriticamente pela política externa do governo FHC e seu Chanceler, o projeto do Brasil tornar-se, um dia, uma potência – a ideia-força do Brasil potência, tão cara ao regime militar - perdeu completamente seu significado.

> Na área de política externa, nosso objetivo básico era inserir o Brasil no ‘mainstream’ internacional, afastando-nos gradualmente das posturas terceiro-mundistas que haviam sido articuladas no passado e das ambiguidades que tiveram origem no regime militar, sendo fundadas no conceito de Brasil potência (LAMPREIA, 2009, pos. 1955).

Ademais, diante das carências sociais do Brasil, a prioridade atribuída à abordagem econômica tornava desvantajoso o custo-benefício dos gastos militares.

> Não haveria mais espaço para um projeto nacional que incorporasse a construção da potência, uma vez que o desenvolvimento econômico voltado para a mitigação da pobreza, prioritário sem dúvida, possuiria como pré-condição o abandono da busca (custosa) de qualquer possibilidade de autonomia no campo estratégico-militar – considerado naquele momento como secundário para a configuração do sistema internacional (ALSINA Jr., 2006, p. 92).

Corroborando essa visão, os pressupostos internacionais do imediato pós-Guerra Fria pareciam indicar uma desnecessidade ou, no mínimo, uma perda de relevância do poder militar, eis que as possíveis novas ameaças, então consideradas, caracterizavam-se pelo seu nível infra estatal. Tanto é que, até mesmo, a concepção de cooperação da política externa do governo FHC visava a melhorar a competitividade e a produtividade brasileiras, a par de possibilitar tratar de temas como direitos humanos, questões ambientais e combate ao narcotráfico e ao crime organizado (BARRETO, 2012). Portanto, “raros são os discursos de Cardoso sobre política externa que mencionam questões militares (ALSINA JR., 2006, p. 92). Restrição que não excluía sequer o domínio do conhecimento científico de ponta.

> Não acreditávamos que um artefato nuclear ou a ***detenção de tecnologia nuclear*** serviria como elemento de poder decisivo para o Brasil no século XXI. [...] Seria um desperdício imperdoável de recursos para um país como o Brasil com tantas carências sociais (LAMPREIA, 2009, pos. 2293. Grifo nosso).[291]

[291] Postura que pode explicar, ainda que sucintamente, a adesão incondicional do Brasil, sem quaisquer contrapartidas, durante o governo FHC, a todos os acordos referentes a regimes de segurança, como o Tratado de Não Proliferação Nuclear e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis. Acordos que restringem, não apenas, o desenvolvimento autóctone de tecnologia militar de ponta, mas, também, em face do arrasto tecnológico, o próprio desenvolvimento tecnológico do país.

Nesse contexto, o emprego do poder naval brasileiro, dentro de um esforço de cooperação com os países africanos atlânticos, com vistas à preservação da segurança marítima do Atlântico Sul, não era cogitado como instrumento de política externa.

Consequentemente, a execução e o desenvolvimento do ACNBN - assinado no último ano do Governo Itamar Franco – ao longo do período que se estende até o final do governo FHC, deveu-se, primordialmente, às iniciativas das Marinhas do Brasil e da Namíbia. Nas reuniões ministeriais, quando vinha à baila qualquer fato relacionado ao ACNBN, era comum o Ministro Lampreia assim se manifestar: "Namíbia é com o Mauro [referindo-se ao Ministro da Marinha Alte Mauro César Rodrigues Pereira]" (Entrevista do Ministro Mauro César Rodrigues Pereira ao autor, em 2013).

Constata-se, assim, que a política externa, nesse período, ao se retrair da África,[292] inevitavelmente demonstrava pouco, ou nenhum, interesse em desenvolver esforços para a preservação do acordo.

> Após 1995, registrou-se decréscimo de atividade no relacionamento bilateral. Escassearam as visitas em nível de Ministros de Estado, mantendo-se apenas aquelas dos Ministros da Defesa. Em fins do ano passado, o Embaixador Ferreira Lopes em seu relatório de gestão, encaminhado com o ofício 43/98, refere-se ao "naufrágio" da cooperação naval e diz que "o acordo de cooperação agrícola se tornou planta raquítica e raquiticamente prossegue com perspectivas não muito animadoras" (OLIVEIRA, despacho telegráfico 0282/1999).

Isto porque, se as motivações econômicas tinham prevalência sobre as políticas, a África e, no contexto desta pesquisa, a Namíbia, deixavam de despertar interesse, pois "se uma das vantagens da saliência dos temas econômicos na política externa é sua legitimação como instrumento de desenvolvimento, a desvantagem, contudo, é a cobrança de resultados concretos, de curto prazo, das iniciativas diplomáticas" (LIMA, 2005, p. 17).

Dentro desse enfoque, em que há necessidade de resultados econômicos concretos de curto prazo como resultado das ações diplomáticas, a África não apresentava vantagens nem interesses que atraíssem iniciativas de aproximação ou de cooperação, com exceção da África do Sul[293] e, com menor ênfase, os países africanos de língua oficial portuguesa - PALOP. "As relações do Brasil com a África nos anos 1990 foram de grande sonolência. Um olhar triste e desanimado voltou-se para o contexto atlântico" (SARAIVA; GALA, 2008, p. 10).

Obviamente, tal quadro foi agravado pelo contexto que o pós-Guerra Fria trouxe para a África: um período de crises econômicas e de abandono por parte dos países desenvolvidos.

---

[292] Lampreia em exposição que fez, em abril de 1996, à Comissão de Relações Exteriores da Câmara apresentou o Brasil como "um país com relações equilibradas entre quatro grandes polos – a Europa, a América do Norte, a América latina e a Ásia – e com presença expressiva nos cinco continentes" (BARRETO, 2012, p. 360).

[293] País que o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, visitou em 2000.

"O continente passava por uma década de retração econômica e adaptação a programas de estabilização econômica ditados pelas organizações internacionais, e se instalou um pessimismo geral em relação às possibilidades africanas de desenvolvimento" (VISENTINI, 2016, p. 70).

Além de tudo, havia a percepção que as antigas metrópoles exerciam na África uma influência que não deveria, nem poderia, ser contestada por outros atores regionais sul atlânticos, tais como o Brasil.

> Não podemos esperar competir com a França, a Inglaterra ou a União Europeia nesses campos. A alternativa tem que ser mais limitada, centrada sobretudo na cooperação cultural, que é nosso maior vínculo, na cooperação técnica e no financiamento a empresas brasileiras, sendo imperativa a definição de prioridades. A nossa no Governo FHC eram os países de língua portuguesa e a África do Sul (LAMPREIA, 2009, pos. 4157).

Especificamente, quanto ao foco desta pesquisa, uma prova da baixa prioridade atribuída à Namíbia e, consequentemente, ao ACNBN pela política externa do governo FHC pode ser observada nos reiterados convites infrutíferos feitos pelo Presidente Sam Nujoma para que FHC visitasse a Namíbia. Embora a quantidade de visitas presidenciais não constitua um indicador metodológico perfeito, não se deve desconsiderá-las de todo. "Ainda assim, a visita oficial do Presidente da República a um país vizinho demonstra a existência de uma vontade política de maior diálogo e de estreitamento dos laços políticos (LIMA; DUARTE, 2013, p. 7).[294]

Todavia, ao findar dos anos 1990, as assimetrias da globalização não puderam mais passar despercebidas:

> Uma das facetas da administração Clinton, que coincidiu com os seis anos do mandato de FHC, de 1995 a 2000, pareceu ser a de construção de regras e instituições multilaterais, ainda que em meio a negociações extremamente duras, ***nas quais os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação*** (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 56. Grifo nosso).

Como indica Cervo (2002),[295] a convicção de que o comércio internacional alcançaria um modelo kantiano de regras transparentes e democráticas, em que haveria distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres, desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada rodada do milênio da OMC em Seattle. A percepção desse malogro fez FHC iniciar uma guinada na política externa brasileira, corrigindo a adoção incondicional dos ditames do Consenso de Washington, em decorrência do que denominou globalização

[294] O Presidente Sam Nujoma convidou FHC a visitar a Namíbia, em 1995, por ocasião de sua visita ao Brasil; em 1999, por ocasião de sua posse na Presidência da Namíbia; em 2000 para a comemoração dos dez anos da independência namibiana e, em julho de 2000, aproveitando a oportunidade da Reunião de Cúpula da CPLP em Maputo. (Dados extraídos do Despacho Telegráfico 00077/2000 do Embaixador Orlando Galveas Oliveira)

[295] Amado Cervo é, sem dúvida, um crítico severo do governo FHC chegando a empregar os termos "medíocre, senão desastroso" para sintetizar o balanço da era Cardoso (CERVO, 2002).

assimétrica, uma vez que, nitidamente, percebeu a ilusão, intrínseca à concepção de ordem internacional que adotara em sua política externa, que os países desenvolvidos seriam capazes de produzir bens coletivos para usufruto dos demais.

> Em síntese, não havia em Seattle e continua a não haver hoje, por parte dos governos dos países desenvolvidos, uma massa crítica de interesses articulados que os levassem a iniciar negociações para atender às reivindicações das nações em desenvolvimento (LAMPREIA, 2009, pos. 2875).

E, se mesmo com o malogro em Seattle, algum resquício de ilusão idealista kantiana ainda permeava os ditames da política externa brasileira, o derreter do aço das Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, fez a todos lembrar, e de forma brutal, que os tempos do realismo não haviam acabado. O Brasil foi o primeiro país a propor à OEA que se aplicasse os ditames do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tratado do Rio de Janeiro, de 1940) diante da gravidade do ataque a um de seus membros.

Foi além: colocou suas Forças Armadas, dependendo das circunstâncias, à disposição para um eventual conflito militar (BANDEIRA, 2005). Postura surpreendente para um governo que se caracterizava pela busca da moderação construtiva, da redução dos conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

No entanto, embora houvesse, a partir dessa tomada de consciência, uma mudança na ênfase da aderência aos cânones do modelo neoliberal e da economia de mercado, "persistiu a indefinição paradigmática que marcaria a diplomacia ao longo de toda a década de 90 e que reflete a ausência de um projeto nacional coerente (ALSINA Jr., 2006, p. 95).

Portanto, no que tange à política externa voltada para a África é patente a baixa prioridade atribuída àquele continente pelo governo FHC. Ademais, as poucas iniciativas diplomáticas desenvolvidas foram seletivas, enfocando, prioritariamente, África do Sul, Nigéria e Angola. Seletividade que ressaltou o abandono da abordagem pan-africana adotada nas iniciativas africanas anteriores da política externa brasileira.

Circunstâncias que, por sua vez, não possibilitam identificar na política externa brasileira desse período evidências factuais que possam demonstrar interesse pelo desenvolvimento do ACNBN.

4.1.2 A Política Externa Brasileira no Período 2003 a 2010

O período coincide com os dois Governos de Luiz Inácio Lula da Silva cuja política externa não caracterizou, efetivamente, uma ruptura com o paradigma adotado por FHC, mas

uma mudança de ênfase, de razoável magnitude,[296] entre elas, até mesmo porque algumas das ações e diretrizes do governo Lula são desdobramentos e reforços de ações que já vinham em curso na administração FHC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A política externa do governo FHC esteve mais voltada à renovação de credenciais, em uma estratégia de "credibilidade", enquanto a do governo Lula - tendo em vista que o governo FHC teve sucesso em reconquistar a credibilidade e o prestígio internacionais do Brasil - pode voltar-se para uma estratégia de "autonomia". Em ambas estratégias, contudo, a busca da autonomia esteve presente. Na estratégia da credibilidade, adotada por FHC, a autonomia nacional derivaria da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições internacionais. Já na estratégia da autonomia, adotada por Lula, a autonomia caracterizar-se-ia pela diversificação de parceiros diplomáticos para além da área de influência regional brasileira e pelo forte interesse em relações regionais prósperas e pacíficas, como um meio de equilibrar o poder da potência global dominante. (LIMA, 2005).

Assim, o governo Lula pôde combinar, particularmente durante o primeiro mandato, uma política macroeconômica ortodoxa,[297] muito semelhante a do seu antecessor,[298] e uma política externa autonomista a qual, por meio da ênfase nas relações Sul-Sul, buscava contrapor-se à ordem unipolar que já não apresentava o mesmo vigor que conhecera no imediato fim da Guerra Fria.

Em sua política externa, Lula resgatava, além do matiz autonomista nacionalista, tão presente na política externa brasileira anterior à abordagem liberal - característica maior do Governo FHC - um espaço geopolítico que o Brasil havia negligenciado por mais de uma década (STOLTE, 2014).

---

[296] Ao estudar as alterações da política externa dos Estados, Hermann (1990) alerta que o importante a levar em conta não seriam, propriamente, as alterações, mas os redirecionamentos fundamentais que trazem a essa política "fundamental redirections in a country's foreign policy". Dentro desse escopo, Hermann estabelece quatro níveis graduais de alteração:
a) "Adjustment Changes" – o que é executado, como é executado e os propósitos da política externa não mudam;
b) "Program Changes" – o que é executado e o como é executado são alterados, mas os propósitos da política externa não mudam;
c) "Problem/Goal Changes" – os propósitos da política externa são alterados; e
d) "International Orientation Changes" – caracteriza a mais radical alteração de política externa; envolve o redirecionamento da postura do Estado diante da ordem mundial.
As alterações da política externa de Lula em relação à de FHC, no entender do autor desta pesquisa, se analisadas isoladamente, situar-se-iam no nível b) da classificação de Hermann, pois o propósito maior das duas políticas, a busca pela autonomia, permaneceu inalterado. Todavia, parte das iniciativas diplomáticas do Governo Lula tiveram início ainda no Governo FHC; enquadrar-se-iam, portanto, no nível a). Por isso o autor desta pesquisa emprega o termo "mudança de ênfase" para caracterizar as alterações entre as políticas externas desses dois Governos.

[297] No segundo mandato, a ortodoxia macroeconômica foi, de certo modo, abandonada.

[298] A indicação de Henrique Meirelles para o Banco Central e a de Luiz Fernando Furlan para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, são exemplos que contribuem para corroborar tal afirmativa.

De modo que o governo Lula desenvolveu uma política externa que retomava a agenda desenvolvimentista, tendo o Estado como grande incentivador - ou operador - da inserção internacional de empresas nacionais, as quais, ao fortalecerem-se internacionalmente, seriam capazes de promover e resguardar os interesses brasileiros. Internamente, enquanto procurava manter a estabilidade econômica alcançada por seu antecessor, implementou uma agenda social inclusiva, que, a propósito, buscou introduzir na agenda internacional. Concomitantemente, intentou desenvolver um mercado interno cuja pujança fosse capaz de impulsionar a economia nacional.

Se é fato que o Presidente Lula, ao assumir o Governo, encontrou situação - interna e externa - mais favorável que a encontrada pelo seu antecessor, [299] o que lhe possibilitou maior flexibilidade e alternativas no decorrer do processo decisório de sua política externa, é fato, também, que soube identificar e aproveitar as oportunidades que a situação apresentava.

> A abertura proporcionada pelo paradigma institucionalista pragmático e a estabilidade econômica garantida pela política econômica de Fernando Henrique Cardoso permitiram que o mandato do Presidente Lula (2001-2010) avançasse nas pretensões de consolidar o Brasil como *player* global (SARAIVA; VALENÇA, 2012, p. 13).

Inclusive, e aqui pode-se situar a grande diferença de ênfase e enfoque entre as políticas externas dos governos FHC e Lula, Lula percebeu a difusão de parcela de poder na direção das potências médias que a situação internacional passara a apresentar. Difusão que oferecia a essas potências a oportunidade de influenciar mais ativamente a ordem internacional, particularmente em seu âmbito regional, na proporção em que suas próprias capacidades adquiriam maior relevância em face do retraimento da potência hegemônica.

Lima (2005) atribui a ênfase no multilateralismo aplicada por Lula em sua política externa à percepção que tinha do Brasil como potência média - portanto, com reconhecida projeção internacional - e, consequentemente, da contribuição que poderia oferecer, em seu âmbito regional, para a estabilidade do sistema internacional. Por sua vez, seu Chanceler, Celso Amorim (2011), discorrendo sobre o papel que caberia ao Brasil desempenhar como potência média, ressalta que dentre as dimensões do poder há o desejo de exercer o poder, não como dominação, mas como o de ter influência, contribuir para a solução de questões. Segundo ele, esta foi uma das características da política externa do Governo Lula: o desejo de

[299] Tanto no que concerne às condições econômicas, inclusive, quanto ao significativo aumento do preço das *commodities* transacionadas no mercado global, como políticas, decorrente do êxito internacional alcançado pelo Governo FHC em seu propósito de "renovação de credenciais".

exercer o poder, isto é, o desejo de exercer positivamente influência no sistema internacional.[300]

Assim, o governo Lula adotou novo protagonismo na política externa brasileira[301] visando a incrementar a agenda da inserção internacional do Brasil, em busca do reconhecimento de sua atuação autônoma como potência emergente pelas potências maiores do sistema. Nessa agenda, constava a implantação de maior solidariedade na ordem internacional, a qual, a par de medidas tais como a redistribuição de cotas do FMI, enfatizava, também, a necessidade da reforma do próprio sistema de governança internacional, mediante a incorporação de novos membros permanentes ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Para tanto, abandonou a ênfase no alinhamento incondicional com os centros tradicionais de prestígio, tão cara ao governo de seu antecessor, sem, contudo, romper os laços diplomáticos com eles estabelecidos, e passou a enfatizar as relações Sul-Sul.

No contexto Sul-Sul, além de privilegiar a visão regional, fortalecendo o MERCOSUL e demais instituições sul-americanas – o que culminou com a formação da UNASUL e seu respectivo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) - contribuiu e incentivou a formação de blocos, tais como BRICS e IBAS, capazes de, por sua densidade política e econômica, interferir na agenda internacional, configurando uma política externa altiva e ativa no dizer de seu Chanceler. Com tal postura, configurou, como alerta Cervo (2003), não um retorno puro e simples ao paradigma desenvolvimentista, mas ao que ele denomina de paradigma logístico, o qual, em síntese, recupera a autonomia decisória e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo decisório de inserção autônoma.

Duas situações ocorridas logo após a assunção de Lula, em que os Estados Unidos desempenhavam papel protagônico, dão mostras da intensidade do grau da mudança de ênfase na política externa brasileira: a invasão do Iraque e as negociações da ALCA. Esta última é caracterizada pelo próprio Chanceler Celso Amorim como a mais evidente demonstração de desassombro e independência na condução da política externa brasileira durante o governo Lula.

> Da maneira como estava concebida, a ALCA é histórica. É interessante tratar disso, porque, se formos ver em que assuntos o governo Lula começou a demonstrar, não só com palavras, mas com atitudes, maior independência e maior desassombro na condução da política externa, eu diria que a ALCA foi certamente um deles. Já

[300] Alsina Jr. tem visão diferente sobre as reais oportunidades que a situação internacional passara a conferir às potências médias: "para o terceiro mundo, a nova arquitetura do sistema de segurança internacional – que combina a um só tempo regionalismo e multilateralismo – impõe uma série de limitações à autonomia decisória nesse campo" (ALSINA Jr., 2006, p. 42).

[301] O que Vigevani; Cepaluni (2011) denominam de autonomia pela diversificação.

> mencionei a vocês alguns outros casos: a atitude em relação ao Iraque (mas ali era uma coisa mais declaratória); na OMC, o que se passou em Cancún. Mas ali não estávamos sozinhos; havia um grupo grande de países que tinham posição igual à nossa; exercemos efetivamente um papel de liderança, mas não estávamos sozinhos. E, na ALCA, no início do governo Lula, estávamos literalmente sozinhos" (AMORIM, 2011, p. 500).

As negociações da ALCA começaram em dezembro de 1994, ainda no governo Itamar, por coincidência, quando Celso Amorim era o Chanceler. A despeito de algumas discordâncias, foi fixado um prazo de dez anos para conclusão das negociações.[302] Por conseguinte, 2004 seria o ano em que as negociações seriam concluídas e a ALCA, formalmente, estabelecida. A fim de abreviar as negociações e levá-las, efetivamente, à sua conclusão, a 7ª Reunião da ALCA, que teve lugar em novembro de 2002, com Lula já Presidente eleito, estabeleceu que as negociações finais seriam conduzidas por meio de uma co-presidência a cargo do Brasil e dos Estados Unidos.[303] A reunião formal seguinte, a oitava, teve lugar em Miami, em novembro de 2003. Ainda que o Brasil tivesse conseguido flexibilizar os ditames normativos da concepção inicial da ALCA, no que ficou conhecido como ALCA "light", a reunião de Miami não logrou progressos, o que levou à diminuição do interesse pelo prosseguir das negociações. "O epitáfio da ALCA só viria a ser escrito em 2005, na reunião de Mar del Plata" (AMORIM, 2013, p. 74).

Já a invasão do Iraque, em 2003, sem o devido suporte do Conselho de Segurança da ONU, levou o Brasil a manifestar-se contrariamente a essa intervenção militar, a qual, embora liderada pelos Estados Unidos, contava com a participação de tropas do Reino Unido, Austrália e Polônia. Segundo Celso Amorim,

> o Presidente Lula tomara uma série de iniciativas para contribuir para uma solução diplomática da crise. Frisou que, tomando por base ideias aventadas pelos países do Golfo, Lula mantivera contatos com o SGNU, Kofi Aman, e seus membros do CSNU, com vistas a obter o cumprimento pelo Iraque de suas obrigações internacionais ao mesmo tempo em que se preservava a autoridade do CSNU (BARRETO, 2012, tomo II, p. 365).

Em síntese, a política externa do governo Lula não apenas se diferenciou da do seu antecessor pela maior ênfase atribuída ao âmbito regional sul-americano, como "foi muito mais ativa internacionalmente, globalizando de fato a presença política do país e, em especial, inaugurando novas parcerias ausentes no governo FHC, como com os países africanos e do Oriente Médio" (LIMA; DUARTE, 2013, p. 12).

---

[302] A Argentina, por exemplo, na época, governada por Menem, que manifestava desejo de integrar-se logo à ALCA, defendia prazo de cinco anos.

[303] As principais divergências, embora outras houvesse, situavam-se na questão da propriedade intelectual e nos subsídios agrícolas.

Interessante observar que Celso Amorim, Ministro de Relações Exteriores do Presidente Lula, durante todo o período de seus dois governos, ao preparar a minuta da parte relativa à política externa do discurso de posse do Presidente Lula, no primeiro mandato, esquecera-se da África: "Premido pelos limites que me haviam sido dados, e tendo meu foco em situações candentes, como as negociações comerciais e a questão do Oriente Médio, além da América do Sul, eu não tinha mencionado a África" (AMORIM, 2013, p. 142).

Tal ato falho não deixa de ser um indicador da baixa prioridade africana da política externa brasileira, diante de temas mais "candentes". Essa omissão foi corrigida, possivelmente por Luiz Dulci, segundo o próprio Chanceler. O texto oficial do discurso presidencial, no que tange à África, assim explicita: "Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades" (AMORIM, 2013, p. 142). Celso Amorim narra sua omissão como "um fato revelador do interesse de Lula (ou da cúpula do PT) pela África" (AMORIM, 2013, p. 142).

A propósito, a menção à cúpula do PT demonstra outra característica inerente à diplomacia presidencial, independentemente de quem a execute: a partidarização do processo decisório de política externa. Durante o governo Lula essa partidarização foi mais acentuada, pois o PT era o único partido político que dispunha, efetivamente, de uma estrutura partidária dedicada à análise e ao estudo das relações internacionais. "Foi a partir do trabalho do coletivo de relações internacionais do PT que se iniciou a formulação de muitas das diretrizes que orientaram a política externa do governo Lula" (FORTES, 2011, p. 35).

Dentro dessas diretrizes, depois da prioridade regional sul-americana, o fortalecimento das relações com a África foi o aspecto mais marcante da política externa do governo Lula. Não só pela diversidade de parcerias que lá buscou desenvolver como, também, pela característica que atribuiu a esse esforço diplomático, atenuando o discurso meramente cultural da identidade africana brasileira[304] e substituindo-o por uma abordagem mais realista e concreta de um arranjo Sul-Sul que visa a oferecer maiores oportunidades de desenvolvimento a ambos.

> Há inovações conceituais e práticas na retomada da fronteira leste do Brasil como uma das regiões preferenciais de contato, cooperação e realização de negócios. Uma delas é a revisão do discurso culturalista de antes em favor de uma visão mais estrutural e pragmática da cooperação com as elites africanas e dos temas românticos da chamada "africanidade" brasileira e sua relação com a ideia de uma política externa assertiva para a África (SARAIVA, 2011, p. 193. Grifo do autor).

[304] Abordagem que caracterizava, e ainda caracteriza para alguns, a visão brasileira sobre a África. "A visão de Azeredo da Silveira para a África não era comercial, e sim de que o povo brasileiro tendo uma ligação tão forte com o continente devia ter uma aproximação maior com ele" (LAMPREIA, 2009, pos. 1028).

Paralelamente à abordagem econômica desenvolvimentista que, em nenhum momento o governo Lula abandonou - pelo contrário, adensou-a mediante diversificação de iniciativas de cooperação com países menos desenvolvidos em busca de novos mercados e oportunidades de negócios para empresas brasileiras – foram desenvolvidos esforços, segundo uma abordagem política, em busca da consolidação de uma liderança regional que transcendesse o espaço sul-americano para incluir os países africanos, intentando angariar seu apoio à nova inserção internacional que o Brasil passara a praticar. "A cooperação com a África visa a consolidar o apoio ao papel do Brasil na reforma da governança global, inclusive ao seu pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas" (ABDENUR, NETO, 2014, p. 221).

A busca, incessante para alguns analistas, da política externa brasileira, em especial, durante a gestão de Celso Amorim como Chanceler, por uma reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em que o Brasil, ao lado da Alemanha, Índia e Japão, pleiteava um assento permanente, induziu à percepção que as iniciativas brasileiras de estreitamento de laços em sua abordagem Sul-Sul, particularmente com os países africanos, tinham como pano de fundo angariar apoio para a reivindicação brasileira. Percepção que não estaria muito longe da realidade.

> Na reforma do Conselho de Segurança que envolverá a aprovação de uma emenda à Carta das Nações Unidas, a "batalha pela África" não será menos decisiva. Esse objetivo quase foi alcançado em 2005, quando Brasil, Alemanha, Índia e Japão (o G-4) estiveram a pique de granjear, em uma memorável reunião em Lancaster House, em Londres, o apoio do bloco africano a uma resolução da Assembleia Geral da ONU que deslancharia a reforma. (AMORIM, 2013, p. 157. Grifo do próprio autor).

Ademais, a constante reivindicação por um assento permanente no CSNU sem, previamente, coordenar e angariar o apoio dos vizinhos sul-americanos levou a reações que, de certo modo, trouxeram dificuldades para a consecução de outro, tão ou mais importante, objetivo da política externa brasileira: a consolidação do bloco sul-americano.

A insistência na busca por um assento no CSNU está muito associada à atuação de Celso Amorim como Chanceler, desde o governo Itamar. Durante o governo FHC, havia sido relegada à segundo plano. Lampreia é categórico a respeito do assunto quando comenta atitude semelhante adotada pelo Brasil quando da Liga das Nações.

> Como diz Eugênio Vargas Garcia, em seu *O Brasil e a Liga das Nações*, 'o excesso de confiança e o voluntarismo que caracterizaram a campanha do assento permanente remetem a um caso típico de *misperception* – percepção equivocada – do governo brasileiro, que superestimou as possibilidades de sucesso de sua aspiração, provavelmente iludido com as mensagens formais de apoio cordial que recebia'. A frase bem pode ser aplicada aos esforços fracassados que o atual chanceler Celso Amorim, vem desenvolvendo desde 1993, em sua obsessão com a

> cadeira permanente no Conselho Permanente da ONU. (LAMPREIA, 2009, pos. 309).

Celso Amorim, por sua vez, categoricamente expressa que, contrariamente à malformada opinião de muitos críticos da política externa brasileira, "todas as ações levadas a efeito pela diplomacia brasileira não foram condicionadas pelo suposto objetivo principal de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança"[305] (AMORIM, 2010, p. 222).

Contudo, qualquer que fosse o propósito final das iniciativas diplomáticas brasileiras voltadas para a África, o fato é que o governo Lula "substituiu o período de silêncio nas relações do país com a África por um ciclo virtuoso de cooperação e de desenhos de projetos altruístas para a outra margem do Atlântico Sul" (SARAIVA, 2011, p.186).

Essa aproximação com a África, em que o governo Lula resgatou e ampliou caminhos já percorridos e esquecidos, particularmente durante o governo FHC, manteve o interesse comercial que, desde a PEI, é o norteador maior das iniciativas diplomáticas brasileiras em direção aos países africanos. Não só em busca de mercados para os produtos manufaturados brasileiros, como também, nesse novo aspecto de oportunidades para o desenvolvimento e internacionalização das empresas brasileiras.

> A nova política africana do Brasil no início do século XXI não é a reedição do passado. Vem demonstrando mais coragem para romper o assistencialismo internacional, disfarçado pelas várias formas existentes de cooperação técnica à moda antiga, para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África. (SARAIVA, 2011, p. 194).

Na verdade, este novo modelo de cooperação técnica começara a ganhar fôlego com a criação, no Itamaraty, em 1987, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC),[306] divisão que passaria a ser encarregada de coordenar a cooperação internacional do Brasil, tanto a recebida quanto a oferecida.

Ainda que Abdenur e Rampini (2015) reconheçam que o governo FHC privilegiou a cooperação com os países do MERCOSUL e com outras grandes economias como a China, Índia e a África do Sul, esta após o término do "apartheid" em 1994, não apontam, contudo, a cooperação técnica como uma das prioridades da política externa de seu governo. Segundo eles, efetivamente, a cooperação técnica só viria a tornar-se uma das prioridades da política externa brasileira no decorrer do governo Lula. Isto porque,

> Como o governo visava a projetar o Brasil como potência emergente – não apenas dentro de sua região, mas também no plano global - a cooperação técnica passou a

[305] "All actions undertaken by Brazilian diplomacy have not been conditioned by the supposedly central aim of becoming a permanent member of the Security Council."

[306] Lampreia foi o mentor da criação da ABC, cuja atuação exalta: "Criamos a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), um instrumento diplomático auxiliar de valor, que até hoje funciona bem, com prioridade para os países sul-americanos e para os países africanos de língua portuguesa." (LAMPREIA, 2014, pos. 1566).

> ser utilizada para facilitar ou cimentar as relações com outros países em desenvolvimento. (ABDENUR e RAMPINI, 2015, p. 88).

A partir de então, o MRE passou a empenhar-se em desenvolver acordos de cooperação técnica com os países sul-americanos e africanos.[307] A fim de bem distinguir sua cooperação técnica da "assistência" ou da "ajuda ao desenvolvimento", levada a efeito pelos países desenvolvidos do Norte, a diplomacia brasileira ressalta, constantemente, seu caráter horizontal, pois atende às demandas identificadas pelos próprios parceiros sendo desenvolvida sem quaisquer condicionalidades políticas.

Ora, considerando que parcerias horizontais referem-se a acordos de cooperação entre atores estatais com vistas à construção e ao desenvolvimento de capacidades imprescindíveis à solução de problemas comuns, sem condicionalidades políticas, ou de qualquer outra ordem e, muito menos, sem qualquer conotação de verticalidade ou ascendência, pois "inerente ao termo parceria encontram-se as noções de reciprocidade e igualdade, assim como a prática do diálogo e da consulta interativa" (PUENTE, 2010, p. 71), não seria descabido enquadrar acordos de cooperação naval, tais como o ACNBN, também, como acordos de cooperação técnica horizontal. Enquadramento que os inseriria no esforço de cooperação desenvolvido pela política externa do governo Lula junto aos países africanos, estimulando, consequentemente, a articulação entre diplomacia e defesa.

Tal, todavia, não se concretizou. Talvez porque a política externa do governo Lula não reconhecesse nos acordos de cooperação naval instrumentos capazes de contribuir para a implementação de sua política africana que, como aponta Saraiva (2012), tinha um projeto cooperativo Sul-Sul que visava a engendrar alguma liderança capaz de angariar o apoio dos países africanos ao Brasil nas novas rodadas de negociação de temas globais, tais como, a reformulação do CSNU. "Sua implicação externa é a busca de parcerias em matriz horizontal e com ganhos mútuos no ambiente das relações internacionais do Sul" (SARAIVA, 2012, p. 105).

Na aferição dos ganhos mútuos surge a pressão decorrente da diplomacia de resultados, em que se busca avaliar, efetivamente, em dados quantitativos, se os resultados alcançados justificam os esforços e os custos da iniciativa diplomática em apreço. Nesse sentido, os ganhos intangíveis, como seria o caso do ACNBN em sua contribuição para fomentar um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, tendem a ser desprezados.

---

[307] "Destaca-se que 52% de todas as ações de cooperação técnica brasileira ocorrem na África (VIZENTINI, 2013, p. 201)

Por outro lado, se as relações institucionais entre diplomacia e defesa são tênues, ou inexistentes, torna-se ainda mais difícil evidenciar a importância estratégica dos ganhos intangíveis alcançados pelo ACNBN.

4.2 As Relações Institucionais MRE/MD/MB

Ao iniciar sua intervenção no 1º Seminário de Coordenação Temática MD/MRE,[308] o Ministro da Defesa Raul Jungmann assim se referiu: "Esta é uma reunião, inclusive, histórica para o Brasil". Um pouco antes, na abertura do primeiro painel, o Ministro Paulo Roberto de Almeida afirmara: "somos parceiros novos" e, no decorrer de sua apresentação, no segundo painel, a Embaixadora Eugênia Barthelmess comentou: "Este é um diálogo inaugurado pela primeira vez pelos Ministros da Defesa e das Relações Exteriores". Afirmativa corroborada pelo embaixador Rubens Barbosa em sua coluna "A Política Externa do Governo Temer" de 14/02/2017 no jornal O Estado de São Paulo "Pela primeira vez, o Itamaraty e o Ministério da Defesa discutiram formas de ampliar a coordenação e a colaboração nas ações externas."

Tais assertivas bem dão mostra da fraca articulação institucional existente entre as políticas externa e de defesa brasileiras, o que não reflete o comportamento adotado nos países de maior protagonismo internacional, em que "os Estados perseguem o objetivo de harmonizar as políticas em questão" (ALSINA Jr. 2006, p. 17).

Qualquer análise, ainda que breve, das políticas externa e de defesa do Brasil aponta para o divórcio entre as duas, particularmente, após a proclamação da República.

> Os processos responsáveis pela baixa articulação entre diplomacia e defesa foram postos em marcha a partir da instauração da República no Brasil. Talvez aqui se possa perceber uma descontinuidade com relação ao Império em que não apenas as definições do projeto político, mas também o controle das funções militares e diplomáticas eram monopólio do poder imperial, uma vez que as funções militares e diplomáticas ainda não se haviam diferenciado em burocracias especializadas e o poder estava concentrado no Estado imperial. (LIMA, 2010, p. 404).

Porém, essas funções militares e diplomáticas à medida que se organizaram, estruturando-se em burocracias institucionais do Estado brasileiro, o fizeram, particularmente a partir do início do século XX, como burocracias autônomas que, atuando como instituições totais, passaram a formar seus quadros, embora de modo bastante semelhante, particularmente no que tange à hierarquia e à disciplina, segundo crença, valores, tradições e ritos próprios que se cristalizaram em *ethos* peculiares, diferenciando-se, por conseguinte, sem encetar maiores esforços de articulação e de iniciativas conjuntas.

[308] Ocorrido em Brasília, nas instalações do Ministério de Defesa, em 7 de dezembro de 2016.

Também contribuiu para essa desarticulação, no entender do autor desta pesquisa, o gradual afastamento da instituição militar das lides concernentes à defesa dos interesses externos do Estado em prol do envolvimento em questões da ordem interna - muito em função da percepção da ausência de ameaças externas, principalmente depois da Guerra da Cisplatina - perdendo, por conseguinte, a virtude da isenção política da instituição responsável pelo monopólio do uso da força. Envolvimento que, ao tornar-se constante desde então, concorreu para o desencontro das Forças Armadas, não só com a Casa de Rio Branco, mas, também, com a própria sociedade brasileira que se tornou indiferente aos assuntos militares, acentuando sua estratificação e isolamento.

A falta de isenção do Exército nos eventos de 1831, que levaram à renúncia do Imperador motivou o primeiro grande gesto desse desencontro. "O Exército seria, desde logo, excluído das decisões políticas, envolvido, subversivamente, em conjurações e complôs frustos, depois que o 7 de abril lhe despertou novos horizontes políticos" (FAORO, 1973, p. 347).

A criação da Guarda Nacional, nesse mesmo ano de 1831, indica o desprestígio que acometera o Exército. Para reduzir o poder do Exército, os políticos liberais que dominavam a nova regência reduziram pela metade as tropas do Exército na ativa (BEATTIE, 2001).[309] Desprestígio que logo acometeu, também, a Marinha.

De modo que o irromper da Guerra da Tríplice Aliança encontrou as Forças Armadas completamente despreparadas. Em seu decorrer, a demissão do Gabinete Zacarias, em consequência da ação do Duque de Caxias[310] só fez aumentar o desencanto das elites políticas com as Forças Armadas. A fria recepção que ofereceram às tropas brasileiras de regresso ao final da guerra bem demonstra seu descaso com a instituição militar.

> Houve toda uma preocupação de diminuir a pompa do desfile da vitória, que só ocorreu por absoluta pressão do Conde d'Eu, genro do Imperador. Segundo a expressão de Oliveira Lima, em O Caso do Império, dom Pedro II teria chamado publicamente os soldados durante o desfile de "assassinos legais". (TREVISAN, 1985, p.29. apud BEATTIE, 2001, p.102)

Contudo, a participação na Guerra da Tríplice Aliança causara profunda alteração no *ethos* dos oficiais, particularmente, do Exército. Tiveram que, em meio à guerra, absorver a doutrina militar dos países europeus, em especial da Prússia, para suprir não apenas suas

[309] "Antes de 1831 o exército consumia dois terços do orçamento e se compunha de trinta mil homens. Logo depois do 7 de abril, os efetivos se reduziram a metade, com o máximo legal de dez mil em 3 de agosto de 1831" (FAORO, 1973, p.347).

[310] Caxias, conservador, após dezesseis meses no comando das tropas em campanha, pediu exoneração em virtude de críticas recebidas que teriam a condescendência do Gabinete Zacarias, liberal. Entre o Gabinete e Caxias, o Imperador ficou com Caxias.

deficiências de formação, mas, também, as de um Exército formado pelo recrutamento forçado. Superaram as dificuldades e o despreparo inicial, para saírem vitoriosos em uma guerra sangrenta e duradoura. Ao fazê-lo desenvolveram um *espirit de corps* pleno de orgulho pelo feito realizado. Como resultado, "desde a Guerra do Paraguai, os oficiais do Exército sentiam que tinham adquirido direito a exercer uma maior influência nas questões nacionais" (BEATTIE, 2001, p. 155), o que, inexoravelmente, os fez olhar para as questões de política interna.

O preponderante papel dos militares na proclamação da República, levou-os a engajarem-se, definitivamente, nas disputas políticas internas, afastando-os das lides concernentes à defesa do Estado.

Embora, após a I Guerra Mundial, as Forças Armadas tenham procurado modernizar-se, como atestam a Missão Militar Francesa (1920) junto ao Exército[311] e a Missão Naval Americana (1922) junto à Marinha, o sentido profissional que essas Missões puderam conferir-lhes não foi de molde a desviar o estamento militar da política interna.

Mesmo dentro desse contexto, houve uma situação de tangência em que o esforço diplomático contou com respaldo militar, o que poderia ter contribuído para a compreensão da utilidade do poder militar como instrumento de política externa: a participação do Brasil na II Guerra Mundial.

Diferentemente da Grande Guerra, a participação brasileira na II Guerra Mundial foi relativamente expressiva e alcançou prestígio internacional, como atestam as palavras do Marechal-de-Campo Sir Harold Alexander do Exército Britânico, Comandante Supremo das Forças Aliadas no Mediterrâneo: "O brasileiro é um bom soldado. Lamento ouvir que querem voltar para casa e não ir para a Áustria (CUNHA, 2003, p. 105 apud ABREU, 2009, p. 38).

Se nos debates havidos sobre a conveniência da participação brasileira na guerra, pesou o argumento da possibilidade de se obter maior protagonismo na conferência de paz que, fatalmente, aconteceria após seu término, a recusa à permanência das tropas brasileiras na Europa, após a guerra, dilapidou os ganhos obtidos. Mais ainda, mostrou a falta de importância que é atribuída à vertente militar por nossa diplomacia, como apontou Vasco Leitão da Cunha ao declarar que havíamos abdicado das vantagens conquistadas, por não sabermos aproveitar as coisas que fizéramos bem-feitas (ABREU, 2009). Ainda não fora

[311] A tentativa de modernização do Exército já começara a partir de 1906, com o envio de cinco oficiais para estagiar, por dois anos, no Exército Alemão. Além dessa, foram enviadas mais duas turmas, em 1908 e 1910, o que fez surgirem rumores que se planejava a presença no Brasil de uma Missão Militar Alemã, fato que não se configurou, ainda mais tendo em vista a derrota alemã na Grande Guerra (LUNA, 2007).

desta vez que se consolidara a percepção da contribuição do emprego do poder militar para consecução dos objetivos da política externa brasileira.

A decepção com a impossibilidade de assegurar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, certamente contribuiu para a decisão do Brasil recusar o convite para participar da Guerra da Coréia, embora, como comenta Alves (2007), o Itamaraty estivesse propenso e o Alto Comando do Exército Brasileiro dividido quanto a tal participação.

A assunção do poder pelos militares em 1964 poderia ter-se constituído em outra oportunidade para a rearticulação entre essas duas burocracias. Todavia, o acirrar da Guerra Fria e do conflito ideológico entre os dois blocos que se formaram no sistema internacional levaram ao alinhamento incondicional do Brasil ao bloco ocidental e a seus ditames, o que acentuou a desnecessidade da participação da estrutura militar nas questões de política externa. Mesmo, porque, nesse contexto, caberia, essencialmente, às forças armadas latino-americanas, particularmente aos exércitos, o emprego na segurança interna de seus respectivos Estados, cabendo ao hegemon do bloco ocidental sua defesa externa.[312] Às Marinhas uma pequena nuança: em caso de conflito, caber-lhes-ia participar, junto com as Marinhas aliadas, da proteção ao tráfego marítimo.

O mergulho dos militares na política interna, afastando-os, consequentemente, do foco externo; a "satisfação" territorial alcançada, já no início do século XX, com a resolução da questão do Acre, que levou o Brasil a ver-se como um país geopoliticamente satisfeito, tornando desnecessário, pois, a partir de então, o emprego de força militar para assegurar possível expansão territorial; e a percepção da ausência de ameaças externas ensejaram o desenvolvimento e a consolidação do perfil diplomático brasileiro calcado na prudência, na moderação e na solução pacífica das controvérsias. Alsina Jr. aponta o acerto da busca da resolução pacífica de controvérsias, tendo em vista a ausência de recursos de poder, em escala adequada, para respaldar ações de política externa: "logo a preponderância da diplomacia sobre as Forças Armadas, no Brasil, resulta da conjunção de uma identidade nacional conciliatória com a persistência de um arranjo de polaridade específico em que falta à potência regional capacidade efetiva de projeção multidimensional de poder" (ALSINA Jr., 2009, p. 182).

Circunstância que acentuou a desarticulação entre defesa e diplomacia, uma vez que esta passou a assumir, prioritariamente, a condução da política externa, prescindindo, consequentemente, do vetor militar como instrumento diplomático.

[312] O que Flores (1992) denomina de divisão internacional do trabalho militar.

> Simultaneamente, a percepção de país geopoliticamente satisfeito acabou por legitimar um papel relevante para a corporação diplomática na priorização do desenvolvimento econômico do país, em especial a partir de meados da década de 1950, esmaecendo ainda mais a dimensão estratégica da política internacional e legitimando sua condução prioritariamente por meios diplomáticos (LIMA, 2010, p. 405).

Gratius (2007) considera que em face da ausência de ameaças externas a partir da consolidação territorial brasileira, o Brasil não precisou recorrer à ação militar, seja em potencial ou em qualquer ação coercitiva, para garantir sua integridade, o que fez com que os militares fossem alijados ou tivessem participação insignificante no processo decisório da política externa conduzido pelo Itamaraty. Condição que, ao cristalizar a desarticulação institucional entre essas duas burocracias, possibilitou o surgir de posições antagônicas quando o estamento militar participava ou era convidado a participar de questões de política externa.

Constituem bom exemplo dessa desarticulação as posições antagônicas apresentadas pelo Itamaraty e pela Marinha do Brasil, no caso da proposta argentina, em 1956, de uma conferência tripartite com representantes da Argentina, Brasil e Uruguai para discutir a organização da defesa do Atlântico Sul. A Marinha do Brasil entendia que não seria conveniente a participação brasileira nessa conferência, até mesmo porque, caso alguma arquitetura de segurança dela resultasse, sua sede não seria no Rio de Janeiro, como pretendia a MB e, sim, em Buenos Aires ou Montevideo, como sugeriu o governo argentino. Já o Itamaraty entendia que seria um erro político não estar presente à reunião de Buenos Aires, ainda mais porque o governo argentino deixara claro que a citada reunião não visava à criação imediata de um pacto regional (FILHO, 2013).

No final dos anos 1960, novamente, ficou patente a desarticulação existente entre essas duas burocracias, quando a Marinha do Brasil encontrou no Itamaraty um ferrenho crítico da aproximação militar com a África do Sul, então buscada, unilateralmente, pelo Ministério da Marinha.

> Com uma visão política mais abrangente, que ia muito além do tema de defesa do Atlântico Sul em seus aspectos estritamente militares e da ameaça comunista encarada quase que exclusivamente sob a ótica militar, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil via com grande preocupação os contatos que começaram a ocorrer envolvendo as duas Armadas (FILHO, 2013, p. 13).

De modo que o passar do tempo só fez acentuar a disfunção entre a diplomacia e a defesa, uma vez que essas duas burocracias, malgrado tecnicamente muito bem preparadas

para o desempenho de suas respectivas funções, conduziram-nas (e ainda as conduzem) de forma estanque, normalmente, sem se comunicar ou coordenar suas iniciativas.[313]

> Mais claramente, tanto o Itamaraty como as Forças Armadas "pensam" em função de interesses, de uma determinada visão de seu papel como burocracias permanentes, ou ainda, de conjunturas, faltando, por isso mesmo, ao seu pensamento as condições de originalidade e de sentido crítico que normalmente devem trazer as interpretações intelectuais ou acadêmicas da realidade (FONSECA Jr, 1998, p. 263).

Interessante observar que a definição do momento em que se inicia a disfunção entre as políticas externa e de defesa, considerado pelos autores acima citados como o surgir da República, não é unânime.

Para Castelan (2007), por exemplo, a divergência entre Itamaraty e as Forças Armadas teria surgido em decorrência das diferentes percepções que essas duas burocracias tiveram sobre o desenrolar dos acontecimentos que se sucederam a partir do final da Guerra Fria; portanto, muito recentemente. Isto porque, segundo esse autor, os eventos internacionais, então ocorridos, demandavam, inexoravelmente, uma revisão da inserção internacional brasileira, particularmente, no que concerne à construção de capacidade dissuasória e à construção de credibilidade internacional. Revisão que apresentou divergências entre o pensamento dos militares e o dos diplomatas.

Essencialmente, tais divergências decorriam das diferentes percepções que tinham quanto à postura que a atuação externa brasileira deveria adotar em face da nova distribuição de capacidades entre os atores no sistema internacional.

A diplomacia de cunho institucionalista, cuja percepção passara a preponderar no pensamento do Itamaraty, postulava que a estrutura de poder do sistema internacional não deveria mais ser avaliada, estritamente, em termos militares, isto é, em termos de capacidade militar dos Estados, pois as ameaças externas tinham perdido relevância. Segundo o Itamaraty, a atuação participativa do Brasil na nova ordem mundial requeria confiança e "soft power", requisitos para os quais o poderio militar muito pouco contribuiria. Portanto, o Brasil deveria lançar-se em um processo de renovação de credenciais, pautado por uma visão institucionalista de política externa, em busca de adquirir credibilidade internacional, muito desgastada durante o período de governos militares (CASTELAN, 2007).

Essa interpretação do Itamaraty conflitava com a percepção das Forças Armadas, de cunho realista, a qual postulava que a concepção militar do poder ainda prevalecia e que o fim da Guerra Fria com o esfacelamento de um dos polos de poder daria lugar à uma nova ordem

[313] Hector Saint-Pierre (2006) denomina de "o destino das paralelas" o peculiar funcionamento da política de defesa e da diplomacia as quais, de costas uma para a outra, projetam o Brasil internacionalmente como guiadas por "lógicas" próprias.

de caráter unipolar que poderia fazer recrudescer novas formas de conflito, particularmente, para o dito terceiro mundo.

Todavia, o debate franco entre essas duas percepções que poderia, a seu final, apresentar uma abordagem consensual, efetivamente não ocorreu. Isto porque, em decorrência de mudanças institucionais domésticas, tais como a redemocratização e a redefinição das relações entre o poder civil e o militar, prevaleceu a interpretação da burocracia diplomática – a posição institucionalista, adotada inteiramente no governo FHC - o que acabou "com o acordo que existia entre Itamaraty e Forças Armadas quanto à inserção estratégica" (CASTELAN, 2007, p. 7).[314]

De modo que, para Castelan havia, até o fim da Guerra Fria, pelo menos no que diz respeito à inserção estratégica do Brasil no sistema internacional, uma relação convergente entre as FFAA e o Itamaraty.

> O *fim da ordem bipolar e o esgotamento do modelo autonomista de desenvolvimento* na década de 1980 puseram fim ao consenso que existiu entre o Itamaraty e Forças Armadas durante o período precedente quando prevalecia o paradigma globalista[315] de política externa (CASTELAN, 2007, p. 1. Grifo no original).

Alsina Jr, de certo modo, converge para essa mesma percepção – a divergência de abordagens entre essas duas burocracias em face da evolução do sistema internacional pós-Guerra Fria – explicando que, depois do Governo Collor, a política externa brasileira sofreu modificações importantes que, contudo, não se refletiram na política de defesa, acentuando o divórcio entre as duas. As linhas de continuidade ao permanecerem muito mais fortes no âmbito militar do que no diplomático produziram durante esse período "uma disjunção cada vez maior entre as políticas em tela" (ALSINA JR, 2009, p. 185).

Entretanto, diferentemente de Castelan que sugere a existência de um consenso entre as políticas de defesa e externa no período precedente ao fim da Guerra Fria, Alsina Jr (2009), ao mencionar "uma disjunção cada vez maior", aponta para uma insuficiente articulação entre as políticas de defesa e externa desde o início do século XX, devido, dentre outros fatores: à baixa prioridade da política de defesa; à inexistência de uma direção política efetiva não apenas sobre a política de defesa, mas, também, sobre a coordenação entre as próprias Forças Armadas; o perfil não confrontacionista da política externa; e, à ausência de mecanismos institucionais de articulação entre essas duas políticas.

---

[314] Mário César Flores, no prefácio da obra de Alsina Jr (Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita – 2006) apresenta posição divergente ao mencionar o "descaso brasileiro pela dimensão estratégica da política externa"

[315] Segundo Castelan o paradigma globalista está fortemente atrelado ao projeto nacional-desenvolvimentista do Brasil.

Já para o Embaixador Christiano Whitaker, muito contribuem para a falta de articulação entre o Itamaraty e o MD os receios vindos dos tempos do regime militar. Segundo o Embaixador, são memórias de tempos difíceis que levam cada burocracia a desenvolver suas tarefas de modo independente (Entrevista pessoal ao autor em 2014).

Assim, pode-se inferir que, independentemente do momento em que se iniciou o processo de disfunção entre as políticas externa e de defesa, seja já no decorrer do Império, na República ou no fim da Guerra Fria, a desarticulação entre essas duas burocracias era a regra – e não a exceção - quando o ACNBN foi assinado, em março de 1994, e durante o período coberto pela moldura temporal desta pesquisa (1994 a 2010).

Isto porque, até mesmo algumas medidas, dentre as quais relevam a publicação da Política de Defesa Nacional (1996)[316] e a criação do Ministério da Defesa (1999), que poderiam ser apontadas como indicadores de tentativas institucionais para a articulação entre as políticas externa e a de defesa, não concorreram, efetivamente, para tal, uma vez que foram outras as motivações principais que levaram às suas implementações.

Segundo Alsina Jr. (2003), os motivadores essenciais para a formulação da PDN foram a questão da aviação de asa fixa para a Marinha[317] - a qual acirrou a disputa entre a MB e a FAB pela aviação naval - e a obtenção de novos caças para a FAB, uma vez que ambos os Ministérios atuavam de forma isolada em seus contatos no exterior, sem nada informar ao Planalto e ao Itamaraty. Fato que, mais uma vez, comprova a inexistência de qualquer articulação institucional, não só entre diplomacia e defesa como, também, entre os próprios Ministérios Militares, então existentes.

Sendo que, no caso da obtenção das aeronaves de asa fixa pela Marinha, houve, inclusive, certo desconforto pessoal entre o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia e o Ministro da Marinha, Mauro Cesar Rodrigues Pereira. Sabedor da posição pessoal do Ministro Lampreia, que era contrário a tal obtenção, quando, no decorrer das negociações com o governo do Kuwait, em razão de questões administrativas ou comerciais internacionais, havia necessidade da participação do pessoal da Embaixada Brasileira, inclusive assinando documentos, o Ministro Mauro César atuava pessoal e diretamente junto ao pessoal creditado naquela Embaixada, procurando desbordar o Itamaraty e seu Ministro.[318]

Quanto à criação do Ministério da Defesa, como apontam Lima (2010) e Alsina Jr. (2003) dentre outros, esta visou muito mais a estabelecer, definitivamente, o controle dos

[316] Denominada, posteriormente, de Política Nacional de Defesa.
[317] O que o Almirante Mauro César, Ex-Ministro da Marinha confirmou em entrevista ao autor.
[318] Fato narrado ao autor desta pesquisa pelo Ministro Lampreia, em entrevista pessoal, e confirmado, também, pessoalmente, junto ao Ministro Mauro Cesar Rodrigues Pereira.

militares pelos civis[319] do que, efetivamente, ao estabelecimento de uma articulação institucional entre as políticas externa e de defesa. Pois, se alguma articulação havia, esta era bastante limitada diante da inexistência de diálogo capaz de levar a uma abordagem consensual sobre a conjuntura internacional: "o pressuposto da cooperação entre diplomacia e defesa é a existência de uma base analítica comum: um diagnóstico crítico e autônomo sobre a realidade internacional" (AMORIM, 2013, p. 33).

Base analítica comum que inexistiu mesmo quando a decisão sobre determinado ato de política externa envolvia, específica e diretamente, questões de Defesa. Como foi o caso da adesão unilateral, sem contrapartidas, dos acordos respeitantes a regimes de segurança como o TNP e RCTM.

> O otimismo dos anos 1990 ressaltava a já exacerbada importância do viés diplomático, e por esta razão, houve pouco questionamento quando, no caso dos acordos e regimes firmados, estes terem sido selados com nenhuma, ou quase nula consulta aos representantes da Defesa (FUCCILLE; BARRETO; THOMAZELLA, 2015, p. 8).

Ademais, a criação do Ministério da Defesa visara, também, a ensejar a articulação entre as próprias Forças Armadas que, até então, traçavam seus fins e seus meios à luz de suas respectivas avaliações do cenário nacional e internacional. "Cada força singular persegue seus próprios objetivos sem preocupação com a compatibilidade, coerência e racionalidade de suas ações em relação às políticas setoriais das demais forças" (ALSINA Jr., 2009, p. 184).

Pinto, Paulo (2015), por seu turno, aponta a criação do Ministério da Defesa não só como uma iniciativa capaz de incrementar a agilidade na organização de operações conjuntas, mas, também, de propiciar a conformação de uma percepção compartilhada entre as Forças Armadas da realidade internacional. Adianta esse autor que tal percepção compartilhada deveria incluir a criação de mecanismos que facilitassem ou proporcionassem a incorporação pela política de defesa de pontos de vista defendidos pela política externa.

> Antecipava-se, assim, a necessidade de que o Itamaraty e o novo Ministério da Defesa viessem a aperfeiçoar mecanismos de trabalho conjunto na formulação de cenários de conjuntura internacional, nas questões referentes à paz e à segurança internacionais (PINTO, Paulo 2015, p. 20) [320]

De modo que é possível constatar a existência, durante toda a moldura temporal desta pesquisa, e, talvez, ainda nos dias atuais, de um hiato, uma desarticulação entre as burocracias da diplomacia e da defesa. "Independentemente da complexidade da questão, é preciso reconhecer que não há indicação de que tenha havido, com a criação do MD, qualquer

[319] Alsina Jr. (2003) emprega a expressão "submissão dos militares ao poder civil".
[320] Essa afirmativa do Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto denota a inexistência de uma articulação institucional entre as políticas de defesa e externas brasileiras.

mudança significativa no padrão anterior de articulação entre a política externa e a de defesa" (ALSINA Jr., 2006, p. 136).

Circunstância que, também, embora com muita elegância, é corroborada por Celso Amorim, que teve a oportunidade de ser Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Defesa. "Tendo tido a honra de ter sido ministro das Relações Exteriores e hoje Ministro da Defesa, reconheço hiatos ocasionais que analistas, por vezes, apontam entre essas duas políticas, mas também vejo o extraordinário potencial de uma articulação entre as duas áreas." (AMORIM, 2013, p. 31).

Constata-se certa inconsistência entre os termos dessa afirmativa, pois, se é certo que os hiatos são ocasionais, então, a articulação existe e a questão residiria no seu aperfeiçoamento. Contudo, se o Ministro vê "*o extraordinário potencial de uma articulação"*, implícito está que tal articulação ainda não se efetivara, verdadeiramente, por ocasião de seu comentário (2013). Havia, e ainda há, por certo, uma possibilidade potencial para a efetiva e tão necessária articulação institucional entre diplomacia e defesa, mas que requer a adoção de ações objetivas para que essa possibilidade possa ser realmente concretizada.

4.3 A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro pós-II Guerra Mundial

O fim da bipolaridade e o consequente término do confronto Leste-Oeste, se por um lado afastou, ou tornou muito remota, a possibilidade de um conflito nuclear, por outro, liberou conflitos de diferentes matizes, sejam de caráter nacional, étnico, cultural, histórico e religioso os quais se encontravam, até então, latentes pela contenção imposta pelas duas superpotências.

Como menciona Fortuna (1994), identificava-se nesses conflitos e choques uma hierarquia de natureza estratégica em que novos atores buscavam afirmar uma posição hegemônica, pelo menos em seus âmbitos regionais. Tal fato, segundo a visão prospectiva de então, indicava que a ocorrência de conflitos passaria a ter maior probabilidade entre megablocos político-econômico-tecnológicos do Hemisfério Norte. A necessidade de o Brasil estabelecer relações multifacetadas com os países integrantes de tais blocos, sem prender-se a alinhamentos ou relações privilegiadas, tão comuns no período da Guerra Fria, tornava indispensável a existência e o preparo de um poder naval dissuasor que apresentasse credibilidade, versatilidade, mobilidade e permanência para ações estratégicas de emergência e envolvimentos em conflitos onde não fosse possível preservar os interesses nacionais (FORTUNA, 1994).

Essa concepção de emprego do poder naval brasileiro rompia, claramente, com o paradigma estratégico de proteção ao tráfego marítimo que dominara o pensamento naval brasileiro a partir da Segunda Guerra Mundial, não só porque essa foi a tarefa que coube à Marinha do Brasil executar durante a Guerra, mas, também, em face da influência exercida pela Marinha norte-americana no desenvolvimento do pensamento estratégico naval brasileiro.[321]

Interessante observar que o Brasil, apesar de, fisicamente, projetar-se qual ampla península no Atlântico Sul, ter seus principais centros políticos, econômicos e culturais ao longo da costa e ter a quase totalidade do seu tráfego comercial internacional realizado pelo mar, "não se constituiu como um Estado marítimo, nem desenvolveu uma política sistemática para integrar o oceano na política nacional brasileira, pelo menos até a década de 70." (PENHA, 2012, p. 117). Isto porque, seus grandes espaços continentais demandavam a prioridade dos esforços nacionais para a ocupação e o desenvolvimento de seus imensos anecúmenos.[322] Em decorrência, o desenvolvimento autóctone do poder naval brasileiro não adquiriu relevância nem prioridade "o que fez com que o Brasil se subordinasse às políticas navais das grandes potências, sobretudo a partir da II Guerra Mundial, quando o país caiu sob forte tutela estratégica da Marinha norte-americana." (PENHA, 2012, p. 117).

Sob essa tutela, caberia à Marinha do Brasil, no pós-Guerra, dedicar-se, essencialmente, à proteção do tráfego marítimo, particularmente contra a ação dos submarinos soviéticos. Concepção estratégica que encontrou solo fértil na mentalidade da oficialidade naval, a qual já vinha, fruto da atuação da MB na II Guerra Mundial, sendo formada na cultura da defesa do tráfego marítimo. "Então, a Marinha continuou com essa mentalidade. A minha geração foi criada dentro desse conceito...a seguinte a minha, também. " (Entrevista do Almirante Mário César Flores ao autor, em 2013). De modo que a proteção ao tráfego marítimo, particularmente a guerra antissubmarino, tornou-se o paradigma dominante do pensamento estratégico naval brasileiro nas décadas que se sucederam à II Guerra Mundial.

Fuller (2008) define paradigma dominante - "dominant paradigm" – como a concepção prevalecente em um determinado pensamento estratégico, a qual, via de regra, decorreria de uma falácia - a falácia da projeção linear - ("fallacy of linear projection"). No entender de Fuller, essa falácia surge da crença que o acontecido no conflito passado vai,

[321] Influência que teve seu marco inicial, em 1914, com a contratação do Capitão-de-Fragata Phillips Williams para lecionar na recém-criada, 1914, Escola de Guerra Naval. Posteriormente, a instalação da Missão Naval Americana no Brasil, em dezembro de 1922, consolidou-a.

[322] Esforços dentre os quais se destaca a construção de Brasília, marco maior da interiorização e ocupação territorial brasileira que vem possibilitando, ainda que paulatinamente a interiorização de centros políticos (com mais vigor), econômicos e culturais.

necessariamente, acontecer novamente no imediato conflito futuro. De maneira que, por meio de uma simples projeção para o futuro do que aconteceu no conflito passado recente pode-se deduzir como será o próximo.

Exatamente o que ocorreu na consolidação do paradigma dominante do pensamento estratégico naval brasileiro - proteção ao tráfego marítimo - que se foi desenvolvendo por meio de uma projeção linear do que acontecera na II Guerra Mundial, em que vinte navios mercantes brasileiros foram afundados ao longo de nosso litoral levando a Marinha do Brasil a ser exaustivamente empregada na proteção do tráfego marítimo. Exaustivamente, não apenas com relação ao esforço empreendido, mas, também, em relação à atualização a que suas tripulações tiveram que ser submetidas para dominar, em plena guerra no mar, a doutrina de emprego de meios modernos, fornecidos pelos EUA, dotados de equipamentos como radar e sonar, inteiramente desconhecidos na MB até então

Paradigma que, como acima mencionado, foi sistematicamente reforçado pela influência da Marinha norte-americana.

É interessante observar que embora a tarefa da Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG) enviada pela Marinha do Brasil para participar da Primeira Guerra Mundial, já no seu final, fosse combater os submarinos alemães,[323] a guerra antissubmarino não adquiriu característica de paradigma dominante, como se pode constatar mediante análise do reaparelhamento naval brasileiro entre guerras.

O reaparelhamento naval é um excelente indicador da concepção estratégica naval prevalecente no momento da obtenção dos meios navais, eis que esta orienta e condiciona sua obtenção. Por outro lado, se a obtenção de determinado meio está divorciada da concepção estratégica naval prevalecente é sinal que esta inexiste de fato.

Entre 1918 e 1934, a MB incorporou apenas duas unidades: em 1922, o contratorpedeiro Maranhão;[324] e, em 1927, o submarino de esquadra Humaitá.

Em 1932, o Ministro da Marinha, Almirante Protógenes Guimarães, propôs um programa de reaparelhamento naval, que, após ser reformulado pelo Conselho do Almirantado

[323] Mesmo sem ter seus navios adequadamente preparados para a guerra antissubmarino, pois, além de não possuírem hidrofones, não tinham um modo adequado de lançar bombas de profundidade as quais, por sua vez, eram ineficientes (GAMA, 1982). Devido aos problemas enfrentados pela DNOG, particularmente, quanto à epidemia de gripe espanhola que acometeu sua tripulação sua atuação militar foi inexpressiva. Todavia, essa participação, mesmo inexpressiva, possibilitou que o Brasil participasse da Conferência de Paz de Versailles, em 1919.

[324] Ex-navio da Royal Navy – HMS Purpoise – que na I Guerra Mundial participara da Batalha Naval da Jutlândia. Incorporado à MB em 1922, permaneceu em serviço até 1946, quando deu baixa.

em 1933, ficou assim constituído: dois cruzadores pesados de 8.500t, nove contratorpedeiros de 1.600t, seis submarinos, seis navios-mineiros varredores e três navios-tanque.[325]

Os dois cruzadores, ainda que, prioritariamente, estivessem destinados ao combate contra corsários de superfície,[326] não chegam a caracterizar a proteção ao tráfego marítimo como paradigma dominante, até mesmo porque não foram construídos. Depreende-se, portanto, que, até então, as operações de guerra antissubmarino continuavam a ser consideradas como secundárias. Corrobora tal assertiva, o fato de que, nos currículos da Escola de Guerra Naval, até 1942, não se encontra qualquer referência à guerra antissubmarino.

A execução parcial do programa de 1933, dentro das disponibilidades e limitações orçamentárias existentes, não possibilitou que a MB estivesse preparada quando se viu diretamente envolvida na 2ª GM, em 1942. Teve que contar, portanto, com auxílio externo. Os EUA, por meio da Lei de Empréstimos e Arrendamentos, forneceram, em curto espaço de tempo, vinte-e-quatro novas unidades navais, especificamente destinadas à guerra antissubmarino (VIDIGAL, 1983). Todos esses meios foram agrupados na Força Naval do Nordeste, que integrou as forças do Atlântico Sul da 4ª Esquadra dos EUA.

O preço do despreparo da MB foi a tutela naval norte-americana (FLORES, 1980).

Em decorrência, ao subordinar-se à tutela norte-americana, o Brasil ficou sem espaço para desenvolver um pensamento estratégico militar autóctone, ainda mais porque a cristalização dos blocos internacionais que viria a caracterizar o sistema internacional no pós-II Guerra não possibilitava, nem ensejava, tal desenvolvimento. "A solidariedade exigida pelas potências era total, já que a confrontação entre os sistemas capitalista e comunista parecia não admitir outra resultante, se não a vitória de um sobre o outro" (CORREA, 1989, p. 222). A confrontação adquiria, assim, contornos de absoluta fatalidade - viria mais cedo ou mais tarde – e a tarefa que caberia à Marinha desempenhar nessa inevitável guerra já extrapolara o âmbito naval, impregnando-se nas esferas políticas do país. O Senador Leopoldo Tavares da Cunha Mello, por exemplo, assim se manifestou em discurso pronunciado no Senado Federal, em 1958:

---

[325] Observa-se nesse programa de reaparelhamento, salutar preocupação com os meios de apoio logístico móvel e o abandono dos grandes navios de linha. Não era um programa grandioso; tinha, porém, como um dos seus aspectos mais importantes a retomada da construção naval no Brasil. O reaparelhamento do poder naval argentino influenciou a concepção do programa aprovado pelo Almirantada em 1933, pois a Argentina, entre 1925 e 1932, encomendara dois cruzadores pesados, cinco contratorpedeiros e três submarinos.

[326] Sua inclusão no plano deveu-se, em parte, à ação dos corsários alemães que, na 1ª GM, atuaram nas costas do Brasil. O cruzador "Karlsruhe", por exemplo, esteve nas costas do Brasil, de agosto a outubro de 1914, tendo carvoado cinco vezes, na costa do Rio Grande do Norte (GAMA, 1982).

> Associando-se ao grupo de nações anticomunistas, o Brasil assumiu responsabilidades extremamente elevadas e passou a correr os riscos iminentes do desencadeamento da guerra que vai decidir os destinos da humanidade. Estas responsabilidades se traduzem na ***defesa do tráfego marítimo no Atlântico Sul*** e do litoral imenso que vai do Cabo Norte ao Chuí, em uma extensão de cerca de 9.000km. Aí reside toda a razão de ser da existência de um poder naval adequado às vultosas responsabilidades assumidas pela nação, e a serem cumpridas pela Marinha (CUNHA, 1958, p. 145. Grifo nosso).

Esse alinhamento automático – acrítico – ao bloco ocidental, privou o Brasil de uma política externa própria. Consequentemente, privou-o, também, de uma concepção estratégica militar própria, pois só desenvolve - ou é estimulado a desenvolver - concepção estratégica militar própria o Estado que adota política externa independente.

Dentro desse contexto, a MB viu-se levada a dedicar-se às tarefas de defesa costeira e de proteção ao tráfego marítimo, predominantemente costeiro.

Para a proteção ao tráfego marítimo, a MB incorporou, em 1951, os cruzadores ligeiros Barroso e Tamandaré, antigos navios da Marinha norte-americana, cujo emprego dar-se-ia, prioritariamente, contra corsários de superfície.[327] Para o patrulhamento costeiro, foram encomendadas dez corvetas na Holanda,[328] durante a gestão do Almirante Renato Guillobel no Ministério da Marinha (1951-1954).

Paralelamente, em face da falta de perspectiva estratégica própria e das precariedades brasileiras no setor marítimo, a MB incrementou sua participação nas atividades marítimas mercantes nacionais. Com o recebimento dos navios-tanque Raza e Rijo, passou a efetuar o transporte comercial de combustíveis líquidos e, com a incorporação de quatro novos navios transporte, construídos no Japão, começou a participar do transporte de cabotagem de carga geral. Como expressa o Almirante Vidigal, "somente o renascer da construção naval mercante no país, para o qual muito contribuiria a criação do Fundo da Marinha Mercante, em 1958, viria a alterar a conveniência da participação de navios da Marinha brasileira no tráfego comercial" (VIDIGAL, 1985, p. 94).

Em 1952, foi assinado com os EUA o "Military Assistance Program" (MAP), por intermédio do qual foram recebidos mais de trinta navios de diferentes tipos, extensa gama de equipamento, armamento e material para o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) e sobressalentes diversos. Concomitantemente, o MAP proporcionou intenso programa de instrução e preparo do pessoal, na forma de numerosos cursos e estágios.

---

[327] Dois corsários de superfície nazista ficaram famosos durante a II Guerra Mundial – o Bismarck e o Graf Spee.
[328] Foi uma dessas corvetas - a CV Purus – que, anos mais tarde, a MB reformou e doou, em 25 de junho de 2004, à nascente Marinha namibiana que a rebatizou como NS Lt-Gen Dimo Hamaambo.

O MAP trouxe, contudo, alguns prejuízos que, de modo algum, podem ser subestimados.

Um deles foi a perda da capacidade de construção naval que se conseguira, efetivamente, alcançar durante a Guerra. Era mais cômodo e mais barato receber um navio pronto - a preço simbólico - do que o construir. Raciocínio que, se porventura, estiver correto sob o ponto de vista estritamente econômico, como política naval respeitante ao desenvolvimento de uma capacidade tecnológica-industrial autóctone de construção naval é, simplesmente, nefasto.

O significativo esforço da MB em sua busca pela capacidade de construir seus próprios meios começara antes do início da Segunda Guerra, na gestão do Almirante Aristides Guilhem no Ministério da Marinha (1935 a 1945) a quem competira levar adiante o programa de reaparelhamento aprovado, em 1933, pelo Conselho do Almirantado. A concretização desse programa começou, justamente, pela reforma do Arsenal de Marinha da Ilha das Cobras. Para preparar seus operários, o Arsenal concluiu a construção de dois monitores fluviais, um dos quais tivera sua quilha batida em 1890! Posteriormente, entre 1937 e 1939, construiu os seis navios mineiros previstos no programa. Paralelamente, ainda em 1937, foram batidas as quilhas de três modernos contratorpedeiros da Classe CASSIN, norte-americana, cujos planos de aquisição tinham sido adquiridos, mediante auxílio da Missão Naval Americana. Esses três contratorpedeiros – classe Marcílio Dias na MB – foram incorporados em 1943. Em 1940, foi iniciada a construção de seis contratorpedeiros da Classe “A”, cuja prontificação, contudo, só se deu após o término da guerra, quando a motivação para maiores gastos militares já havia declinado. De modo que, se os três primeiros navios da Classe “A” levaram nove anos para serem prontificados, o último deles - o Araguari - só foi concluído vinte anos depois! Até mesmo a construção no Brasil dos contratorpedeiros da Classe Fletcher, norte-americana, cujos entendimentos com a Marinha dos EUA estavam praticamente concluídos em 1945, foi cancelada (BITTENCOURT, 1990, p. 19). Ao invés de construí-los, a MB, a partir de 1959, recebeu sete deles por meio do MAP.

Ademais, tendo em vista a facilidade de obter sobressalentes para esses navios nos EUA, o MAP desestimulou, também, a montagem de uma cadeia logística própria.

Outro prejuízo - e a juízo do autor desta pesquisa também nefasto - foi a inflexibilidade no pensamento naval estratégico brasileiro que o MAP causou. A ação intelectual é uma das formas mais sutis de exercício do poder. Imperceptivelmente, impregna corações e mentes, que se entorpecem na concepção homeopaticamente imposta; "... ano após ano, mais e mais se consolidava a precedência da mentalidade antissubmarino,

complementada pelas preocupações relacionadas com a minagem. A ameaça aérea e de superfície eram relegadas a um plano secundário" (SDGM, 1985, p. 448).

Até mesmo os submarinos de esquadra recebidos em 1957 foram incorporados como meio de adestramento para a guerra antissubmarino. As palavras do Embaixador brasileiro nos EUA, quando do seu recebimento, bem testemunham o pensamento estratégico naval brasileiro de então: "Os submarinos que nos são hoje entregues serão utilizados para instruir nossos marujos para a grande missão que lhes seria confiada, no caso de novo conflito" (SDGM, 1958, p. 242).

Nem mesmo a obtenção do navio-aeródromo Minas Gerais constituiu exceção, eis que foi justificada segundo a concepção desse paradigma dominante. Quando de sua incorporação à MB, assim se pronunciou o Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante Jorge da Silva Leite, em sua Ordem-do-Dia: "... sua incorporação reveste-se de especial importância porque representa a posse para nossa Esquadra do elemento básico e fundamental do Grupo de Caça e Destruição que constitui hoje a única Força Naval capaz de se opor, com êxito, ao principal adversário marítimo dos tempos atuais: o submarino" (LEITE, Ordem-do-Dia 45/1960).

Nesse mesmo ano, 1960, tiveram início as Operações UNITAS, com a participação das Marinhas dos EUA e de outros países sul-americanos, com o propósito – único - de adestrar as forças navais desses países para a realização de ações conjuntas antissubmarino.[329]

Em 1965, o Estado Maior da Armada sugeriu um programa ambicioso abrangendo a obtenção, no Brasil e no exterior, de um total de 146 unidades, dentre as quais: 20 fragatas antissubmarino, 40 navios-varredores costeiros e 50 navios de patrulha costeira. Entretanto o programa aprovado em 1967 - Programa Decenal de Renovação - foi bem mais modesto, totalizando 66 unidades, no qual se destacam: 10 fragatas antissubmarino, 4 contratorpedeiros, 12 navios-varredores costeiros, 4 submarinos e um navio-doca.

Tais programas refletem, de modo inequívoco, a prevalência da guerra antissubmarino na concepção estratégica naval brasileira. A proteção do tráfego marítimo no Atlântico Sul tornara-se, efetivamente, o paradigma dominante. Como já mencionado, as ameaças aérea e de superfície estavam em segundo plano.

A implantação do programa de 1967, apesar de incompleta devido às restrições orçamentárias que se sucederam ao período do "milagre econômico", visava, também, ao renascimento da construção militar-naval no Brasil. Os navios que, em face das respectivas inovações tecnológicas, não poderiam ser construídos no Brasil foram encomendados na

[329] Só mais tarde, e por insistência da MB, os propósitos das Operações UNITAS foram ampliados para cobrir outros aspectos da guerra no mar (VIDIGAL, 1985).

Europa, em virtude das restrições impostas pelos norte-americanos para fornecer meios modernos e tecnologicamente atualizados.

As encomendas na Europa - navios-varredores na República Federal da Alemanha e fragatas e submarinos na Grã-Bretanha – viriam, depois de muito tempo, romper com a tutela da Marinha norte-americana na MB. Não tiveram, todavia, força suficiente para quebrar o paradigma dominante.[330] As organizações militares, como todas as organizações complexas, resistem às alterações radicais, o que explica a longevidade e a popularidade do paradigma dominante, mesmo quando há indicações de que devem mudar (FULLER, 2008).

Assim, mesmo havendo duas claras situações que apontavam para a existência de outros interesses marítimos brasileiros, para os quais a MB deveria atentar: a Guerra da Lagosta em 1963 e a decisão unilateral brasileira, em 1970, de estender seu mar territorial para duzentas milhas - qualquer declaração unilateral de alcance internacional torna-se inócua se não houver poder que a respalde - a MB não foi capaz de romper com o paradigma dominante.

Destarte a MB, depois da II Guerra Mundial até quase ao final dos anos 1970, viveu inteiramente voltada para a guerra antissubmarino, segundo a concepção estratégica de que lhe caberia participar, dentro do contexto do conflito Leste-Oeste, da defesa do tráfego marítimo no Atlântico Sul. Seu adestramento visava, prioritariamnete, ao aprimoramento das técnicas e táticas desse emprego. Com tal intuito participava dos seguintes exercícios internacionais:

- UNITAS, com as Marinhas dos EUA, Argentina e Uruguai, cujo propósito era o adestramento de táticas antissubmarino;

- ATLANTIS, com as Marinhas da Argentina, Uruguai e Paraguai, cujo propósito era o adestramento de defesa do tráfego marítimo nas suas duas concepções - proteção e controle;

- EXPORT GOLD, com as Marinhas dos EUA, Argentina, Uruguai e Paraguai, cujo propósito era o adestramento de comunicações para o controle do tráfego marítimo;

- SPRINGBOARD, com as Marinhas dos EUA, Venezuela e Colômbia, cujo propósito maior era o adestramento de tiro naval. Exercício naval que, realizado a partir de 1968, não se insere no adestramento específico do paradigma dominante;

- VERITAS, com a Marinha dos EUA, cujo propósito era o adestramento de operações anfíbias em conjunto com o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. As operações VERITAS

[330] Tanto é que das seis fragatas encomendadas na Grã-Bretanha, quatro destinavam-se ao emprego antissubmarino; somente duas destinavam-se ao emprego geral, sendo por isso armadas com mísseis superfície-superfície. Posteriormente, quando de sua modernização, as fragatas de emprego antissubmarino receberam, também, mísseis superfície-superfície, a fim de capacitá-las ao emprego geral.

deram origem, posteriormente, às operações READEX, que, contando com a participação das Marinhas dos EUA, Brasil, Canadá e Holanda, visavam, principalmente, ao adestramento de guerra antissubmarino e de operações anfíbias.

É digno de destaque que o desenvolvimento da doutrina anfíbia se deu, exatamente, no período em que a MB se dedicava à guerra antissubmarino, o que constitui paradoxo relevante diante do paradigma dominante. Segundo o Almirante Flores (SDGM, 1985), nos anos que se sucederam à Guerra, a única evolução conceitual da MB digna de nota diz respeito ao Corpo de Fuzileiros Navais.[331]

No decorrer dos anos 1970, as duas superpotências iniciaram um período de distensão em que, ao procurar consolidar suas zonas de influência, não viam com agrado o ascender de potências regionais em suas respectivas esferas de influência. Buscavam estabelecer uma ordem internacional orientada pela estabilidade, indispensável à segurança de seus interesses vitais. O que, em princípio, poderia ser prejudicial ao desenvolvimento do Brasil que passara a viver período de acelerado desenvolvimento.

> Em tal contexto não haveria espaço para emergência de um país como o Brasil, cujos objetivos permanentes de desenvolvimento econômico e social pareciam recobrar viabilidade, após vários anos de desagregação e divisões internas (CORREIA, 1989, p. 228).

A oposição empreendida pela administração Carter ao acordo nuclear com a RFA e sua política em matéria de direitos humanos, acrescidas das constantes críticas que o MAP sofria por parte de segmentos das Forças Armadas brasileiras, provocaram sua denúncia unilateral, em 1977, e o consequente encerramento da Missão Naval Americana.

> Esta ruptura com o passado assinalou o fim do que chamamos de "era americana", em que a influência dos EUA sobre a Marinha era absoluta, em todos os segmentos da atividade naval, permitindo que a partir daí a Marinha, livre das limitações que ela própria se tinha imposto, desenvolvesse suas próprias ideias no campo estratégico e procurasse, através de um esforço contínuo de nacionalização de meios navais – nem sempre com sucesso – diminuir sua dependência logística com o exterior (VIDIGAL, 2002, p. 14).

O Brasil começava, então, a conscientizar-se que, ao pretender desenvolver algum protagonismo externo, ainda que no âmbito regional, poderia deparar-se com antagonismos que tentariam impedir ou limitar a consecução de seus interesses, alguns dos quais já se manifestavam, tais como: a reação internacional à política brasileira de fretes que reivindicava

[331] Outro paradoxo que se poderia ter configurado seria o desenvolvimento de uma Força de Submarinos, eminentemente ofensiva que visasse, prioritariamente, à negação do uso do mar. Entretanto, como seus meios foram inicialmente empregados, basicamente, para adestrar nossos navios nos procedimentos da guerra antissubmarino, não foi possível desenvolver, plenamente, sua vocação de arma ofensiva por excelência, o que só viria a acontecer posteriormente, dentro da nova concepção estratégica da MB, a qual tem como uma de suas prioridades a construção de submarino de propulsão nuclear.

o direito de o país transportar, em navio com sua bandeira, até 50% de seu comércio exterior de exportação e importação – importante, também, para dar sustentação à renascente indústria naval brasileira; as divergências regionais sobre o aproveitamento dos rios sucessivos; e a oposição internacional ao acordo nuclear assinado com a RFA.

Conscientização que divergia do paradigma dominante de proteção ao tráfego marítimo, como passara a ser ressaltado pelos principais pensadores estratégicos navais brasileiros de então ao proporem a adoção de nova abordagem estratégica.

> Não é extravagante conceber que a promoção dos interesses brasileiros possa se deparar com pressões ou atividades hostis, na forma de iniciativas políticas ou econômicas ***e até mesmo militares*** de outros estados, que se proponham a entravar a continuidade do desenvolvimento econômico e social do País ou a comprometer sua soberania e liberdade de ação no campo internacional (DIEGUES, 1991, p. 134. Grifo nosso).

À medida que a subordinação à concepção estratégica do conflito Leste-Oeste perdia sustentação, a ênfase deslocava-se da guerra global para a regional. O Brasil começava a tentar desenvolver uma concepção estratégica naval própria, independente dos ditames estratégicos da ordem bipolar.

As Políticas Básicas e Diretrizes da Marinha, publicadas em fevereiro de 1977, antes mesmo da denúncia do acordo MAP, já demonstravam nítida reorientação da MB em termos estratégicos (VIDIGAL, 1983).[332] Em linhas gerais e dentro da premissa de que o equilíbrio de terror nuclear tornara improvável a eclosão de guerra generalizada, esse documento veio chamar a atenção dos pensadores navais brasileiros para a maior probabilidade de ocorrência de guerras regionais sem a interveniência de qualquer das superpotências, o que abria amplo espectro de novas tarefas para a Marinha (VIDIGAL, 1985).

Interessante registrar que, um ano antes, em 1976, em documento que intitularam "O Desenvolvimento do Poder Naval Brasileiro – Tópicos para Debate" os, então, Capitães de Mar e Guerra Armando Amorim Ferreira Vidigal e Mario Cesar Flores ressaltaram a prioridade que deveria ser atribuída ao conflito regional, contrariando o paradigma dominante do pensamento estratégico naval brasileiro - a proteção ao tráfego marítimo, dentro de um contexto de guerra generalizada.

> Mas podemos conjecturar, com alguma convicção, que a guerra regional envolvendo objetivos limitados e sem a participação direta das potências nucleares é o tipo de conflito externo de ocorrência mais provável no futuro próximo (VIDIGAL; FLORES, 1976).

[332] Em livro posterior o Almirante Vidigal confere a essa reorientação o adjetivo radical (VIDIGAL, 2002).

Propor o rompimento com o paradigma dominante requereu boa dose de ousadia.[333] Nada comprova tal afirmativa com mais pertinência que a classificação "confidencial" que os autores atribuíram ao seu "O Desenvolvimento do Poder Naval Brasileiro – Tópicos para Debate", um trabalho de cunho acadêmico-conceitual que não abordava assuntos específicos sensíveis merecedores de classificação sigilosa.

Já no Prefácio de seu trabalho, esses Oficiais alertam para o contexto que punham em cheque.

> É provável que algumas ideias ou ilações apresentadas ou preconizadas no trabalho não encontrem apoio na tradição e em conceitos políticos e militares largamente admitidos. Na verdade, um dos motivos que inspiraram seus autores foi exatamente a resistência de alguns conceitos e suposições à evidência da revolução político-tecnológica contemporânea e de seus efeitos radicais sobre as concepções de emprego do poder militar. Em consequência, ***não esperamos acolhida tranquila para as nossas convicções*** que, diga-se de passagem, a impermanência das condições a que já nos referimos nos obriga a reavaliar continuamente. Achamos preferível, porém, a controvérsia construtiva à concordância generalizada, que muito comumente se associa à perpetuação da obsolescência (FLORES; VIDIGAL, 1976, p. 1. Grifo nosso).

A controvérsia a que os autores se referiam residia, essencialmente, na consideração que o emprego do poder naval brasileiro na proteção ao tráfego marítimo dar-se-ia na hipótese da ocorrência – pouco provável - de guerra generalizada, em que a atuação do poder naval brasileiro teria caráter secundário, coadjuvante. Por outro lado, a ameaça ao tráfego marítimo só se torna, efetivamente, uma questão estratégica quando é capaz de perdurar por um período de tempo capaz de interromper o fluxo logístico de interesse do país ameaçado, o que, normalmente, pressupõe conflito de maior duração.

Em suas análises, contudo, os autores consideravam que os conflitos regionais, caso ocorressem, seriam de curta duração. "Assim, acreditamos que nestas guerras, o tráfego marítimo só será objetivo estratégico prioritário quando o teatro e a situação permitirem a imposição de grandes perdas num prazo muito curto, sem risco para o tráfego internacional " (VIDIGAL; FLORES, 1976, p. 65).

Portanto, à medida que atribuíam ao conflito regional maior probabilidade de ocorrência, acreditavam que convinha "aliviar as concepções estratégicas básicas que orientam o preparo do poder militar brasileiro[334] de sua excessiva vinculação à estratégia

[333] Em alocução informal, ao final de 2014, durante o encerramento do primeiro ano letivo do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, o Almirante Flores narrou que chegou a ser alertado por um de seus Chefes que seus frequentes questionamentos ao paradigma dominante da proteção ao tráfego marítimo poderiam prejudicar sua carreira na MB.

[334] Os autores não abordavam em seu trabalho, exclusivamente, o emprego do poder naval brasileiro, embora seus pensamentos, considerações e análises sobre ele fossem mais abrangentes e detalhadas.

norte-americana, que nos subordina aos interesses estratégicos dos EUA em seu confronto com a URSS.” (VIDIGAL; FLORES, 1976, p. 47).

Nesse contexto, segundo os autores, ganhava relevância o entorno regional brasileiro onde, então, a Bacia do Prata representava o foco maior de tensão, não só no que concernia ao preparo para um enfrentamento com a Argentina, como, também, na ação política para evitar a aglutinação de um subgrupo regional sob a liderança daquele país. Em decorrência dessas premissas a defesa do tráfego marítimo, no entender desses autores, não deveria merecer, necessariamente, a maior prioridade no rol das preocupações navais.

Ainda assim, o projeto das corvetas classe Inhaúma, iniciado em 1978, sofreu forte influência da concepção de proteção ao tráfego marítimo. "Desejava-se um navio para ser principalmente empregado nas operações de proteção ao tráfego marítimo, onde no caso do Brasil, a principal ameaça a ser considerada é o submarino" (BITTENCOURT, 1990, p. 23). Ameaça que, desde então, passou a ser mais frequentemente questionada, pelo menos no que concerne à prioridade que lhe era atribuída pelo paradigma dominante do pensamento estratégico naval brasileiro. “Todas as rotas distantes do teatro principal precisam ser avaliadas, para que elas não venham a justificar exaustão de recursos, em detrimento de ameaças mais concretas" (FLORES, 1980, p. 62).

A Guerra das Malvinas, em 1982, “serviu para mostrar, de forma inequívoca, que os interesses dos EUA em relação à OTAN eram prioritários, sobrepondo-se àqueles em relação à América Latina” (VIDIGAL, 2002, p. 28). Segundo esse autor, a solidariedade brasileira durante o conflito abriu o caminho para eliminar as desconfianças argentinas em relação ao Brasil, que, a propósito, já se vinham atenuando com a solução da questão de Itaipu/Corpus. A assinatura do Acordo Tripartite de Itaipu-Corpus, em 1979, afastou a hipótese de um conflito regional na bacia do Prata.

Assim, a MB iniciou a formulação de nova concepção estratégica naval, própria e coerente com a realidade nacional percebida de então. “O balanço entre possibilidades e limitações do poder naval brasileiro indica que, no futuro previsível, sob seu ângulo marítimo, nossas preocupações objetivas com segurança e defesa terão que ser contidas no âmbito regional" (FLORES, 1983, p. 68).

A inexistência de uma política de defesa, institucional e legalmente estabelecida, não inibiu a MB de formular uma concepção estratégica naval que buscou, no campo externo, particularmente no Atlântico Sul, seus parâmetros norteadores. E por diversas razões: em face do crescimento do volume do comércio externo brasileiro e seu respectivo tráfego marítimo; diante do interesse pela África que, então, passara a ser considerada mercado propício aos

produtos industriais brasileiros; em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – a Convenção da Jamaica[335] –; e, da adesão ao Tratado Antártico.[336] Isto sem mencionar os conflitos que, simultaneamente, ocorriam na África sul-atlântica, com reflexos, pelo menos indiretos, para os interesses do Brasil: a questão do "apartheid" na África do Sul; a luta pela independência da Namíbia; e a guerra civil angolana, em que o Brasil participava com tropas na missão de paz da ONU – a Missão de Verificação da ONU em Angola.

Em consequência, a MB passou a considerar o Atlântico Sul como sua área marítima prioritária de interesse – resgatando e ampliando a premissa sugerida por Cochrane, [337] em 1825 - o que demandava do poder naval brasileiro uma postura oceânica, ainda que focada no Atlântico Sul, capaz de enfrentar os desafios que a condição do Brasil como potência emergente, fatalmente, suscitaria.

> O pensamento estratégico da Marinha, visando a maior participação e influência nas decisões estratégicas do Atlântico Sul, com objetivo de estruturar uma componente oceânica com projeção de poder, ressurgiu em meio às modificações do cenário político sul-atlântico, cujas repercussões influenciaram o processo decisório em política externa (LUIS, 2015, p. 126).

O Almirante Flores, em 1988, ao realizar uma análise prospectiva dos possíveis cenários que o Brasil poderia vir a se envolver, chega a aventar o emprego de uma força militar na África ocidental, por coincidência, na região namibiana, com propósito apaziguador.

> Se a questão do Cone Sul africano levar a uma solução para o problema da Namíbia, que implique, provisoriamente, um abafador entre a África do Sul e Angola – é um palpite político que eu não devia dar, porque sou militar -, é pouco lógico que o Brasil, que tem defendido o afastamento das grandes potências desse cenário sul-atlântico, não participe desse abafamento (FLORES, 1988).

Costa (2012) aponta a ampliação do entorno regional estratégico do Brasil, a fim de incluir o Atlântico Sul, como uma transição difícil, mas relevante. Um evento singular por se tratar de um país imenso, essencialmente continental e com estrutura produtiva, em grande medida, interiorizada, que demanda considerável dispêndio de energia. Todavia, considerando

---

[335] A Convenção da Jamaica, adotada ao final da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, instalada em 1973 e encerrada em 1982, após onze seções, foi ratificada em 1994. A fim de assegurar os direitos que a Convenção estabelecera, foram desenvolvidos o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira (REVIZEE) e o Plano de Levantamento da Plataforma continental Brasileira (LEPLAC), ambos liderados pela MB, mas de âmbito interministerial.

[336] Em decorrência da adesão ao Tratado Antártico, em 1975, foi criado, em 1982, o Programa Antártico Brasileiro; em 1984, foi instalada, na Antártica, a Estação Comandante Ferraz.

[337] Ao despedir-se da Marinha do Brasil, em 1825, Cochrane apresentou, a título de sugestão, diretrizes para uma política naval, baseadas na pressuposição de que, ***se o Brasil viesse a travar guerras, essas seriam de caráter defensivo e limitadas à área sul-americana do Atlântico Sul***. Tais diretrizes podem ser consideradas como a primeira tentativa de se formular um pensamento estratégico naval brasileiro; nelas destacam-se as seguintes recomendações: i) emprego preferencial de armamento concentrado, de grosso calibre, ao invés de peças menores, em grande número; e, ii) nacionalização, apenas parcial no início, da construção de barcos de tecnologia avançada (CAMINHA, 1980. Grifo nosso).

que a projeção continental do Brasil em direção às suas fronteiras terrestres concretizara-se, ainda que de forma carente, a partir dos anos 1990, por meio da integração regional da América do Sul, seria hora de atender à uma nova escala de oportunidades e interesses inerentes à uma potência econômica mundial que teria, no domínio e na exploração dos recursos do mar, uma fonte promissora de riqueza.

> Ainda que traços importantes da identidade nacional do país sejam marcados pela longa história da interação com o Atlântico, foi a partir dos anos 70 que se iniciou de fato a mudança de rumo e parte do seu desenvolvimento apontou a direção do mar (COSTA, 2012, p. 11).

Curioso observar que para Gonçalves (2013) a incipiente e, talvez autônoma, política de defesa do Brasil no Atlântico Sul vem de antes dos anos 1970 por motivo bastante diverso. Para esse autor ela decorreu da convergência da posição internacional do Brasil com a política colonial de Portugal, cuja preservação como estado independente subordinava-se à manutenção de sua soberania sobre seus territórios coloniais. Caberia, assim, ao Brasil atuar como aliado nos diversos foros internacionais, dentro e fora do contexto das Nações Unidas, instituição que, a propósito, vetara, incialmente, o ingresso de Portugal.[338]

> Portanto, é a partir dos projetos portugueses de lutar pela manutenção de seu Império Colonial que a diplomacia brasileira começa a se envolver com a questão africana. Pode-se dizer enfim, que a posição do Brasil em relação à questão africana no final dos anos 1940 foi o resultado da convergência das necessidades político-estratégicas de Portugal com a ***política brasileira de defesa no Atlântico Sul.*** (GONÇALVES, 2013, p. 183. Grifo nosso).

Assim, a se concordar com o que propõe esse autor, pode-se inferir que o envolvimento da MB com o Atlântico Sul é anterior aos anos 1970 em decorrência de uma projeção geopolítica do Brasil em apoio a Portugal, por intermédio do seu poder naval. Não teria sido outra a razão para o envio de uma força tarefa naval à Luanda, Angola, em fevereiro de 1967.[339]

De qualquer sorte, esta seria uma projeção geopolítica do poder naval brasileiro no Atlântico Sul bastante incipiente, eis que não se coadunava com o paradigma dominante de seu pensamento estratégico. Tal projeção só veio a tornar-se mais consistente com a quebra desse paradigma. Todavia sua motivação maior rocara para a defesa dos interesses nacionais no Atlântico Sul.

---

[338] Portugal teve rejeitada em 1946 sua candidatura a membro da ONU, a qual só lhe foi concedida em 1955. Mesmo assim, até 1974, quando começou a descolonização de suas colônias, esteve sob restrições em face de, em 1956, Salazar ter respondido a consulta formal do Secretário-Geral informando que Portugal não administrava territórios que pudessem ser classificados como não autônomos.

[339] Nessa força-tarefa estavam embarcados os Aspirantes da Escola Naval que realizavam seu treinamento curricular. O autor desta pesquisa encontrava-se entre eles.

No que concerne ao foco desta pesquisa, entretanto, quaisquer que sejam os motivos considerados pelos estudiosos do assunto como válidos para a inclusão do Atlântico Sul no contexto estratégico regional brasileiro, eles não decorrem de aspectos concernentes à sua segurança marítima. Derivam da afirmação da adequada projeção do Brasil no Atlântico Sul, e na própria África atlântica, compatível com sua estatura regional e com sua inserção geopolítica nesse "oceano", particularmente, após o fim da Guerra Fria. Óbvio está que uma adequada projeção geopolítica do Brasil no Atlântico Sul traria, como consequência, responsabilidades com sua segurança marítima. Todavia, a motivação principal dessa projeção não seria decorrente de preocupações com a segurança marítima, mas da aspiração de nele desenvolver uma presença dominante capaz de assegurar os interesses brasileiros, inclusive, mediante participação na definição dos destinos do continente africano.

Aspiração claramente ressaltada, por exemplo, na Aula Inaugural dos Cursos da Escola de Guerra Naval, proferida pelo Chefe do Estado Maior da Armada - Almirante de Esquadra Sérgio Alves Lima - em 04 de março de 1994, coincidentemente, no mesmo dia em que o ACNBN foi assinado.

> Quanto à busca de uma maior autonomia política, constitui crescente aspiração o aumento da capacidade do país auto determinar-se o que requer que o Estado disponha de mecanismos capazes de, pelo menos, desestimular eventuais atos de coerção. O Atlântico Sul pode ser o cenário de tais atos.
> Nesse tópico, há que ser frisada a vontade nacional de participar das decisões relativas ao continente antártico, cujo acesso se dá através do Atlântico Sul.
> Há, ainda, que ser mencionada ***a vontade política brasileira de participar dos destinos do continente africano, notadamente de sua porção atlântica*** (SERGIO LIMA, 1994, p. 9. Grifo nosso).

4.4 Síntese Conclusiva

Como ressaltado, o Brasil, particularmente a partir do fim da Guerra Fria, tem procurado, em sua política externa, projetar-se no cenário internacional por meio de "uma abordagem mais pragmática visando, em última instância, a desenvolver seu potencial por meio de um ativo e positivo engajamento regional" [340] (BURGES, 2011, p. 5. Tradução nossa).

Abordagem que Quiliconi (2013) denomina de "estratégia de liderança cooperativa", por meio da qual o Brasil buscaria ressaltar uma identidade sul americana comum visando a levar os Estados da América do Sul a convergirem para seu projeto político de constituir a América do Sul como uma região distinta da América Latina. Pretenderia, assim, por meio de

[340] "[…] a more pragmatic approach seeking to finally build on Brazil's internal potential through active and positive regional engagement."

uma liderança de cunho consensual, amalgamar os países sul-americanos em um bloco cuja densidade política poderia contribuir com maior ênfase e peso na defesa de interesses comuns.

Não se observam, contudo, nessa "estratégia de liderança cooperativa" iniciativas que visassem ampliar a abrangência de seu escopo para incluir os países africanos sul-atlânticos, o que seria extremamente vantajoso para o despertar de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul.

Seu foco concentrou-se na integração regional sul-americana e na parceria estratégica com a Argentina, iniciativas que se tornaram o eixo central da política externa brasileira, até mesmo como uma estratégia de resistência às dificuldades decorrentes das incertezas do imediato pós-Guerra Fria. Tendência que persistiu, mesmo nos anos 1990, com a eleição de Collor de Mello, que dá início a uma década de baixa atividade discursiva no que se refere às relações com os países do Sul (RAMANZINI Jr; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Collor tinha clara percepção da importância da integração regional. Não a estendia, porém, aos países africanos atlânticos. Nem mesmo como uma estratégia de ampliação da mobilização crítica ao sistema internacional, em face dos ditames do Consenso de Washington, pois adotara, em sua política externa, os parâmetros da autonomia pela participação.

> O governo Collor de Mello partia do diagnóstico de que as escolhas eram limitadas e diante das mudanças mundiais o país deveria alinhar-se com o campo vitorioso da Guerra Fria, priorizando as relações com os países do chamado Primeiro Mundo em detrimento dos países desenvolvidos (RAMANZINI Jr; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 34).

Nesse contexto, não havia lugar para iniciativas diplomáticas institucionais visando a uma aproximação com a África e, muito menos, esforços no sentido de estabelecer acordos de cooperação naval com os países africanos atlânticos. Nem mesmo quando Celso Amorim assumiu o MRE. Mesmo que o desejasse, não foi capaz, ou não teve força política, de alterar os rumos da política externa brasileira. É justamente nesse contexto, que o Embaixador Mário Augusto Santos desenvolve seus esforços individuais para a concretização do ACNBN, cuja assinatura se dá em março de 1994, as vésperas do governo FHC.

O governo FHC, com a adoção acrítica ao modelo neoliberal, em que a vertente norteadora da política externa brasileira passou a ser a plena integração aos fluxos globais, particularmente os de ordem econômica, acentuou ainda mais o afastamento da África, embora se possam considerar algumas exceções, uma vez que a África do Sul, Nigéria e Angola, ao lado dos demais países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) continuaram figurando como parceiros do outro lado do Atlântico (FILHO, 2013).

Todavia, é forçoso ressaltar que mesmo essas exceções, as quais tinham por objetivo a aproximação com a África do Sul e Nigéria, e à pacificação de Angola, tinham motivação econômica com base "na crença de que a África do Sul deverá liderar um processo de integração econômica no continente semelhante ao MERCOSUL." (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 19). Por conseguinte, durante o decorrer do período em apreço, a única iniciativa em relação à África, que se poderia afirmar, desprovida de motivação econômica, era de cunho eminentemente cultural: os esforços desenvolvidos para a criação e o desenvolvimento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Sem qualquer conotação, portanto, com a segurança marítima, ou mesmo com o Atlântico Sul.

Consequentemente, a implementação do ACNBN, nos seus nove primeiros anos, até a inauguração do governo Lula, deu-se divorciada dos eixos principais da política externa brasileira.

No próprio decorrer do governo Lula, em que a África voltou a integrar as regiões de maior interesse da política externa brasileira, é possível perceber que o ACNBN não merecia devida relevância, uma vez que a diplomacia naval, da qual os acordos de cooperação naval são instrumentos exemplares, não era considerada como um instrumento de política externa, mesmo quando se analisa o significativo esforço desenvolvido pela Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty junto aos países africanos.

> A partir do governo Lula da Silva a relação com o continente africano assumiu centralidade na política externa brasileira. Embora haja diferenças importantes em relação a países específicos do continente, de modo geral, é possível considerar que a política externa brasileira para a África se estrutura em torno de quatro objetivos: apoio para suas iniciativas de política externa, internacionalização das empresas nacionais, mercados para a exportação e cooperação técnica (RAMANZINI Jr; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 41).

Interessante observar que a política externa brasileira em relação à África, desde seus primórdios na Política Externa Independente de Jânio Quadros, apresenta forte motivação econômica. Como acentuam Abdenur e Rampini (2015), essa postura mais autônoma frente à bipolaridade da Guerra Fria, iniciada pela PEI, tinha o propósito de alcançar e consolidar novos mercados que pudessem absorver os produtos da indústria brasileira que iniciava sua expansão.

Motivação econômica que a política externa voltada para a África, adotada pelo governo Lula, de modo algum abandonou, como atestam dois dos quatro objetivos dessa política, acima indicados: internacionalização das empresas nacionais e mercados para a exportação. A esse matiz comercial, o governo Lula acrescentou um viés político, eis que as iniciativas brasileiras na África visavam, também, dentro de uma proeminência das relações

Sul-Sul, à obtenção do apoio dos países africanos, a par de outros interesses, à reivindicação brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para tanto, desenvolveu razoável esforço de cooperação técnica horizontal.

Cooperação técnica de matiz horizontal que a diplomacia brasileira faz questão de ressaltar como sendo uma abordagem entre parceiros, a fim de atender às demandas identificadas pelos próprios parceiros, sem que existam quaisquer condicionalidades políticas.

Exatamente como seria o caso de acordos de cooperação naval como, por exemplo, o ACNBN, os quais, em face de suas características, poderiam ser perfeitamente enquadrados como acordos de cooperação técnica horizontal. Integrando, inclusive, o portfólio do esforço desenvolvido pela Agência Brasileira de Cooperação, ainda que sua execução, obviamente, fique a cargo da MB. O que configura mais uma razão para a implementação de uma articulação institucional entre o MRE e o MD/MB.

Para que os acordos de cooperação naval pudessem ganhar consistência e força de execução teriam que resultar da deliberada ação política do Estado brasileiro, o que, por sua vez, requereria um planejamento, institucionalmente articulado, entre diplomacia e defesa, tendo em conta a importância da cooperação técnica horizontal como vetor estratégico e instrumento útil para a política externa brasileira, a fim de assegurar a presença positiva e crescente do Brasil em regiões de interesse considerado primordial (PUENTE, 2010). Como seria o caso da presença do poder naval brasileiro no Atlântico Sul.

De modo que, apesar de haver no Ministério das Relações Exteriores e, também, no próprio Ministério da Defesa, cultura e práticas, já consolidadas, com vistas ao desenvolvimento de iniciativas de cooperação com os países sul atlânticos, observa-se grande impedância na coordenação e na articulação institucional entre essas duas burocracias, o que dificulta ou, até mesmo, inviabiliza, a conjunção desses esforços. “A criação do Ministério da Defesa traz esse outro desafio para o Itamaraty – o de contribuir ativamente para a formação de uma visão brasileira das relações internacionais de defesa que incorpore e entenda a tradicional visão do Itamaraty (PINTO, Paulo, 2015, p. 212).

Para o desenvolvimento dessa “visão brasileira das relações internacionais de defesa que entenda e incorpore a tradicional visão do Itamaraty” seria mandatório que houvesse conveniente articulação institucional entre a diplomacia e a defesa, o que a análise das relações institucionais entre MRE e a MB/MD evidenciou como incipiente, senão inexistente.

Agrava o quadro o fato do pensamento estratégico naval brasileiro não atribuir, pelo menos até o final da moldura temporal desta pesquisa, relevância estratégica para acordos de

cooperação naval com as Marinhas dos países africanos sul-atlânticos, como evidenciou a análise de sua evolução, a partir da II Guerra Mundial.

Após a II Guerra Mundial, o pensamento estratégico naval brasileiro subordinou-se, quase que incondicionalmente, ao paradigma dominante da guerra antissubmarino, em prol da proteção ao tráfego marítimo, mesmo quando já havia indicações factuais que essa tarefa principal deveria ser revista. Quando conseguiu romper com esse paradigma, o pensamento estratégico naval brasileiro emulou o das principais Marinhas, passando a visar a uma projeção clássica de poder no Atlântico Sul, em que a segurança marítima ocupava valor secundário, assim como a iniciativa de construir medidas de confiança, por meio do estabelecimento de acordos de cooperação naval no âmbito regional marítimo brasileiro. Por isso, a postura brasileira de reagir, ainda que afirmativamente, à proposta de acordo feita pela Namíbia e por outros países, ao invés de proativamente propô-los.

A análise do contexto brasileiro possibilitou constatar que acordos de cooperação naval não integravam o conjunto de iniciativas diplomáticas do Itamaraty em relação à África. Circunstância facilmente explicada pela postura da política externa brasileira que se caracterizou pela busca da moderação construtiva e da redução dos conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), em que o emprego da diplomacia naval não é considerado, o que leva, por conseguinte, ao deprimir do papel das Forças Armadas por desqualificá-las como instrumento de ação da política externa em favor da persuasão (CERVO, 2002).

Conclusões que, respeitantes ao contexto brasileiro, contribuem para corroborar as hipóteses desta pesquisa.

*****

CAPÍTULO 5

O ACORDO DE COOPERAÇÃO NAVAL BRASIL-NAMÍBIA. O CONTEXTO NAMIBIANO

Considerando que "a Namíbia é um país cujas populações 'autóctones', por assim dizer, sempre viveram de costas para o mar, nem sequer o hábito de comer peixe eles têm; nem culinária de pratos de origem marinha" (FERNANDES, 2015), é, no mínimo, instigante, conhecer as razões que levaram as autoridades namibianas, mesmo diante de sua pouca ligação com o mar, a decidir criar uma Marinha, tão logo o país se tornou independente. Por outro lado, no que concerne ao foco desta pesquisa, justamente pelo fato de os namibianos serem um povo que ainda não cultive uma mentalidade marítima, vai ser possível identificar claramente essas razões e, se nelas, predominam motivações relacionadas à segurança marítima.

A Namíbia, com uma superfície aproximada de 825.000 km² - aproximadamente igual ao somatório dos territórios dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo - tornou-se independente em 21 de março de 1990. Uma independência incompleta, pois havia em seu território um enclave da África do Sul – Walvis Bay - em que, releva mencionar, situa-se o maior porto e o único com águas profundas daquela região. Além de Walvis Bay, permaneceram sobre controle da África do Sul as Ilhas Penguin, conhecidas, também, por *Offshore Islands*, arquipélago que, a seguir os ditames da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, teoricamente, assegurava águas jurisdicionais à África do Sul em meio às águas jurisdicionais namibianas. Situava-se, também, nesse enclave a única refinaria existente na região.

Quatro anos depois de sua independência, em 28 de fevereiro de 1994, a Namíbia viria a recuperar Walvis Bay e as Ilhas Penguin. Quatro dias após, em 04 de março de 1994 foi assinado o ACNBN. Portanto, a análise do contexto namibiano visando a identificar as razões, condicionantes e circunstâncias que levaram à decisão de construir sua Marinha tem, necessária e obrigatoriamente, que começar antes mesmo da sua independência. Por conseguinte, a análise do contexto namibiano será desenvolvida segundo dois tópicos: i) Namíbia – Breve Histórico; e, ii) a Política Externa Namibiana.

A descrição – breve – do histórico namibiano pré-independência visa a identificar fatos e circunstâncias que, possivelmente, vieram a condicionar, ou a definir, as linhas principais das políticas externa e de defesa da Namíbia, após sua independência. Isto porque, embora, teoricamente, só os países independentes tenham política externa, a Namíbia, em face

das circunstâncias peculiares que condicionaram seu processo de libertação, vinha desenvolvendo ativa política externa, desde muito antes de sua independência, particularmente, por meio das ligações da SWAPO[341] com a ONU, o que viria a conferir certa linha de continuidade nos eixos principais dessa política após a independência do país. Ainda mais porque Theo-Ben Gurirab, Ministro das Relações Exteriores da Namíbia desde a independência até 2002, fora, de 1972 a 1986, o próprio representante da SWAPO na ONU. "O sucesso diplomático da Namíbia antes da independência favoreceu sobremaneira as relações internacionais do país após a independência pois foi possível trabalhar a partir do que já se havia alcançado."[342] (SAUNDERS, 2014, p. 35. Tradução nossa). Com o que concorda Bösl (2014) ao afirmar que a política externa namibiana teve sua formulação significativamente modelada pela luta da independência, fosse ela de cunho político-diplomático ou armada.

Por sua vez, a análise da política externa namibiana, após a independência, visa a identificar as tendências que, realmente, nortearam seus valores e iniciativas, e se, nelas, encontram-se motivações que remetem à segurança marítima do Atlântico Sul, em especial, à segurança marítima das águas jurisdicionais namibianas. Considerando que o foco temporal da análise recai nos anos iniciais da existência da Namíbia como Estado livre e independente, em que não tivera, ainda, oportunidade e tempo para consolidar, institucionalmente, as respectivas burocracias de diplomacia e de defesa, suas ações serão analisadas, conjuntamente, no decorrer da análise da política externa namibiana.

5.1 Namíbia - Breve Histórico

No dia 24 de abril de 1884, o Império Alemão enviou o navio Nautilus à Angra Pequena, na costa sudoeste africana, hoje Namíbia. Constituía-se, assim, na África, um protetorado alemão, por sinal, fruto, em última instância, da atuação de um comerciante alemão – Franz Adolf Lüderitz - que ali estabelecera, por própria conta, um entreposto comercial. Com a repartição da África entre as potências europeias, decorrente das deliberações do Congresso de Berlim, havido em 1886, o Sudoeste Africano Alemão passou a constituir uma colônia que a Alemanha manteria até o início da Grande Guerra.

[341] Organização dos Povos do Sudoeste da África (South West Africa People Organization)
[342] "The diplomatic successes of Namibian before Independence boded well for the country's foreign relations after Independence, for they could build on what had already been achieved."

Em 1915, em meio à Grande Guerra, a África do Sul, então domínio britânico,[343] ocupou a colônia alemã. Após a Guerra, a Liga das Nações, nos termos do Artigo 22 de sua convenção, concedeu ao Reino Unido, em 17 de dezembro de 1920, mandato de protetorado sobre a África do Sudoeste – hoje Namíbia. Mandato, contudo, que deveria ser cumprido, em nome do Reino Unido, pela África do Sul que passaria a administrar aquele território. A África do Sul, no entanto, tratou tal delegação, na verdade, como uma mera ratificação da anexação daquele território que ocupara em 1915 (MUSHELENGA, 2008).

Em decorrência da extinção da Liga das Nações após a Segunda Guerra Mundial, a ONU solicitou, por diversas vezes, à África do Sul que passasse a administração daquele território ao controle da ONU, o que foi sistematicamente ignorado.[344]

A África do Sul estendeu ao território da, hoje, Namíbia, suas leis do "apartheid"[345] o que, em consequência, provocou uma série de violações dos direitos humanos dos povos daquela região. Leis que, inclusive, feriam o espírito do próprio mandato. Tal circunstância levou a Etiópia e a Libéria, países africanos independentes, a proporem, em 1960, uma ação contra a África do Sul perante o Tribunal Internacional de Haia. A sentença desse tribunal só foi promulgada seis anos depois, em 1966. Indeferia a ação dos dois países africanos por meras razões processuais legais, sem sequer entrar no mérito do que estava sendo julgado.

Diante dessa decisão e entendendo que apenas iniciativas diplomáticas não levariam à libertação de seu território, a SWAPO, criada em 1960,[346] resolveu, nesse mesmo ano de 1966, reforçar suas ações político-diplomáticas e os esforços da comunidade internacional pela independência namibiana, com ações militares. Para tanto, a SWAPO criou, em julho de 1966, seu braço armado – PLAN (People's Liberation Army of Namibia).[347] Releva considerar que a criação de sua facção militar, em nenhum momento levou a SWAPO a perder de vista seus objetivos políticos, os quais condicionavam, inteiramente, a estratégia

[343] A independência da África do Sul ocorreria em 31 de maio de 1961.
[344] Não se pode desprezar o interesse comercial que a África do Sudoeste - por ser um dos maiores produtores de diamante do mundo e dispor, em seu território, além de urânio, cobre, prata e zinco - despertava na África do Sul, que pretendia incorporar aquele território como uma de suas províncias – a quinta, com base no princípio da contiguidade territorial. Para tanto, alegava que havia recebido da Liga das Nações a responsabilidade por sua administração, o que desde então vinha fazendo. Com a extinção da Liga não reconhecia autoridade da ONU sobre esse território.
[345] O regime de segregação racial "Apartheid" houvera sido implantado na África do Sul em 1948.
[346] A SWAPO teve como percussor o OPC – Ovamboland People's Congress, criado em 1957 que, em 1959 recebeu nova denominação: OPO - Ovamboland People's Organization. Assumiu sua presidência Sam Nujoma. (MUSHELENGA, 2014)
[347] O Quartel-General da SWAPO-PLAN, àquela altura, instalara-se em Dar es Salam, Tanganyika – hoje, Tanzania.

militar a ser desenvolvida. Assim, o movimento de resistência, militar e diplomático, passou a ser liderado pelo Presidente da SWAPO - Sam Nujoma.[348]

Nesse mesmo ano, em 27 de outubro de 1966, a resolução nº 2145,[349] aprovada pela Assembleia Geral da ONU, revogou, formalmente, o mandato da África do Sul sobre a Namíbia.

Em 1967, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu um "Conselho das Nações Unidas para a Namíbia", como representante legal do território, com o propósito de administrá-lo e preparar sua transição até a independência, a fim de que sua soberania pudesse ser exercida, legalmente, pelo povo namibiano. Em 1968, a ONU reconheceu, formalmente, a denominação Namíbia, e, pela primeira vez, também formalmente, reconheceu como legítima a luta do povo namibiano pela sua independência, conduzida pelo braço armado da SWAPO.

Em 1971, a Corte Internacional de Justiça declarou ilegal a presença da África do Sul no território namibiano. Tentativas mais eficazes para pressionar a África do Sul por meio de sanções econômicas, foram, no entanto, vetadas pelo Conselho de Segurança, em que alguns de seus membros - EUA, Inglaterra e França - possuíam interesses em mineradoras que exploravam os recursos minerais namibianos, os quais, a essa altura, além de diamantes, incluíam magnésio, tungstênio, vanádio, cádmio, além da grande quantidade de urânio.

Em 1975, a proclamação da independência de Angola alterou a situação, significativamente, a favor da SWAPO, que passou a contar com total apoio do governo angolano, representado pelo MPLA - Movimento Popular para a Libertação de Angola. A SWAPO transferiu seu quartel-general para Luanda[350] e intensificou suas ações de guerrilha na Namíbia.

A África do Sul reagiu intensificando suas operações militares,[351] as quais, embora fossem concentradas na fronteira com Angola, incluíam incursões militares no território angolano, em apoio à UNITA - União para Independência Total de Angola - de Jonas Savimbi, uma das facções da guerra civil angolana que, aliada da África do Sul, cortaria o vital apoio de Angola à SWAPO caso vencesse a guerra.

---

[348] Hoje a SWAPO tornou-se um partido político que até o momento domina, inteiramente, a política da Namíbia, o que, inclusive, é alvo de críticas. A Namíbia é uma democracia estável em que as trocas dos mandatários são realizadas mediante eleições livres. Em face do absoluto domínio político da SWAPO os três presidentes havidos desde a independência: Sam Nujoma; Hifikepunye Pohamba e Hage Geingob pertencem a seus quadros.

[349] Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asd?symbol=A/RES/2145. Acesso em 21/ABR/2017.

[350] A esta altura estava instalado em Lusaka, Zambia.

[351] Para tanto, desenvolveu uma força militar, a SWATF – South West African Territorial Force – com o propósito de defender o território namibiano ameaçado e desenvolver ações de contra guerrilha.

Em 1976, por meio da Resolução 31/152, de 20 de dezembro de 1976,[352] a ONU conferiu à SWAPO o "status" de Observador Permanente, o que lhe possibilitou participar, não só de reuniões de trabalho em que questões específicas são discutidas, mas, principalmente, das reuniões da própria Assembleia Geral. A ativa participação nos organismos internacionais foi importante trunfo para a SWAPO conseguir, nos anos que se seguiram, apoio da comunidade internacional para a independência da Namíbia.

Durante a década de 1980, várias conferências e impasses sucederam-se. Em todas, a África do Sul, a despeito do desgaste político, econômico e militar decorrente da ocupação do território namibiano e de sua participação na guerra civil de Angola em apoio à UNITA, resistiu às pressões internacionais que propugnavam pela independência da Namíbia, uma vez que pretendia manter o controle daquele território, a fim de preservar seus investimentos e assegurar os ganhos provenientes da exploração de seus recursos. Usa a exigência da retirada das tropas cubanas de Angola como precondição para a implementação de qualquer resolução ou acordo.

Porém, na frente de combate, em Cuito Cuanavale, uma última ofensiva sul-africana foi derrotada por tropas cubano-angolanas, em abril de 1988, precipitando o desenrolar de acontecimentos que levaram à independência da Namíbia.

A batalha de Cuito Cuanavale, ao longo da calha do Rio Lomba, centrada na disputa pela estratégica localidade de Cuito Cuanavale e seu campo de pouso, a sudeste de Angola, havia começado em outubro de 1987. Ao todo, compreendeu quatro ofensivas das forças da África do Sul contra as defesas de Cuito Cuanavale guarnecidas por tropas angolanas e cubanas. A batalha culminou, em abril de 1988, com a derrota das forças da África do Sul em sua última ofensiva. Derrota que levou ao fim da guerra e à intensificação das tratativas diplomáticas, mediadas a partir de maio de 1988, pelo US Assistant Secretary of State for African Affairs, Chester Croker. Tratativas que estabeleceram o processo de independência da Namíbia, a partir de 01 de abril de 1989, e a retirada, dentro de 27 meses, das tropas cubanas de Angola que, na ocasião, contavam com um efetivo no entorno de 50.000, entre combatentes e pessoal de apoio (SAUNDERS, 2011).

Em dezembro daquele ano, chegou-se a um acordo, celebrado em Brazzaville, em 13 de dezembro de 1988, cujos protocolos foram assinados na sede da ONU, em New York, em 22 de dezembro de 1988, o que passou a ser conhecido como Acordo Tripartite de New York. Acordo que estabeleceu as condições para a retirada da África do Sul da Namíbia, para a

[352] Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asd?symbol=A/RES/31/152. Acesso em 21/ABR/2017.

retirada das tropas cubanas de Angola e para as futuras eleições, sob supervisão das Nações Unidas. Por esse acordo foi constituído o UNTAG – United Nations Transition Assistance Group para supervisionar o período de transição.

O período de transição não foi tranquilo nem pacífico, o que levou o UNTAG a desempenhar tarefas que foram muito além do que lhe estava inicialmente reservado, tais como escrever a minuta da futura Constituição namibiana, supervisionar eleições, mediar e arbitrar conflitos entre facções rivais, desmobilizar e desarmar forças, além de treinar a força militar de transição (DZINESA; RUPYIA, 2005).

Paralelamente, ao longo de 1989, enquanto o governo sul-africano enfrentava seguidas manifestações internas contrárias ao regime instituído, e iniciava os movimentos que levariam ao fim do "apartheid" e à libertação de Nelson Mandela em 11 de fevereiro de 1990, na Namíbia, os presos políticos foram libertados e milhares de refugiados e exilados regressaram ao país, entre eles, Sam Nujoma, o líder da SWAPO.

Finalmente, em novembro de 1989, foram realizadas eleições parlamentares supervisionadas pela ONU. Em 21 de março de 1990 a Namíbia conquistou sua independência, promulgou sua Constituição e Sam Nujoma foi empossado pelo Secretário-Geral da ONU como seu primeiro presidente.

Em 1994, a África do Sul ao retirar-se das Ilhas Penguin e de Walvis Bay possibilitou que a Namíbia, finalmente, pudesse exercer plena soberania sobre todo o seu território.

No decorrer do processo que levou à independência da Namíbia, o Brasil votou a favor de todas as resoluções das Nações Unidas que condenavam a presença da África do Sul na Namíbia, bem como considerou ilegal a permanência da África do Sul no território namibiano, tendo em vista as determinações da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Ademais, por meio de voto favorável apoiou, dentre outros, os seguintes tópicos: o reconhecimento da SWAPO como único e legítimo representante do povo namibiano; a cessação de cooperação econômica com a África do Sul; e a cessação de qualquer contato ou transação na esfera militar com a África do Sul, inclusive, no que dizia respeito à área nuclear (MELLO, 2002). Atendendo a convite formulado pelo Governo brasileiro, Sam Nujoma, Presidente da SWAPO, foi recebido no Brasil, como Chefe de Estado pelo Presidente Sarney. A visita teve lugar nos dias 13 e 14 de março de 1987.

A abertura de um escritório de observação brasileira em Windhoek, em 1989, para acompanhar o período de transição final para a independência teve significado todo especial para os líderes namibianos. "O fato de o Brasil estar presente naquela importante fase da

transição foi interpretado como uma forma de apoio, ou solidariedade, à causa do povo namibiano" (MELLO, 2002, p. 272).

Em seu esforço diplomático, desde os anos 1970, a SWAPO, considerada por muitos como de inspiração marxista,[353] conseguiu relacionar-se de forma multilateral – e, sobremaneira, pragmática - com ambos os lados da Guerra-Fria, contando, ao final de 1988, com missões diplomáticas em 26 países, além de sua própria representação na ONU: 12 na África;[354] 9 na Europa;[355] 2 na Ásia;[356] 2 na América;[357] e uma na Austrália. Assim, simultaneamente ao treinamento, equipamento e armamento conseguido dos países socialistas, a Namíbia obteve, também, ajuda humanitária e outras formas de apoio em educação e treinamento de países ocidentais (SAUNDERS, 2014).

Manter relações diplomáticas com as duas Alemanhas, com Cuba e EUA, em meio à luta pela independência e às tensões do sistema bipolar então vigente, é prova, mais que cabal, de um pragmatismo diplomático digno de nota para uma organização que pugnava pela independência de seu país. Tal pragmatismo diplomático desenvolveu-se segundo uma abordagem multilateral cujo ativismo e repercussões em muito extrapolaram o que, pelo menos teoricamente, se poderia esperar da dimensão política e relevância da SWAPO em relação ao sistema internacional de Estados.

Multilateralismo e pragmatismo que condicionariam, após a independência, a política externa namibiana.

5.2 A Política Externa Namibiana

Sendo um Estado de pequeno porte - "small state" - por apresentar duas ou mais das seguintes características: pequeno espaço geográfico; pequena população; pequena capacidade militar; e pequena economia (MUSHELENGA, 2014)[358] e, recentemente,

[353] "Why did liberations movements in Africa rather go to Moscow than any other capital in the West? It was because the West was not on their side, because the West had not said in absolute clarity: Africans are entitled to independence as much as we are" (GENSCHER, 2014, p. 58).
[354] Angola, Argélia, Botswana, Congo, Egito, Etiópia, Líbia, Nigéria, Senegal, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.
[355] Finlândia, França, República Democrática Alemã, República Federal da Alemanha, Romênia, Suécia, Reino Unido, URSS e Yugoslávia
[356] India e Iran
[357] Cuba e EUA
[358] Segundo Elman (1995) a classificação de "small state" não se refere apenas às respectivas capacidades, mas, também, ao como, contra quem, quando e com que propósitos seriam empregadas. Já para Hey (2003) o mais importante nessa classificação seria a ideia de percepção: como o povo e as instituições de determinado Estado, ou como o povo e as instituições dos demais Estados veem esse Estado. Assim "if a state's people and institutions generally perceived themselves to be small, or if other state's people and institutions perceive that state as small, it shall be so considered." (HEY, 2003, p. 3).

constituído, a Namíbia, teoricamente, sofre limitações no escopo e alcance de sua política externa.

Uma das características das políticas externas dos Estados de pequeno porte é a busca da afirmação de sua autonomia, particularmente, em seu contexto regional, o que os coloca diante de um dilema entre suas reais capacidades e as ações de política externa que para tanto seria necessário desenvolver. Ainda mais que as capacidades do Estado de pequeno porte decorrem do nível de seu desenvolvimento diante desse mesmo contexto regional. (DU PISANI, 1991).

Com a Namíbia não foi diferente. Em busca da afirmação de sua autonomia, ainda mais em face das circunstâncias que condicionaram sua independência, a política externa namibiana buscou contrabalançar diversas influências: as dos aliados que apoiaram sua luta pela independência, inclusive alguns combatendo ao lado de seus nacionais; as dos atores centrais da ordem internacional, cuja feição, à época da independência namibiana, apontava para a aceleração do processo de globalização; e, as de seus vizinhos, dentre os quais relevam, sobremaneira, África do Sul e Angola, cujas participações, em lados opostos, na guerra da independência da Namíbia deixaram marcas indeléveis.

Angola, mesmo em meio à sua guerra civil, empenhou-se e apoiou a Namíbia em sua guerra de libertação, justamente, contra o jugo de seu vizinho mais poderoso – a África do Sul – então, um regime racista que dominara a Namíbia por cerca de 75 anos e que, por sua vez, apoiava a facção rival do governo de Angola em sua guerra civil. Circunstâncias que, à primeira vista, sugeriam o estreitamento dos laços diplomáticos com Angola em detrimento das relações com a África do Sul.

Porém, como ressalta Du Pisani (1991), é compreensível que as relações com a África do Sul fossem reputadas pela Namíbia como de crucial importância, devido à forte interdependência entre os dois países em decorrência, dentre outros aspectos, das finanças, moeda, comunicações, comércio, pesca, e, até mesmo, até 1994, do enclave de Walvis Bay. Interdependência que recomendava uma abordagem pragmática, a despeito das circunstâncias políticas, pois a Namíbia não poderia deixar de manter laços econômicos com seu poderoso vizinho e antigo colonizador, do qual sua economia dependia inteiramente, conquanto, desde cedo, procurasse desenvolver esforços visando à sua autossuficiência econômica.[359]

[359] Em 1992 o Presidente Sam Nujoma lamentava que a Namíbia importava tudo da África do Sul e nada exportava para aquele país. Cerca de 20 anos mais tarde, a situação já não é a mesma, mas a interdependência econômica entre os dois países ainda é muito grande: 66% das exportações da África do Sul destinam-se à Namíbia, enquanto 30% das exportações da Namíbia vão para a África do Sul (HENGARI; SAUNDERS, 2014).

Por outro lado, como ressaltou o próprio Presidente Sam Nujoma, ao abrir a sessão inicial do parlamento namibiano, em 15 de maio de 1990, enquanto a África do Sul não erradicasse o "apartheid", não seria possível à Namíbia, por questões de princípio, manter relações normais com seu vizinho, embora as desejasse (DU PISANI, 1991). As relações entre África do Sul e Namíbia vieram, efetivamente, a normalizar-se no decorrer de 1994, com a devolução de Walvis Bay, o perdão da "dívida colonial" que a África do Sul exigira em ressarcimento dos investimentos feitos na Namíbia e, especialmente, o advento do governo de Nelson Mandela na África do Sul.

Outra das características relevantes dos Estados de pequeno porte situa-se na circunstância de que seus processos decisórios se desenvolvem, essencialmente, nos níveis governamentais mais elevados do escalão estatal. Há, portanto, pouca, ou nenhuma, oportunidade de atores não-estatais deles participarem, o que restringe as decisões de política externa ao pensamento de um grupo restrito de influentes líderes políticos que, por conseguinte, conseguem impo-lo quase sem contestação, determinando, assim, os rumos da política externa desses Estados. A Namíbia não constituiu exceção. "Os líderes governamentais exercem muita influência no processo decisório de política externa"[360] (MUSHELENGA, 2014, p. 75. Tradução nossa).[361]

A independência da Namíbia resultou de ações, inclusive bélicas, envolvendo vizinhos regionais e atores extra regionais que se bateram contra e a favor da independência namibiana. Como ressalta Shangala (2014) a Namíbia é tanto um produto decorrente da ação diplomática internacional, por meio dos diversos canais diplomáticos operados pelos organismos envolvidos, quanto do resultado de sangrentas batalhas, nas regiões do sul de Angola e do norte da Namíbia, que envolveram a antiga URSS, Cuba, África do Sul e SWAPO.

Essa circunstância condicionou, indelevelmente, o pensamento dos principais líderes namibianos que participaram ativamente de sua guerra de libertação. "A luta pela libertação, diplomática ou armada, contribuiu para a identidade nacional da Namíbia e ainda é – após mais de duas décadas – um elemento perceptível de continuidade política e de influência nas relações internacionais do país pós colonização"[362] (BÖLS, 2014, p. 5. Tradução nossa).

Influência e continuidade que sugeriam, justamente em decorrência das experiências vividas por esses líderes que se engajaram nas ações e reações, diplomáticas e bélicas,

---

[360] "Government leaders exert much influence on this policymaking process."
[361] Característica que, também, foi comentada na seção 3.1.2.1 "O Como e o Porquê da Manutenção do ACNBN.
[362] "The diplomatic and armed liberation struggle contributed to the national identity of Namibia and is – after more than two decades – still a perceptible element of political continuity and an influential element of the country's post-colonial international relations."

desencadeadas durante o movimento da independência, a adoção de uma visão Realista na condução da política externa namibiana, após a independência.

Porém, o processo da independência namibiana teve seu clímax simultaneamente com o réquiem da Guerra-Fria, em que a ordem internacional passou a apontar para a aceleração de um processo de globalização de caráter liberal, no qual a interdependência econômica ganhava grande evidência, enfatizando a diplomacia econômica como o instrumento por excelência para o estabelecimento de relações mutuamente benéficas. Paralelamente, as certezas decorrentes da bipolaridade, por sua vez, desapareciam.

Réquiem pelo qual a Namíbia, à semelhança dos demais países, não passaria imune. Por isso, e, de certo modo, contrariamente ao que poderia indicar a influência da guerra da independência no pensamento dos líderes que a conduziram – adoção de concepções do Realismo em suas relações internacionais –, a política externa da Namíbia, no pós-independência, adotou princípios e valores do Idealismo (DU PISANI, 1991) os quais, segundo Shangala (2014), tornaram a Namíbia um Estado monista em que as leis internacionais são as mesmas leis nacionais com algumas cláusulas específicas.

Embora não seja o foco desta pesquisa, crê o seu autor que a introdução, no texto constitucional namibiano, dos princípios e valores Idealistas, de cunho filosófico, refletindo uma concepção eminentemente internacionalista, muito deve-se ao fato de a minuta constitucional ter sido preparada pelo pessoal da UNTAG.

Princípios e valores que se encontram estatuídos no Artigo 96 da constituição namibiana:

a) adotar e manter uma política de não alinhamento;[363]

b) promover a cooperação internacional, a paz e a segurança;

c) criar e manter relações mutuamente benéficas com as demais nações;

d) preservar o respeito pela lei internacional e pelas obrigações dos tratados;

e) promover a solução pacífica de disputas internacionais.

Princípios e valores que, contudo, não foram capazes de "cegar" a diplomacia namibiana para as realidades da nova ordem que se consolidava no pós-Guerra Fria, como fica claro na declaração de Theo-Ben Gurirab, Ministro das Relações Exteriores da Namíbia, em Maputo, Moçambique, em 1998, literalmente transcrita no "White Papers" do Ministério das Relações Exteriores da Namíbia, publicado em 2004.

[363] O Movimento dos Não Alinhados, fundado em 1961, em Belgrado, então Iugoslávia, admitiu a SWAPO como um dos seus membros em 1978. Dentre os princípios de política externa estatuídos no Artigo 96, este foi deveras o único a ser extensamente debatido pelos constituintes, em sua maioria, integrantes da SWAPO (MUSHELENGA, 2014).

> A hegemonia não está morta; as armas nucleares não foram destruídas; relações comerciais injustas continuam a existir; tecnologia continua a ser monopolizada pelos países industrializados; o mundo continua dividido entre os desenvolvidos e os não desenvolvidos.[364] (NAMIBIA'S FOREIGN POLICY AND DIPLOMACY MANAGEMENT, 2004, p. 52. Tradução nossa).

De modo que, a despeito da manutenção e, até, de certo incremento nas relações econômicas com a África do Sul, a questão do enclave de Walvis Bay e das Ilhas Penguin permanecia como um tema sensível que precisava ser resolvido. Embora o pragmatismo dos líderes da SWAPO os tivesse levado a aceitar essa situação por ocasião da independência da Namíbia, a recuperação de sua integridade territorial passou a constituir o primeiro dos cinco objetivos da política externa namibiana, estabelecidos por Theo-Ben Gurirab, logo após a independência, conforme aponta Mushelenga (2008):

a) promover a segurança da Namíbia e sua integridade territorial e assegurar o retorno de Walvis Bay e das ilhas litorâneas;

b) promover a identidade nacional namibiana e contrapor-se a qualquer vestígio de "apartheid" e colonialismo;

c) promover a prosperidade e o desenvolvimento econômico namibianos, por meio de melhores condições de comércio e de preço das commodities namibianas;

d) fortalecer a paz na região, buscando o fim da guerra civil de Angola e a transformação da África do Sul em um Estado democrático e antirracista; e

e) promover a paz mundial por meio de ativo papel nas organizações internacionais tais como ONU, OUA e Movimento dos Países Não-Alinhados.

Esse primeiro objetivo – a recuperação da integridade plena do território namibiano - ao ser alcançado quatro anos após a independência da Namíbia viria a se constituir na mais importante medida de construção de confiança entre a Namíbia e a África do Sul, sua antiga metrópole, ainda mais porque a cessão definitiva de Walvis Bay à antiga colônia fora decidida pelo governo sul-africano, ainda em agosto de 1993, antes, portanto, de sua transição para o regime democrático (DU PISANI, 2014). A reintegração de Walvis Bay e da Ilhas Penguin ao território namibiano, em 1994, foi saudada por Sam Nujoma como a "segunda independência da Namíbia" (HENGARI; SAUNDERS, 2014).

A solução da questão do enclave de Walvis Bay e a democratização da África do Sul viriam a desanuviar as relações regionais, até então tensionadas, contribuindo por sua vez para o atendimento de outro dos objetivos da política externa namibiana – a paz regional.

---

[364] "Hegemony is not dead; nuclear weapons have not been destroyed; unfair trade rules are still operative; technology is still monopolized by a few industrialised countries; the world remains divided between the haves and the haves-not".

A paz regional tornara-se um imperativo da política externa namibiana. Não só em decorrência da própria ordem internacional do pós-Guerra Fria, em que o regionalismo, particularmente de caráter econômico, tornara-se uma de suas principais manifestações, como, também, em face da Namíbia apresentar características típicas de um Estado de pequeno porte. Um Estado de pequeno porte, se não quiser isolar-se, não dispõe de outras alternativas que não a integração regional. Uma vez que seus mercados internos são muito limitados para atrair investimentos que não sejam voltados, exclusivamente, para o extrativismo de seus recursos primários, precisam integrar-se a blocos econômicos regionais que lhes ampliem as perspectivas de colocação de seus produtos.

Assim, a despeito das divergências com a África do Sul, já em 01 de abril de 1990, a Namíbia tornou-se o décimo membro da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e, em junho de 1990, associou-se à União Alfandegária da África Austral (SACU).

Tendo sua moeda, de certo modo atrelada à da África do Sul,[365] e recebendo significativa parcela de seu orçamento nacional da parte que lhe cabe nas taxas decorrentes da associação alfandegária – SACU - sua interdependência econômica regional é absolutamente patente.

Em contrapartida, considerando que os Estados de pequeno porte em busca de sua autonomia tendem a extrapolar seu âmbito regional, a fim de colher mais benefícios dentro do multilateralismo, a política externa namibiana procurou, também, estruturar-se segundo uma abordagem multilateral que, contemplando antigos e novos parceiros, contribuísse para incrementar o desenvolvimento econômico namibiano em busca de sua autossuficiência. Assim, a política externa namibiana, a par de conferir grande importância à solidariedade africana, buscou a cooperação com outros países em desenvolvimento, sem desprezar a cooperação Norte-Sul. Mais uma demonstração do pragmatismo diplomático namibiano em suas relações internacionais.

Com este fim em vista, Theo-Ben Gurirab estabeleceu que a política externa namibiana deveria, mediante esforço multilateral, buscar parcerias e acordos comerciais, regionais e extrarregionais, reformulando as parcerias desfavoráveis estabelecidas no contexto Norte-Sul e incrementando as do eixo Sul-Sul.

A ênfase nas relações Sul-Sul decorre do fato que os países do Sul como a Namíbia têm plena consciência que os do Norte, desenvolvidos, exploram seus recursos em seu próprio benefício (MUSHELENGA, 2014). “De modo que a Namíbia forjou fortes laços com os

[365] A moeda da África do Sul tem livre circulação na Namíbia, enquanto a reciproca não é verdadeira.

países da América Latina e Ásia, particularmente Brasil, China, Cuba e Índia"[366] (MUSHELENGA, 2014, p. 67. Tradução nossa).

Contudo, considerando que os Estados do Sul, normalmente, não contam com uma disponibilidade de recursos capaz de comparar-se com a dos Estados do Norte, o interesse nacional torna-se o melhor indicador da conveniência de se estabelecer, ou não, esta ou aquela parceria. Assim, a política externa namibiana sempre cuidou para que as parcerias firmadas fossem mutuamente vantajosas, independentemente do contexto em que se desenvolviam. Em 2007, por exemplo, a Namíbia chegou a assinar um acordo provisório com a União Europeia, o qual posteriormente não ratificou por considerá-lo lesivo a seus interesses. Postura que ajuda a explicar a recusa da Marinha da Namíbia às condições de financiamento oferecidas pelo BNDES quando da compra de seu Navio Patrulha de 200 toneladas.

Orientação que passou a ser formalmente registrada no "White Papers" do Ministério das Relações Exteriores namibiano, lançado em 2004.

> O melhor critério a ser empregado na avaliação da conveniência de uma cooperação Sul-Sul é a vantagem nacional. Se estiver claro que determinada parceria com um país amigo do Sul trará benefícios para nossa nação, seja em uma área tecnológica, quanto em qualquer outra que contribua para nosso desenvolvimento, ela deverá ser estabelecida[367] (NAMIBIA'S FOREIGN POLICY AND DIPLOMACY MANAGEMENT, 2004, p.87. Tradução nossa).

Por seu turno, a busca do atendimento do objetivo referente à promoção da paz mundial levou a política de defesa namibiana a um modelo de emprego de suas Forças de Defesa bastante peculiar para um país recém-independente, de reduzida população e inserido em um contexto regional que, após a democratização da África do Sul, não indicava a existência de ameaças externas à sua segurança. Segundo Dzinesa e Rupiya (2005) as reais ameaças com que se deparava o governo da Namíbia, particularmente nos primeiros anos pós-independência, situavam-se no campo interno onde elementos inconformados da SWAFT (South Western African Territorial Force) e da SADF (South Africa Defence Force) agindo como "quinta coluna" poderiam com alguma facilidade ameaçar o projeto nacional da independência namibiana.[368]

---

[366] "Accordingly, Namibia forges strong ties with the countries of Latin America and Asia, particularly Brazil, China, Cuba and India."

[367] "The best yardstick to apply in judging issues relating to South-South co-operation is national advantage. If it is clear that it will benefit our nation to pursue an option in technology or in any other development activity that comes from a fellow-South country, it should be followed up."

[368] "The fifth role of the NDF – to serve as the vehicle and mechanism for national reconciliation – is unique in Southern African post-colonial and liberation history (DZINESA; RUPYIA, 2005, p. 208).

Tal modelo caracteriza-se pela ativa participação em operações de paz, tanto no âmbito regional, sob coordenação da SADC, quanto no contexto extrarregional, sob coordenação da ONU.

Segundo Egge (2014), a ativa participação das Forças de Defesa da Namíbia em operações de paz ressalta o entendimento da política de defesa namibiana de que para a Namíbia sentir-se segura e continuar a prosperar seria necessário que se inserisse em um ambiente de paz e segurança, não apenas em seu contexto regional quanto, também, além dele. Ademais, releva esse autor, a ativa contribuição da Namíbia para as operações de paz deve, também, ser entendida como decorrente de seu próprio contexto histórico, particularmente do processo de sua independência, uma vez que a Namíbia é produto de esforços internacionais promovidos e liderados pela ONU.

De modo que, sob coordenação da ONU, a Namíbia participou das operações de paz no Camboja, 1992 a 1993, em Angola, 1996 a 1997, na Libéria, 2003 a 2004, e na Etiópia e Eritreia, em 2000. Além dessas participações, a Namíbia enviou observadores militares para Burundi, Costa do Marfim, Somália, Serra Leoa, Sudão e Timor Leste (EGGE, 2014). Participou, ainda, sob coordenação da SADC, da operação de paz na República Democrática do Congo, de 1998 a 2001, com um contingente que chegou a totalizar cerca de 3.000 militares, o que corresponde, aproximadamente, a um terço do efetivo total das Forças de Defesa da Namíbia. "Portanto, a Namíbia transformou-se de um problema de segurança, anteriormente à sua independência, em um relevante e ativo membro das operações de paz da atualidade"[369] (EGGE, 2014, p. 296. Tradução nossa).

Todavia, no que concerne à política de defesa, havia um tema de importância essencial para a Namíbia, em decorrência de sua significativa contribuição para o PIB namibiano: a proteção e a exploração sustentável de seus recursos marinhos, particularmente, os recursos pesqueiros, sem mencionar a mineração de diamantes "offshore". De modo que um dos primeiros atos legais publicados pelo governo da Namíbia, logo após a Independência (Ato 03/1990), foi o estabelecimento de seu Mar Territorial e de sua Zona Econômica Exclusiva (DU PISANI, 2010). Porém, a definição das águas jurisdicionais namibianas continuava a ser tema sensível, ainda por ser resolvido com sua antiga metrópole, em face do enclave de Walvis Bay e das Ilhas Penguin.

Quando das negociações para a independência da Namíbia, seus líderes, pragmaticamente conscientes que o governo sul-africano de De Klerk não teria condições

[369] "Therefore, Namíbia has transformed itself from being a security concern prior to its independence, to being a fully fledged and active member on all fronts today".

políticas, diante de seu eleitorado branco, de fazer novas concessões, particularmente no que dizia respeito à Walvis Bay e às Ilhas Penguin, resolveram não insistir junto às Nações Unidas para garantir a posse desses territórios, já por ocasião da proclamação da independência da Namíbia, mesmo cientes da importância do porto lá existente para o desenvolvimento de sua economia e para a segurança marítima das águas jurisdicionais namibianas.

Assim, em 1991, iniciaram negociações bilaterais com a África do Sul, concernentes ao futuro de Walvis Bay e das Ilhas Penguin, as quais levaram à aceitação por parte da Namíbia de sua administração compartilhada com a África do Sul sem que, todavia, tal trouxesse qualquer prejuízo para a reivindicação namibiana quanto à sua plena soberania sobre esses territórios e suas respectivas águas jurisdicionais (PISANI, 2014).

Entretanto, diante da pilhagem de seus recursos marinhos, em especial da pesca, por parte de pescadores espanhóis e sul-africanos, os governantes namibianos não deixaram de apelar à comunidade europeia e às Nações Unidas em busca de ajuda (HENGARI; SAUNDERS, 2014), uma vez que a administração conjunta de Walvis Bay e das Ilhas Penguin não deveria conferir à África do Sul direitos de exploração de recursos marinhos, com base nos ditames da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em águas jurisdicionais que pertenceriam à Namíbia caso esta tivesse efetiva soberania sobre todo o seu território.

Em paralelo, diante da importância estratégica e econômica de seu ambiente marinho, a Namíbia logo aderiu, ou ratificou, várias convenções e protocolos que tratam da proteção de recursos marinhos, em particular, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a qual a Namíbia assinara, ainda antes de sua própria independência, em dezembro de 1982. Para tanto, foi representada pelo Conselho das Nações Unidas para a Namíbia (UN Council for Namibia) como registrado no Artigo 305, parágrafo 1(b) da Convenção (DU PISANI, 2014). Com base nessa Convenção proclamou sua Zona Econômica Exclusiva "com o expresso propósito de proteger os sensíveis e lucrativos ecossistemas marinhos criados pela corrente de Benguela"[370] (Du Pisani, 2014. Tradução nossa).

Diante da permeabilidade dos oceanos que impossibilita a existência física de limites e de fronteiras, à semelhança das áreas continentais, os Estados são levados a tratar transnacionalmente os ecossistemas marítimos que compartilham, visando à sua preservação, gestão e exploração, a despeito da existência de possíveis desavenças ou rivalidades. Assim,

[370] "with the express purpose of protecting the sensitive and lucrative marine ecosystems dominated by the Benguela Current."

África do Sul, Angola e Namíbia, criaram a Comissão da Corrente de Benguela com vistas a promover e garantir seu desenvolvimento sustentável (HAMUTENYA, 2014).

Entrementes, com a assistência do governo da Noruega, o Ministério da Pesca e dos Recursos Marinhos da Namíbia desenvolveu uma política para o setor de pesca, visando ao monitoramento, controle e exploração dos estoques. Política que, atualmente, é considerada pelos especialistas no assunto como uma das mais bem concebidas e executadas no nível global (MBUENDE, 2014). Seu desenvolvimento e, principalmente, sua implementação, contudo, não constituíram tarefa fácil para um país recentemente independente que não dispunha de Marinha capaz de assegurar o cumprimento de suas normas e medidas restritivas decorrentes.

Como as espécies economicamente mais vantajosas, tais como a sardinha e a anchova, pescadas em águas rasas, haviam sido exploradas muito além dos níveis considerados necessários para a manutenção adequada de seus estoques,[371] já em abril de 1990, portanto um mês após sua independência, a Namíbia determinou que a pesca da sardinha fosse reduzida em 20%. Paralelamente, proibiu que as frotas de pesca estrangeiras pescassem em suas águas jurisdicionais até que fosse possível avaliar, mediante pesquisa científica, a situação dos níveis de estoque das principais espécies. "Desde então, as autoridades namibianas tiveram que adotar medidas ativas contra os pesqueiros espanhóis que pescavam ilegalmente nas águas jurisdicionais namibianas"[372] (DU PISANI, 1991, p. 20. Tradução nossa).[373]

Diante da ambição de atores externos, ainda mais em face do sucesso alcançado pela Namíbia na administração de seus recursos pesqueiros, o Ministério da Pesca e dos Recursos Marinhos[374] passou a desenvolver ações visando a proteção desses recursos que, todavia, mostraram-se insuficientes para impedir a pesca ilegal em suas águas jurisdicionais. A Namíbia viu-se, então, na contingência de criar e desenvolver sua Marinha.

> A Marinha foi primordialmente estabelecida para a segurança marítima, para a proteção dos ricos recursos marinhos ao longo da extensa costa de mais de 1.500 km

[371] Por exemplo, em 1968 a pesca da sardinha, a mais rentável, havia atingido 1,4 milhão de toneladas. Contudo, em 1990, atingira apenas 60.000 toneladas; a pesca de anchova havia decaído de 376.000 toneladas em 1978 para cerca de 14.000 toneladas em 1984. Por sua vez, as espécies de águas mais profundas como a pescada e a cavala cuja pesca atingira, em 1978, cerca de 800.000 toneladas, estava em cerca de 400.000 toneladas em 1990 (DU PISANI, 1991).

[372] "Since this call, the Namibian authorities had to take actions against Spanish trawlers fishing illegally in the country's territorial waters."

[373] Fato que, também, foi apontado pelo Embaixador Mario Santos em sua entrevista ao autor desta pesquisa.

[374] Esse Ministério conta com dois navios patrulhas que fazem o patrulhamento das águas namibianas. Inclusive, o primeiro navio da Marinha da Namíbia foi cedido pelo Ministério da Pesca e dos Recursos Marinhos.

> e para a vigilância costeira. O Brasil é o responsável principal por prover o treinamento naval" [375] (DU PISANI, 2003, p. 12. Tradução nossa).

A escolha do Brasil para auxiliar a Namíbia em seu projeto de criar e desenvolver uma Marinha foi explicada pelo, então, Ministro da Defesa Erastus Negonga.

> A Namíbia escolheu o Brasil porque os dois países dividem as mesmas águas, e estão geograficamente situados na mesma latitude, e porque o Brasil é também um dos tradicionais líderes nas ciências navais ao redor do mundo e tem uma das mais antigas Marinhas do mundo com equipamentos e instalações sofisticados e de alta tecnologia[376] (DZINESA; RUPIYA, 2005, p. 215. Tradução nossa)

5.3 Síntese conclusiva

A frase, acima, de André du Pisani[377] sintetiza de forma cristalina a razão basilar que levou os dirigentes da Namíbia recém-independente à decisão de criar sua Marinha: a segurança marítima. Diante da vulnerabilidade de seus vastos recursos marinhos - em que a indústria da pesca se destaca por sua contribuição ao PIB namibiano, cerca de 10% - diante da exploração ilegal e predatória realizada, até então, por pescadores de diferentes países, com especial destaque para os espanhóis, e constatando que o Ministério da Pesca e dos Recursos Marinhos não seria capaz de, efetivamente, impedi-los,[378] a Namíbia viu-se na contingência de criar e desenvolver sua Marinha.

Tratando-se de um país cuja população tem pouca ligação com o mar, portanto, que não foi capaz, ainda, de desenvolver uma mentalidade marítima, a criação e organização de uma Marinha torna-se tarefa complexa que a Namíbia não teria condições de executar sem uma parceria internacional. Demanda, também, tempo de maturação para oferecer resultados palpáveis, visto que se trata, basicamente, de formação e educação de pessoal.

As razões para a escolha da Marinha do Brasil para cooperar com a Namíbia nessa empreitada, também ficaram bastante claras nas palavras do Ministro da Defesa Erastus Negonga como indicado por Dzinesa; Rupyia (2005) e acima transcritas. Entre essas razões, ressalta por sua relevância, respeitante à temática desta pesquisa, a que menciona: "os dois países dividem as mesmas águas, e estão geograficamente situados na mesma latitude".

---

[375] "The Navy was primarily established for maritime protection, for safeguarding the rich marine resources along the extend coastline of over 1.500 kilometers and for coastal surveillance. Brazil is primarily responsible for providing naval trainning"

[376] "Namibia chose Brazil because the two countries share the same waters, are geographically situated on the same latitude, and because Brazil is also one of the traditional leaders in naval science through the world, and it has one of the oldest navies in the world with highly technological equipment and facilities."

[377] Professor de Ciência Política na Universidade da Namíbia.

[378] A não ser por meio de ações esporádicas, como bem salientou o Embaixador brasileiro na Namíbia, Mario Augusto Santos, em entrevista ao autor.

Esta afirmativa - os dois países dividem as mesmas águas e estão geograficamente situados na mesma latitude - vai muito além de uma mera metáfora; expressa em sua simplicidade a proposição que subjaz toda a temática desta pesquisa e seu respectivo corolário: os países sul-atlânticos dividem – compartilham - as águas do Atlântico Sul que, por conseguinte, deve ser considerado como um todo regional marítimo. Ademais, ao buscar a cooperação com um país sul-atlântico que se situa na mesma latitude, isto é, na outra margem do Atlântico Sul, a Namíbia, mesmo antes de possuir Marinha, já deixava implícita a relevância da cooperação naval entre os países sul-atlânticos para a preservação de sua segurança marítima, eis que esta, a segurança marítima, constituiu a razão primeira para a Namíbia decidir criar sua Marinha.

Por outro lado, a política externa namibiana corroborava e incentivava a adoção de iniciativas como a do ACNBN, uma vez que "Para a Namíbia, a situação internacional reforça a lógica de buscar amigos ao redor do globo e estabelecer tantas úteis parcerias quantas forem possíveis"[379] (NAMIBIA'S FOREIGN POLICY AND DIPLOMACY MANAGEMENT, 2004, p. 52. Tradução nossa).

Conclui-se, portanto, da análise do contexto namibiano que o ACNBN, sob a perspectiva namibiana, decorreu da premente necessidade de a Namíbia criar sua Marinha, com vistas à proteção de seus vastos e ricos recursos marinhos. Como a Namíbia não teria condições de fazê-lo sozinha, viu-se na contingência de recorrer a uma cooperação naval com outro país. A escolha recaiu no Brasil, entre outros motivos, pelo fato de dividirem as mesmas águas sul-atlânticas, o que demonstra razoável senso de visão geopolítica do Atlântico Sul em relação à sua segurança marítima por parte dos formuladores da política externa namibiana, a cujos condicionantes essa iniciativa de cooperação subordinava-se perfeitamente.

*****

[379] "For Namibia, the international situation reinforces the logic of seeking friends around the world and bulding as many smart partnerships as feasible. "

CONCLUSÃO

O ACNBN desperta atenção por sua singularidade.

Firmado há mais de vinte anos - e desde então mantido em vigor - entre dois países sul-atlânticos, ambos em desenvolvimento, ainda que em níveis diferenciados, apresenta uma caraterística peculiar: tornou-se o eixo principal da relação bilateral entre o Brasil e a Namíbia (CARDOSO, 2011), o que, *per se*, já é bastante o suficiente para ressaltar sua importância. Ademais, trata-se de um acordo no âmbito militar naval em que um país como o Brasil, cuja Marinha não desponta, ainda, como uma das principais e mais relevantes do globo, coopera com a Namíbia na organização de sua própria Marinha e, mais recentemente, do seu Corpo de Fuzileiros Navais, em um modelo de cooperação que, normalmente, ocorre entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sem mencionar que a Namíbia, por não ser um país lusófono, não apresentava, por ocasião da lavratura do acordo, laços culturais comuns, nem visíveis afinidades outras com o Brasil o que, por sua vez, também releva a importância desse acordo.

Por isso, o ACNBN constituiu o objeto desta pesquisa que, em síntese, visou a identificar as motivações, as razões e circunstâncias, que culminaram no seu estabelecimento e em sua manutenção ao longo de todos esses anos, a fim de verificar se foi resultante de iniciativas desenvolvidas, conjunta e articuladamente, pelas políticas externa e de defesa brasileiras com o intuito de estabelecer acordos de cooperação naval com os países da África ocidental, em face da importância desses acordos para a preservação da segurança marítima do Atlântico Sul.

Isto porque, acordos de cooperação naval, particularmente como o ACNBN, em que uma Marinha auxilia outra em sua criação, organização e desenvolvimento, são instrumentos de política externa por excelência como medidas de criação de confiança. Confiança que é necessária para ensejar o desenvolvimento de um ambiente cooperativo entre os atores presentes em determinada área marítima. Ambiente cooperativo, cuja existência, por sua vez, é imprescindível para que esses atores, atuando conjuntamente, possam fazer frente ao caráter transnacional das ameaças à segurança marítima da área que compartilham. Daí decorre a inserção da temática desta pesquisa no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul e, consequentemente, da inserção político-estratégica do Brasil nesse “oceano”.

A menção ao Atlântico Sul remete a algumas reflexões concernentes à temática desta pesquisa.

A mais relevante delas, por condicionar toda a pesquisa, trata da abordagem geopolítica que se deve considerar em relação ao Atlântico Sul, sob a perspectiva brasileira.

Isto porque os oceanos são permeáveis, são fluidos; neles não são visíveis, nem concretos, os limites, as fronteiras, ou suas partições. Por isso, os mares não têm, teoricamente, valor militar intrínseco como os continentes, em que muitas vezes a mera ocupação de uma região ou de um acidente geográfico é o bastante, por si só, para assegurar vantagens político-estratégicas ao ator que deles se apodera. Nos mares, algo diferente ocorre.

Com exceção dos mares fechados ou dos estreitos em que é possível, a partir de suas margens, executar ações capazes de interferir no que se passa na massa líquida – e daí provém a importância estratégica dos estreitos e dos mares fechados - as áreas marítimas só ganham relevância estratégica na exata medida da importância estratégica das ações que nelas ocorrem. Por sua vez, a importância estratégica das ações que ocorrem nos mares é diretamente proporcional às consequências que possam causar em terra, pois é em terra que se decidem, em última instância, as questões humanas. Em um raciocínio por absurdo: uma ação que tenha lugar em uma área marítima cujo epílogo não traga nenhuma consequência para as questões em terra seria desprovida de importância estratégica.

Tais reflexões implicam um axioma: o mar não se conquista, o mar não se ocupa, como sói acontecer em terra. No mar se está; no mar os poderes navais fazem-se presentes. Todavia, mesmo países dotados de poderosas Marinhas não têm possibilidade de se fazerem presentes, simultânea e permanentemente, em todos os mares e oceanos do globo. Veem-se, assim, diante da contingência de atribuir prioridades às áreas marítimas, de definir suas áreas marítimas de interesse, aquelas em que pretendem exercer a presença do respectivo poder naval. Ao fazê-lo, também incluem, por via de consequência, como foco desse interesse as margens dessas áreas marítimas, caso possam interferir nas ações no mar.

Sob a perspectiva brasileira, esta pesquisa adotou a concepção geopolítica regional do Atlântico Sul - o regionalismo sul atlântico. Concepção que o considera como uma unidade geopolítica integrada, definida como a região marítima do Atlântico Sul limitada ao Norte pelo paralelo 16°N. Por conseguinte, tudo o que nele acontece diz respeito, ainda que com diferentes intensidades, ao Brasil; inclusive, o que afeta os países africanos atlânticos. Como bem define Jonuel Gonçalves (2009) é como se fosse um parêntesis evolvendo o Atlântico Sul e suas duas margens. Cumpre relevar que a PND (2012) considera o Atlântico Sul e os países lindeiros da África como integrantes do entorno estratégico brasileiro.

Ora, a definição do Atlântico Sul e suas margens continentais como área de interesse marítimo brasileiro configura a formação de uma região, instituída pelo Brasil, em que lhe

caberia, por conseguinte, como potência média e, também, regional, nela desenvolver certo protagonismo a fim de contribuir para a preservação dos bens comuns regionais, a despeito de a sociedade brasileira não demonstrar grande apetência pelos temas de política externa.

O Brasil ao definir essa região como integrante de seu entorno estratégico conferiu-lhe característica de entidade geopolítica distinta. Portanto, nela deve pretender desenvolver uma estratégia de inserção, a fim de atender suas aspirações de potência média (VICENTINI, 2013).

Tal inserção, de cunho diplomático sem dúvida, não deve prescindir, porém, da presença do poder militar - no caso desta pesquisa, especificamente, do poder naval - como coadjuvante nos esforços desenvolvidos nesse sentido pela política externa brasileira. Ainda mais porque, entre os bens comuns regionais que caberia ao Brasil contribuir para preservar, encontra-se a segurança marítima do Atlântico Sul.

As ameaças à segurança marítima, malgrado possam apresentar ligeiras diferenças, dependendo das circunstâncias das regiões em que se manifestam, têm uma característica peculiar decorrente da permeabilidade e da fluidez dos mares: são transnacionais. Requerem, portanto, para sua neutralização, ação conjunta dos atores regionais envolvidos.

O Atlântico Sul não constitui exceção. Embora não se encontre, ainda, em patamar estratégico semelhante ao de outras regiões marítimas, sua importância estratégica vem reemergindo e, como bem apontado pelo Oficial da Marinha de Guiné Bissau, sua segurança marítima constitui o denominador comum das preocupações de seus atores regionais, particularmente, os da África ocidental, diante da pirataria, pescas ilícitas, tráfico de droga e degradação ambiental, ameaças que vêm se manifestando de modo contumaz (CORDEIRO, 2010). Ameaças que não podem ser combatidas unilateralmente por uma única Marinha por mais poderosa que seja; tal tarefa requer ação conjunta das Marinhas dos atores regionais envolvidos.

Por outro lado, se o Brasil e os demais atores regionais sul-atlânticos não forem capazes de, mediante ação conjunta, fazer face às crescentes ameaças à segurança marítima do Atlântico Sul, atores extrarregionais virão garanti-la, na medida em que essas ameaças afetem seus interesses. Porém, assim o fazendo, poderão vir a adotar posições nem sempre coincidentes com os interesses brasileiros e os de outros atores regionais, fazendo transbordar para essa área marítima conflitos que lhe são alheios, pondo em risco a estabilidade e a paz atualmente existentes, consideradas por Neri (2014) como inestimável patrimônio.

Segundo Luttwak (1974), o contexto marítimo em que se pretende empregar um poder naval como instrumento de política externa, vetor indutor de um ambiente cooperativo,

condiciona as potencialidades requeridas pelos meios desse poder naval para cumprir essa tarefa. Um olhar para o contexto marítimo do Atlântico Sul indica que os requisitos demandados pela preservação de sua segurança marítima não requerem recursos numerosos e sofisticados de pronto. Isto porque, além de sua relevância estratégica, embora emergente, ainda apresentar cunho periférico, se comparada a de outras regiões marítimas, o nível das ameaças à sua segurança marítima não atingiu, por enquanto, um patamar de risco significativo aos bens comuns capaz de atrair a presença de poderes navais extrarregionais a fim de debelá-lo. Circunstância que proporciona aos atores regionais algum tempo para prepararem-se adequadamente e criarem as devidas condições para, atuando de forma conjunta, enfrentarem-nas com sucesso.

Competiria, portanto, ao Brasil, como ator relevante - que é - no Atlântico Sul, liderar - senão contribuir significativamente para - o desenvolvimento de um ambiente cooperativo regional capaz de assegurar a participação conjunta dos demais atores na garantia da segurança marítima do Atlântico Sul. Como acordos de cooperação naval constituem instrumento ideal para o atendimento desse propósito, particularmente se forem nos moldes do ACNBN, o Brasil deveria vir encetando, iniciativas diplomáticas junto aos países da África ocidental visando ao estabelecimento de acordos de cooperação naval, a par dos esforços desenvolvidos para a consecução dos demais acordos de cooperação técnica. Iniciativas que por envolver a MB deveriam decorrer da articulação institucional entre as políticas externa e de defesa.

Foi esse, justamente, o objetivo maior desta pesquisa – constatar se, na moldura temporal estabelecida, o Brasil desenvolveu esse protagonismo.

As conclusões proporcionadas pelo mapeamento do processo do acordo indicam, contudo, que, se sob a perspectiva namibiana, as motivações para a efetivação do acordo apresentavam plena relação com a segurança marítima do Atlântico Sul, sob a perspectiva brasileira, as motivações para o estabelecimento do ACNBN tiveram outros condicionantes.

A Namíbia, recém-independente, logo identificou a necessidade de assegurar a preservação de seus fartos e ricos recursos marinhos, particularmente a pesca, cuja exploração por atores extrarregionais diversos, além de ilegal, não cuidava da preservação dos estoques, os quais, no que se refere às espécies mais comerciais, já se encontravam abaixo do nível adequado de manutenção. Embora o Ministério das Pescas e dos Recursos Marinhos tivesse desencadeado ações visando a reprimir a pesca ilegal, tal não se mostrou suficiente para tanto, o que demonstrou a necessidade peremptória da Namíbia criar sua Marinha a fim de ser capaz de coibir com mais intensidade e rigor a pesca predatória e ilegal. Como não seria capaz de

realizar essa empreitada por sua própria conta, iniciou contatos com outros países intentando viabilizá-la conjuntamente.

Necessidade que ao ser claramente percebida pelo, então, Embaixador brasileiro na Namíbia, Mario Augusto Santos, levou-o a tomar iniciativas junto ao Ministro da Marinha do Brasil, Almirante Mario Cesar Flores, no sentido de viabilizar um acordo de cooperação naval entre a MB e a Namíbia de molde que coubesse ao Brasil colaborar com a Namíbia na criação, organização e desenvolvimento de sua Marinha. Portanto, a escolha do Brasil pelo governo namibiano para desenvolver essa extraordinária parceria deveu-se, em muito, ao mérito pessoal do Embaixador Mario Augusto dos Santos, ainda que contasse com total apoio da MB, por meio de seus Ministros; incialmente, o Almirante Mario César Flores e, posteriormente, o Almirante Ivan da Silveira Serpa, como mostrou o mapeamento do processo do ACNBN.

De modo que restou patente, nas motivações namibianas para o estabelecimento do ACNBN, a preocupação primordial com a segurança marítima. Preocupação que foi a razão maior para a decisão da Namíbia criar sua Marinha. Como não teria condições de criá-la sozinha, não fosse a Marinha do Brasil, outra Marinha teria sido selecionada para tal.

Uma vez tendo recebido a consulta formal da Namíbia, a MB aceitou de pronto participar dessa parceria. Suas motivações, contudo, como bem demonstraram o mapeamento do processo do ACNBN e a própria análise do contexto brasileiro em que se desenvolveram as tratativas para seu estabelecimento, não diziam diretamente respeito à segurança marítima do Atlântico Sul. As motivações primeiras da MB para engajar no acordo foram essencialmente duas: a possibilidade de concretizar uma vertente da projeção geopolítica do Brasil no Atlântico Sul, então visualizada pelo pensamento estratégico naval brasileiro, com a permanente presença do seu poder naval na costa ocidental africana; e, a perspectiva de significativos ganhos comerciais, em decorrência das oportunidades de negócios que o acordo, certamente, proporcionaria.

A projeção geopolítica do Brasil no Atlântico Sul, em que uma de suas ações principais – embora não a única – seria configurada pela presença permanente do poder naval brasileiro na costa ocidental africana, foi uma perspectiva estratégica surgida no seio do pensamento estratégico naval brasileiro, quando este conseguiu romper com o paradigma dominante da proteção ao tráfego marítimo, dentro do contexto de um conflito de ordem global. Com o romper desse paradigma, para o qual muito contribuiu a Guerra das Malvinas, o pensamento estratégico naval brasileiro passou a desenvolver uma nova concepção estratégica naval, autóctone e coerente com a realidade nacional estratégica então percebida,

na qual, segundo a perspectiva do poder naval, as preocupações objetivas com segurança e defesa deveriam ser voltadas e contidas no âmbito marítimo regional (FLORES, 1983).

Ora, é visando ao emprego do poder naval brasileiro nesse âmbito regional marítimo sul-atlântico, que o pensamento estratégico naval brasileiro de então emulou o papel das Marinhas mais poderosas, ao preconizar uma presença do poder naval brasileiro no Atlântico Sul, capaz de nele defender os interesses brasileiros, inclusive, no que dizia respeito aos destinos do continente africano.

Dentro dessa concepção estratégica naval, a solicitação da Namíbia para a MB cooperar com a criação de sua Marinha surgiu como uma boa oportunidade do poder naval brasileiro fazer-se presente de forma permanente na costa ocidental africana, contribuindo, assim, para viabilizar "a vontade política brasileira de participar dos destinos do continente africano, notadamente de sua porção atlântica" como, explicitamente, mencionado pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante de Esquadra Sérgio Alves Lima, em sua aula inaugural para os cursos da Escola de Guerra Naval, proferida no dia 04 de março de 1994, coincidentemente, no mesmo dia em que o ACNBN foi assinado em Windhoek, Namíbia.

Por outro lado, a perspectiva de ganhos comerciais relevantes com as oportunidades de negócios que o acordo poderia ensejar por meio da encomenda de diversos navios, respectivos sobressalentes, equipamentos, uniformes, etc., constituiu, também, significativa motivação para o empenho inicial da MB na concretização do acordo.

Todavia, como identificado no decorrer do mapeamento do seu processo, as expectativas dos oficiais brasileiros partícipes das tratativas iniciais para o estabelecimento do acordo não tinham muito contato com a realidade econômica da Namíbia em seu pós-independência, nem com a realidade brasileira, diante da prioridade que a política externa atribuía ao ACNBN, a qual, caso fosse elevada, poderia ser capaz de viabilizar, politicamente, um financiamento adequado às disponibilidades financeiras namibianas, à despeito das próprias dificuldades econômica pelas quais o Brasil passava.

O ACNBN foi assinado às vésperas do governo FHC, quando este, ainda no governo Itamar, em face de seu prestígio e influência pessoais, já respaldara, na política externa brasileira, a renovação de credenciais iniciada no governo Collor, como mostrou a análise do contexto brasileiro. Nessa renovação de credenciais, a inserção do Brasil nos grandes fluxos econômicos e comerciais dominantes e na subordinação aos ditames do Consenso de Washington constituíam os eixos prioritários. Por outro lado, a pressão por resultados concretos decorrentes dessa política de inserção no sistema internacional, segundo os ditames da ordem eminentemente econômica que, então, se tornara prioritária nas questões globais,

não incentivava parcerias com os países africanos, uma vez que não seriam capazes de proporcionar grandes resultados econômicos e comerciais favoráveis, pois esses países viviam, por seu turno, crises político-econômicas de relativa magnitude no pós-Guerra Fria. Circunstância que levou a um período de baixa prioridade – de grande sonolência, no dizer de Saraiva; Gala (2008) – nas relações com a África no decorrer dos anos 1990, exatamente os anos iniciais da implementação do ACNBN.

Quando Lula assumiu o governo, ainda que não houvesse uma alteração radical nos rumos da política externa brasileira, houve, contudo, uma mudança em seu enfoque, que se caracterizou pela atribuição de prioridade às relações entre os países no contexto Sul-Sul. De modo que os países africanos passaram a merecer atenção das iniciativas diplomáticas brasileiras, movimento que poderia favorecer o desenvolvimento e o fortalecimento do ACNBN. É certo que a partir de 2003, como o mapeamento do processo demonstrou, houve maior atenção com a África e com a própria Namíbia, inclusive com as visitas, nesse mesmo ano, do Ministro da Defesa, José Viegas Filho, e do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, além do próprio Presidente Lula, em novembro. Todavia, no que concerne, especificamente, a acordos de cooperação naval, em especial ao ACNBN, a alteração na ênfase da política externa não foi de molde a modificar o *status quo*.

A política externa de Lula em relação à África, ainda que atribuísse prioridade aos países africanos, dentro do contexto Sul-Sul, não deixou de apresentar uma conotação econômica, pois buscava consolidar, além de novos mercados para os produtos brasileiros, oportunidades de negócios para as grandes empresas brasileiras, a fim de fortalecê-las, objetivando sua internacionalização.

A par da conotação econômica, apresentava, também, um viés político que se caracterizava pelo propósito de angariar o apoio dos países africanos ao protagonismo internacional brasileiro que visava, em última instância, a tornar mais igualitária a relação entre os Estados dentro da ordem internacional então vigente. A proposta de reforma do CSNU, ampliando seus membros permanentes, era uma das principais, senão a principal, das iniciativas brasileiras nesse sentido, a qual, contudo, não se poderia concretizar sem o total apoio dos países africanos. Fato, frequentemente, ressaltado em diversos eventos diplomáticos brasileiros, como, por exemplo, na saudação do Presidente Lula ao Presidente Pohamba da Namíbia, durante almoço que lhe ofereceu no Palácio do Itamaraty, em 11 de fevereiro de 2009, quando de sua visita ao Brasil.

> Por isso, reitero meu reconhecimento pelo apoio do governo da Namíbia à aspiração brasileira a assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Entendemos esse gesto como voto de confiança na capacidade de o Brasil contribuir para a

> construção dessa nova ordem mais legítima e, sobretudo, mais justa (Discurso de saudação do Presidente Lula ao Presidente Pohamba, em 11 de fevereiro de 2009, no Itamaraty).

Portanto, as questões relativas à segurança marítima do Atlântico Sul não apresentavam relevância significativa no contexto da perspectiva da projeção internacional do Brasil segundo o eixo Sul-Sul, a qual transbordava, em muito, o âmbito dessas questões. Além disso, como as oportunidades de negócios que o ACNBN poderia proporcionar ficavam muito aquém da escala visualizada pelas grandes empresas brasileiras, dentro do propósito maior de sua internacionalização, o acordo, sob o prisma do enfoque econômico-comercial, também não despertou maiores interesses para a política externa brasileira.

Por fim, a presença do poder naval como instrumento de política externa, mesmo sendo o ACNBN o principal elo na corrente das relações do Brasil com a Namíbia, não era considerada como essencial pela diplomacia brasileira para a consecução de seus objetivos. Corrobora tal questão a ausência de uma articulação institucional entre as burocracias diplomática e de defesa brasileiras, capaz de possibilitar iniciativas conjuntas e articuladas que levassem, não apenas ao fortalecimento e à ampliação do escopo do ACNBN, mas, também, a seu oferecimento aos demais países africanos sul-atlânticos, como medida de construção de confiança visando à preservação da paz e da segurança marítima do Atlântico Sul.

O mapeamento do processo do ACNBN e a análise do contexto brasileiro, cujas circunstâncias condicionaram, sob a perspectiva brasileira, suas tratativas, no decorrer da moldura temporal desta pesquisa, demonstraram que nos anos iniciais do acordo, coincidentes com o governo de FHC, a política externa brasileira não contemplava prioritariamente a África. Muito menos, a participação do poder naval como instrumento dessa política, em decorrência do deprimir do papel das Forças Armadas nas questões de política externa que constituiu uma das características daquele governo.

A chegada de Lula na Presidência da República alterou a ênfase da política externa brasileira, trazendo a África para o centro de suas principais iniciativas, sem caracterizar, contudo, uma alteração de molde a envolver o MRE em um esforço diplomático que, articulado com o MD, recém-criado, fosse capaz de propor a ampliação e o reforço do acordo. Tanto é que as ampliações de seu escopo como, por exemplo, a criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia – ampliação que, sobremaneira, fortaleceu o acordo - decorreram de iniciativas namibianas.

Assim sendo, sintetizando: sob a perspectiva namibiana, o ACNBN foi estabelecido e mantido, durante todo o decorrer da moldura temporal desta pesquisa, primordialmente, em face da premente necessidade da Namíbia de criar, organizar e desenvolver sua Marinha, com o fito de garantir a segurança marítima de suas águas jurisdicionais. Já sob a perspectiva brasileira, não foi possível constatar, na análise levada a efeito nesta pesquisa, evidências que demonstrassem preocupações primeiras com a segurança marítima do Atlântico Sul no estabelecimento e na manutenção do ACNBN.

A MB, ao receber, formalmente, a consulta da Namíbia, quanto à possibilidade de cooperar com a criação de sua Marinha, viu, essencialmente, nessa parceria, uma oportunidade de atender a uns dos propósitos basilares de seu pensamento estratégico naval: projetar-se no Atlántico Sul por meio da presença de seu poder naval em sua margem africana. Secundariamente, vislumbrou a perspectiva de ganhos comerciais significativos. Razões porque acedeu, incontinenti, à consulta feita. De modo que o ACNBN não resultou de iniciativa articulada entre o MRE e a MB.

Conclusões que respaldam as hipóteses desta tese no decorrer de sua moldura temporal:

a) as motivações da Namíbia, no caso do ACNBN, são mais relacionadas ao contexto da segurança marítima do Atlântico Sul do que as do Brasil; e,

b) no caso do ACNBN, no contexto da segurança marítima do Atlântico Sul, a articulação entre a política externa e a política de defesa brasileiras é fraca.

Não obstante, o que releva considerar, ainda que rompendo ligeiramente os liames acadêmico-metodológicos desta pesquisa para possibilitar um breve olhar para a proa que transcenda sua moldura temporal, é que o ACNBN continua, ainda hoje, em pleno vigor – e fortalecido. À medida que os jovens aspirantes namibianos matriculados na Escola Naval, nos idos de 1994 e anos seguintes, que, posteriormente, retornaram à MB para os cursos de especialização, aperfeiçoamento e Estado-Maior, vão se tornando oficiais seniores da Marinha namibiana e, assim, galgando os postos mais elevados de sua hierarquia decisória, e seus colegas brasileiros, cujos laços de companheirismo e amizade tiveram oportunidade de estabelecer e consolidar no decorrer desses cursos, também vão galgando os postos mais elevados de suas respectivas carreiras na MB, influenciam favoravelmente as questões ligadas ao ACNBN, nos processos decisórios das respectivas Marinhas, o que contribui sobremaneira para seu fortalecimento.

Ao perdurar e fortalecer-se, o ACNBN, além de atrair a atenção das Marinhas africanas ocidentais pelo seu êxito, tem induzido a própria MB a avaliar, adequadamente, seu

valor intangível para o desenvolvimento de um ambiente cooperativo com vistas à preservação da segurança marítima do Atlântico Sul, a fim de evitar que esse patrimônio inestimável de zona de paz e cooperação seja ameaçado.

A compra por oportunidade de três navios de patrulha oceânicos pela MB,[380] aos quais não havia sido, inicialmente, atribuída prioridade elevada em seu plano de reaparelhamento, caracteriza uma alteração no pensamento estratégico naval brasileiro que passa a incluir as questões da segurança marítima do Atlântico Sul no rol de suas preocupações e responsabilidades. Em suas viagens inaugurais de vinda para o Brasil, e em comissões subsequentes, esses navios cumpriram extenso programa de visitas a países africanos atlânticos, no decorrer das quais tiveram oportunidade de realizar, em alguns deles, exercícios voltados à segurança marítima com suas respectivas Marinhas ou Guardas Costeiras.

Ainda que tudo o que acontece nos oceanos, em face da permeabilidade e da fluidez dos mares, diga respeito, pelo menos indiretamente, ao Brasil, a clara definição do Atlântico Sul como área marítima de interesse prioritário brasileiro, no contexto de uma abordagem geopolítica regional, tornou-se deveras importante para balizar e priorizar as iniciativas de cooperação naval com os países da África ocidental.

Nesse sentido, a Marinha do Brasil, sob coordenação do MD vêm desenvolvendo esforços para estabelecer acordos de cooperação naval com as Marinhas dos países africanos sul atlânticos, tendo alcançado sucesso em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe, países com os quais foram estabelecidos acordos de cooperação naval que guardam certa similitude com o ACNBN sem, no entanto, atingir seu grau de magnitude e integração.

O acordo de cooperação naval com Cabo Verde, que teve início em 2013, com o estabelecimento do Núcleo da Missão Naval Brasileira[381] naquele país, dando impulso efetivo ao Acordo Bilateral de Assistência Técnico-Militar assinado ainda em 1994, abrange, além da formação e aperfeiçoamento de oficiais e praças da Guarda Costeira de Cabo Verde na MB, possível auxílio na delimitação de sua plataforma continental, à semelhança do que foi realizado em Angola e Namíbia.

Em São Tomé e Príncipe, a cooperação teve início, em janeiro de 2014, com a criação de um Grupo de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais, junto à Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe, com o intento de assessorar aquela Guarda Costeira na formação de

[380] Esses navios, construídos pela empresa BAE Systems Maritime – Naval Ships do Reino Unido, destinavam-se à Trinidad e Tobago que, no entanto, por restrições orçamentárias não pode honrar com os compromissos assumidos para sua aquisição o que levou a seu oferecimento à MB. O "Amazonas" foi incorporado à Armada em 29 de junho de 2012, o "Apa" em 30 de novembro de 2012 e o "Araguari" em 21 de junho de 2013.
[381] Efetivada em junho de 2015.

seus Fuzileiros Navais, à semelhança do que ocorre na Namíbia. Posteriormente, em novembro de 2014, foi estabelecido o Núcleo da Missão Naval Brasileira naquele país, a fim de levantar as reais necessidades daquela Guarda Costeira para a ampliação do acordo existente. Importa ressaltar que as águas jurisdicionais de São Tomé e Príncipe totalizam 160.000 km², dimensão 160 vezes maior que seu território emerso; daí sua relevância para aquele país arquipelágico.

Todavia, tais esforços continuam a ser desenvolvidos sem adequada articulação institucional entre a diplomacia e defesa,[382] o que enfraquece a inserção político-estratégica do Brasil no Atlântico Sul e a consolidação da abordagem geopolítica regional. Isto porque, sem uma formalização institucional, sem lastrear-se em sólido consenso nacional que conduza a política externa brasileira segundo os cânones de uma política de Estado - "a grande estratégia do Estado" - interesses internos diversos serão capazes de, sem muitas dificuldades, alterar os rumos e a relevância atribuída a essa inserção.

Ademais, a política de resultados, essa racionalidade advinda da lógica econômica que volta e meia vem à tona, recomendando que se avalie o custo benefício dos gastos investidos nesses acordos em face dos resultados alcançados, poderá comprometer, até mesmo, os resultados já obtidos pelo esforço de cooperação naval que vem sendo realizado, diante da dificuldade de se apreciar valores intangíveis.

Ainda que as atuais circunstâncias brasileiras se apresentem severas e restritas, quer do ponto de vista econômico, quer do financeiro, a presença do poder naval brasileiro no Atlântico Sul visando a contribuir, por meio de acordos de cooperação naval e de outras medidas de diplomacia naval, com as Marinhas sul atlânticas para o erigir de um ambiente cooperativo é de suma importância para preservá-lo de conflitos que lhe são alheios.

Não é fácil prever como dar-se-á a inserção definitiva do Brasil nos mares sul atlânticos, eis que dependerá de variada combinação de complexas circunstâncias, associadas ao jogo de interesses externos e internos, que ditarão os rumos das políticas externa e de defesa brasileiras. Será lamentável, contudo, que por omissão ou por falta de uma visão de Estado, diante das questões de segurança marítima que se vislumbram no horizonte - não tão distante -, o Brasil e os demais atores sul atlânticos dilapidem o patrimônio hoje configurado pela situação pacífica do Atlântico Sul, aceitando, indiferentes, ou impotentes, que atores

[382] Em ofício (Ofício nº 006 – ADITANG, de 13 de janeiro de 2014) que endereçou ao Subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada, o então Adido de Defesa do Brasil em Angola e São Tomé e Príncipe participa que ao entrar em contato com a Embaixada do Brasil em São Tomé e Príncipe acerca da chegada dos integrantes do Grupo de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais junto à Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe foi informado pelo Embaixador brasileiro que até aquela data ele não havia tomado conhecimento oficial da criação daquela missão pelos canais competentes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

extrarregionais venham-lhes impor a prevalência de uma arquitetura de segurança marítima de cunho extrarregional.

*****

REFERÊNCIAS

FONTES PRIMÁRIAS

Entrevistas

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Diplomata. Ex-Ministro das Relações Exteriores e Ex-Ministro da Defesa. Entrevista pessoal concedida ao autor em 14 de janeiro de 2013.

_____. Entrevista pessoal concedida ao autor em 27 de março de 2015.

_____. Celso Amorim (depoimento 1997). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003, 37 p. dat.

CAROLI, Luiz Henrique. Almirante. Primeiro Comandante brasileiro da Força Naval da UNIFIL. Entrevista pessoal concedida ao autor em 26 de abril de 2012.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. Almirante. Comandante da Marinha de 2003 a 2006. Entrevista pessoal concedida ao autor em 19 de outubro de 2014.

CHAVES, Francisco Carlos Ortiz de Holanda. Almirante. Primeiro Chefe da Missão Naval Brasileira na Namíbia. Entrevista pessoal concedida ao autor em 10 de abril de 2014.

_____. Entrevista concedida ao autor por e-mail, em 22 de novembro de 2016.

_____. Entrevista concedida ao Capitão-de-Mar-e Guerra Jefferson Gusmão Scofield, por ocasião da elaboração de seu trabalho monográfico. EGN, 2011.

COUTINHO, Robério da Cunha. Almirante. Subchefe de Estratégia do Estado Maior da Armada. Diretor Técnico-Comercial da EMGEPRON. Entrevista pessoal concedida ao autor em 20 de março de 2014.

_____. Entrevista concedida, em 27 de julho de 2012, ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio Henrique Mello de Almeida, por ocasião da elaboração de seu trabalho monográfico. EGN, 2012.

FERNANDES, Ana Maria Sampaio. Diplomata. Embaixadora do Brasil na Namíbia de agosto de 2012 a agosto de 2013. Entrevista concedida ao autor por e-mail, em 25 de junho de 2015.

FLORES, Mário César. Almirante. Ministro da Marinha de 1990 a 1992 e Ministro da SAE de 1992 a 1995. Entrevista pessoal concedida ao autor em 11 de julho de 2013.

_____. Entrevista ao Jornal do Brasil. Publicada na edição de 11 de dezembro de 1988.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomata. Ministro das Relações Exteriores de 1995 a 2001. Entrevista pessoal concedida ao autor em 22 de abril de 2015.

MOURA NETO, Julio Soares. Almirante. Comandante da Marinha de 2007 a 2014. Entrevista pessoal concedida ao autor em 09 de outubro de 2014.

PEDRETTI, Julio Cesar Marrocos. Capitão-de-Mar-e-Guerra. Adido Naval na Namíbia de julho de 2008 a junho de 2010. Entrevista pessoal concedida ao autor em 15 de maio de 2015.

PEIXOTO, Luiz Fernando Portella Peixoto. Almirante. Chefe de Gabinete do Ministro da Marinha Ivan da Silveira Serpa. Entrevista pessoal concedida ao autor em 02 de junho de 2015.

PEREIRA, Marcelio Carmo de Castro. Almirante. Ex-Presidente da EMGEPRON. Entrevista pessoal concedida ao autor em 21 de novembro de 2012

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. Almirante. Ex-Ministro da Marinha. Entrevista pessoal concedida ao autor em 29 de outubro de 2013.

PEREIRA, Sergio Lomba. Capitão de Fragata. Chefe da Missão de Assessoria Naval da Namíbia. Entrevista concedida ao autor por e-mail em 08 de junho de 2017.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade Pinto. Diplomata. Embaixador. Ex-Subsecretário Geral Político para África e Oriente Médio do MRE. Entrevista pessoal concedida ao autor em 04 de setembro de 2014.

REZEK, José Francisco. José Francisco Rezek II. Dipomata (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV).

SANTOS, Mario Augusto. Diplomata. Embaixador do Brasil na Namíbia de 1990 a 1995. Entrevista pessoal concedida ao autor em 19 de junho de 2014.

SANTOS JUNIOR, José Calixto. Entrevista concedida, em 26 de maio de 2012, ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio Henrique Mello de Almeida, por ocasião da elaboração de seu trabalho monográfico. EGN, 2012.

TAVEIRA, Marcio Moutella Assumpção. Almirante. Subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada. Entrevista pessoal concedida ao autor em 19 de março de 2014.

VILHO, Peter Hafeni. Almirante. Comandante da Marinha da Namíbia. Entrevista concedida por ofício de 10 de julho de 2012 da Marinha da Namíbia ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Claudio Henrique Mello de Almeida, por ocasião da elaboração de seu trabalho monográfico. EGN, 2012.

WHITAKER, Christiano. Diplomata. Embaixador do Brasil na Namíbia de 2001 a 2004. Entrevista pessoal concedida ao autor em 11 de junho de 2014.

_____. Entrevista concedida ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Jefferson Gusmão Scofield, por ocasião da elaboração de seu trabalho monográfico. EGN, 2011.

Documentos

BRASIL. **Acordo de Cooperação entre o Governo da República da Namíbia e o Governo da República Federativa do Brasil, de 4 de março de 1994**. Windhoek, 1994. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_13/at_download /arquivo>. Acesso em 15 de abril de 2013.

_____. **Congresso Nacional. Decreto Legislativo 121/1995.** Aprova a criação da Comissão Mista de Cooperação Brasil-Namíbia.

_____. **Comunicado Conjunto da República da Namíbia e República Federativa do Brasil**, de 13 set. 1991. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/ bilaterais/1991/b_66_2011-10-17-10-45-11/at_download/arquivo>. Acesso em 8 de abril de 2013.

_____. **Decreto nº 4.778, de 11 de julho de 2003**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação Naval, de 3 de dezembro de 2001. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4778.htm>. Acesso em 6 de abril 2013.

_____. **Presidência de República.** Secretaria de Imprensa. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Hifikepunye Pohamba. Palácio do Itamaraty, 11 de fevereiro de 2009.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012. Disponível em <http://www.defesa.gov.br>estado_e_defesa. Acesso em 16 de fevereiro de 2017.

_____. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. **Doutrina Básica da Marinha.** Estado-Maior da Armada, 2014.

_____. Ministério da Marinha. **Aviso Interministerial nº 080/1995 do Ministro da Marinha e do Ministro das Relações Exteriores.**

_____. Ministério da Marinha. **Aviso Ministerial nº 066/1992 do Ministro da Marinha.**

_____. Ministério da Marinha. **Ofício 4023/1989 do Diretor de Portos e Costas.**

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Despacho Telegráfico 00019,** 17 de fevereiro de 2000. Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Balanço de Política Externa 2003-2010:** Item 2.1 – África – Cúpula América do Sul – África. Brasília: Secretaria de Planejamento Diplomático, 2010a. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/ balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.15-africa-cupula-america-do-sul-africa>. Acesso em 7 de julho de 2012.

LOPES, José Ferreira. **Despacho Telegráfico 00003,** 02 de janeiro de 1997. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00041,** 05 de fevereiro de 1997. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 0135,** 06 de junho de 1997. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00217,** 15 de setembro de 1998. Embaixada Brasileira na Namíbia.

NAMÍBIA. **Namibia's Foreign Policy and Diplomacy Management.** Ministério das Relações Exteriores da República da Namíbia. Março de 2004.

OLIVEIRA, Orlando Galveas. **Despacho Telegráfico 00078,** 09 de abril de 1999. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____**. Despacho Telegráfico 0282,** 16 de dezembro de 1999. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00077,** 14 de abril de 2000. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00081,** 20 de abril de 2000. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00157,** 31 de julho de 2000. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00263,** 30 de novembro de 2000. Embaixada Brasileira na Namíbia.

WHITAKER, Christiano. **Despacho Telegráfico 00377,** 23 de setembro de 2003. Embaixada Brasileira na Namíbia.

_____. **Despacho Telegráfico 00185,** 01 de junho de 2005. Embaixada Brasileira na Namíbia.

FONTES SECUNDÁRIAS (citadas)

Livros

ALLISON, Graham; ZELIKOV, Philip. **Essence of Decision.** Explaining the Cuban Missile Crisis. New York, Longman, 1999, 2ª ed.

ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil.** Universos Paralelos. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

_____. **Política Externa e Política de Defesa no Brasil:** Síntese Imperfeita. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006

AMORIM, Celso. **Conversas com Jovens Diplomatas.** São Paulo, Editora Saraiva, 2011.

_____. **Breves Narrativas Diplomáticas.** São Paulo, Editora Saraiva, 2013.

ARENDT, Hanah. **On Violence.** London: Harcourt, Inc.,1969.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa após a Redemocratização.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Tomo I, 2012.

_____. **A Política Externa após a Redemocratização.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Tomo II, 2012.

BOOTH, Ken. **Navies and Foreign Policy.** London: Croom Helm, 1977.

BEATTIE, Peter M. **Tributo de Sangue.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BRAGA, Claudio da Costa. **A Guerra da Lagosta.** Rio de Janeiro: SDGM, 2004.

BRANDS, Hal. **Dillemas of Brazilian Grand Strategy.** Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010.

BRASIL. Serviço de Documentação Geral da Marinha – SDGM. **História Naval Brasileira.** Rio de Janeiro: vol.5, tomo 2, 1985.

____ . Serviço de Documentação Geral da Marinha – SDGM. **Subsídios para a História Marítima do Brasil.** Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1958.

BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War.** Gainesville: The University Press of Florida, 2009.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **Estudos de Segurança Internacional.** São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CABLE, James. **Gunboat Diplomacy, 1919-1991:** Political Applications of Limited Naval Force. London: The Macmillan Press Ltd, 3ª ed.,1994.

_____ . **Diplomacy at Sea.** London: The Macmillan Press Ltd, 1985.

CARDOSO, Pedro Escosteguy. **A Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança:** implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

CAMINHA, João Carlos Gonçalves. **Delineamentos de Estratégia.** s.l., s.ed., 1980.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CLINE, Ray. **The Power of the Nations in the 1990s.** A Strategic Assessment. Maryland. University Press of America. 2002

CORREIA, Armando José Dias. **O Mar no Século XXI.** Contributo para uma Análise Estratégica aos Desafios Marítimos Nacionais. Aveiro: Fundação para o Estudo e Desenvolvimento da Região de Aveiro, 2010.

COUTAU-BERGARIE, Hervé. **Le Meilleur des Ambassadeurs.** Théorie et Pratique de La Diplomatie Navale. Paris: Economica, 2010.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF Jr, Robert L.. **Contending Theories of Inernational Relations.** A Comprehensive Survey. New York: Harper & Row, Publishers, 2ª ed.,1981.

EVERA, Stephen Van. **Guide to Methods for Students of Political Science.** New York: Cornell University Papers Press, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder.** São Paulo: Editora Globo, 1973, 2ª ed.

FLORES, Mário César. **Bases para uma Política Militar.** Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1992.

FONSECA Jr, Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais.** São Paulo: Editora Paz e Terra S.A., 1998.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora, 2005.

FREEMAN JR.,Chas. W. **Arts of Power.** Statecraft and Diplomacy. Washington, D.C. United States Institute of Peace Press, 6ª ed., 2007.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and The Last Man.** New York: Free Press, 2006. Livro Digital.

GAMA, Arthur Oscar Saldanha da. **A Marinha do Brasil na Primeira Guerra Mundial.** Rio de Janeiro: CAPEMI Editora e Gráfica Ltda, 1982.

GONÇALVES, Jonuel. **Atlântico Sul XXI.** África Austral e América do Sul na virada do milênio. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

GORSHKOV, S. G. **The Sea Power of The State**. Maryland: Naval Institute Press, 1979.

GROVE, Eric. **The Future of Sea Power.** Annapolis: Naval Institute Press, 1990.

GERRING, John. **Case Study Research.** Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Livro Digital.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia.** 4ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002.

HEY, Jeanne A.K. S**mall States in Worl Politics.** Explaining Foreign Policy Behavior. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003.

HILL, J. R. **Maritime Strategy for Medium Powers.** Maryland: Naval Institute Press, 1986.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy.** New York: Touchstone, 1994.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e os Ventos do Mundo.** Memórias de cinco décadas na cena internacional. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda, 2009. Livro Digital.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LESSER, Ian. **Southern Atlanticism.** Geopolitics and Strategy For The Other Half Of The Atlantic Rim. Brussels: The German Marshall Fund of the United States, 2010.

LUTTWAK, Edward N. **The Political Uses of Sea Power.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1974.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

MELLO, William Agel de. **Obras Completas. Volume III. Ensaios.** Brasília: Ars, 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations.** The Struggle for Power and Peace. 7ª ed. New York: McGraw-Hill, 2005.

NYE, Joseph S., Jr. **Compreender os Conflitos Internacionais.** Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva-Publicações, Ltda, 2002.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e Política de Defesa.** O Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

PINTO, Paulo Lafayette. **O Emprego do Poder Naval em Tempo de Paz.** Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 1989.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa:** a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

ROYER, Pierre. **Géopolitique des Mers et des Océans.** Qui tient la mer tient le mond. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África Parceira do Brasil Atlântico.** Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças da Política Externa Brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.

SILVA, Alberto da Costa e. **Um Rio Chamado Atlântico:** a África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2003.

SCHELLING, Thomas C. **Arms and Influence.** New Haven: Yale University, ed. 2008.

STEIN, Arthur A. **Why Nations Cooperate.** Circunstance and Choice in International Relations. New York: Cornell University Press, 1990.

STEINBERG, Philip E. **The Social Construction of the Ocean.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

STRANGE, Susan. **The Retreat of The State.** The diffusion of power in the world economy. New York: Cambridge University Press, 1996.

TILL, Geoffrey. **Seapower:** a guide for the twenty-first century. London: Frank Class, 2004.

_____. **Seapower:** a guide for the twenty-first century. New York: Routledge, 2009. Livro digital.

THOMPSON, Kenneth W.; CLINTON, W. David. Prefácio. In: MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations.** The Struggle for Power and Peace. 7ª ed. New York: McGraw-Hill, 2005.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro.** Rio de Janeiro: Bibliex, 1985.

_____. **A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro.** Meados da Década de 70 Até os Dias Atuais. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI Gabriel. **A Política Externa Brasileira:** a busca de autonomia de Sarney a Lula. São Paulo: Editora da UNESP, 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Relação Brasil-África.** Prestígio, cooperação ou negócios? Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** Illinois, Waveland Press, 1979.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

YIN, Robert K. **Case Study Research.** Design and Methods. 2ª ed. London: SAGE Publications, 1994.

Capítulos de livros

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre Brasil e África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico.** América do Sul e Atlântico Sul. Brasilia: IPEA, 2014. p. 215-238.

ABDENUR, Adriana Erthal; RAMPINI, João Marcos. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento com Angola e Moçambique: Uma Visão Comparada. In: RAMANZINI JR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 83-114.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: SOBRINHO, Barbosa Lima et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público.** São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 3-32.

BEIRÃO, André Panno. "Segurança no mar": que segurança?. In: BEIRÃO, Andre Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). **Reflexões Sobre a Convenção do Direito do Mar.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166.

BÖSL, Anton. Namibia's Foreign Relations in Changing World – An appraisal. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 3-24.

COOPER, David A.; YOSHIBARA, Toshi. US Reponses to Middle Powers and China. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew (Editors). **Middle Powers and the Rise of China.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2014. pos 1453-2364.

CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. As Relações Internacionais do Brasil em Direção ao Ano 2000. In: FONSECA Jr, Gelson (Org.). **Temas de Política Externa Brasileira.** Brasília: Editora Ática, 1989. p. 226-275.

DU PISANI, André. Namibia's foreign relations and security policy: Exploration of a critical nexus. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 367-391.

_____. Namibian Foreign Policy: Transformation and Emerging Global Orders (1989-1999). In: KEULDER, Christiaan. **State, Society and Democracy.** Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2010. p. 297-311.

DZINESA, Gwinyayi; RUPIYA, Martin. Promoting national reconciliation and regional integration: The Namibian Defence Force from 1990-2005. In: RUPYIA, Martin (Editor). **Evolutions and Revolutions. A contemporary history of militaries in Southern Africa.** London: Institute of Security Studies. 2005. p. 199-234.

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C. Realism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Org.). **The Globalization of World Politics.** An introduction to international relations. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 86-99.

EGGE, Kari. The United Nations and Namibian since 1990. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 293-311.

FIORI, José Luis; PADULA Raphael; VATER, Claudia. A Projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul. In: FIORI, José Luis; PADULA Raphael; VATER, Claudia; NETO, Samuel Pinheiro Guimarães (Cons.). **Dimensões Estratégicas do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração. Vol. 3. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 3. 2013.

FONSECA Jr., Gelson. Alguns Aspectos da Política Externa. In: ____. **A Legitimidade e Outras Questões internacionais:** Poder e Ética entre as Nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 353-374.

FORTES, Alexandre. A Política Externa do Governo Lula: Algumas Considerações. In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira; ALVES, Vágner Camilo (Org.). **A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço.** Rio de Janeiro: Editora Apicuri, 2011. p. 33-50.

FULLER Jr., William C. What is a military lesson? In: MAHNKEN, Thomas G; MAIOLO, Joseph A. **Strategic Studies.** A Reader. Routledge. New York, 2008. p. 34-50

GENSHER, Hans-Dietrich. Germany's Role in Namibia's Independence. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 51-57.

GONÇALVES, Williams da Silva. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira; ALVES, Vágner Camilo (Org.). **A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço.** Rio de Janeiro: Editora Apicuri, 2011. p. 11-31.

_____. Sintética Avaliação da História das Relações Brasil-África até os Anos 2000. In: MONTEIRO, Alvaro Dias; WINARD, Érica, C.A.; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (Org.). **Pensamento Brasileiro em Defesa.** VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013. p. 179-193.

GUEDES, Armando Marques. Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: Past, Present, and Future. In: **The Fractured Ocean.** Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic. Wider Atlantic Series. Brussels: The German Marshall Fund of the United States, 2012. p. 11-56.

GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew. China's Rise through the Prism of Middle Powers. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew (Editors). **Middle Powers and the Rise of China.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2014. Livro digital.

HAMUTENYA, Hidipo. Namibia and Angola: Analysis of a symbiotic relationship. In: BÖLS, Anton; PISANI, Andre Du; ZAIRE, Dennis U (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 81-109.

HENGARI, Tjiurimo Alfredo; SAUNDERS, Chris. Unequal but Interwined: Namibia's bilateral relationship with South Africa. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 169-179.

HERMANN, Charles F.; HERMANN, Margaret; HAGAN, Joe D. How decisions units shape foreign policy behavior. In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY Jr., Charles W.; ROSENAU, James N. **New directions in the study of foreign policy.** Boston: Allen & Unwin, 1987.

KALINOVSKY, Artemy M.; RADCHENKO, Sergey. Introduction. In: KALINOVSKY, Artemy M.; RADCHENKO, Sergey (Org.). **The End of Cold War and the Third World**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 1-19.

KNUDSEN, Olav F. An Overall Perspective on Regional Power Strategies. In: **Security Strategies, Power Disparity and Identity.** The Baltic Sea Region. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007. p. 1-8.

LÓPEZ, Ernesto. Nova Problemática de Segurança e "Novas Ameaças". In: MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves. (Org.). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas.** Desafios para a Cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina. São Paulo: Sicurezza, 2003. p. 59-89.

MANICON, James; REEVES, Jeffrey. Locating Middle Powers in International Relations Theory and Power Transition. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew (Editors). **Middle Powers and the Rise of China.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2014. Livro digital.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Francalossi de. Introdução. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul.** Brasilia: Ipea, 2014. p. 11-15.

MBUENDE, Kaire M. Namibia and the Southern African Developement Community. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 231-251.

MUSHELENGA, Peya. Principles and Principals of Namibia's Foreign Relations. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 59-78.

NERI, Marcelo Côrtes. Apresentação. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul.** Brasilia: Ipea, 2014. p. 9-10.

PAUL, T. V. Introduction: The Emerging Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, James J.; FORTMANN, Michel (Editores). **Balance of Power.** Theory and Practice In The 21st Century. California: Stanford University Press, 2004. p. 1-25.

RAMANZINI Jr., Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. In: RAMAZINI Jr.; AYERBE, Luís Fernando (Org.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 15-52.

RAYMOND, Catherine Zara. Countering piracy and armed robbery in Asia: a study of two areas. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein. (Editors). **Twenty-First**

Century Seapower. Cooperation and conflict at sea. New York: Routledge, 2012. p. 213-236.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia. A defesa hemisférica em crise: uma geopolítica do Atlântico. SILVA, Francisco Carlos Teixeira; LEÃO, Karl Schurster de Sousa; ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. (Org.). **Atlântico.** A História de um Oceano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 493-521.

REYES, Marcelo Javier de los. O Atlântico Sul: seu passado recente, cooperação e perspectivas de conflito. In: GONÇALVES, Jonuel (Org.). **Atlântico Sul XXI. África Austral e América do Sul na virada do milênio.** São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 17-42.

RODRIGUES, Alexandre Reis. The Challenges of Maritime Security in Europe and Portugal. In: GRAÇA, Pedro Borges (Coord.). **New Challenges of The Atlantic.** An Approach from Portugal. Lisboa: Institute of Social and Political Science of The University of Lisbon, 2015. p. 87-92.

RUBEL, Robert C. Defense of the system: changing the geometry of great power competition. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein (Editors). **Twenty-First Century Seapower.** Cooperation and conflict at sea. New York: Routledge, 2012. p. 157-176.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África e a Política Externa na Era Lula: Relançamento da Política Atlântica Brasileira. In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira; ALVES, Vágner Camilo (Org.). **A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço.** Rio de Janeiro: Editora Apicuri, 2011. p. 179-197.

SAUNDERS, Chris. The End of The Cold War in Southern Africa. In: KALINOVSKY, Artemy M.; RADCHENKO, Sergey (Org.). **The End of Cold War and the Third World**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 1-19.

_____. Namibian Dipomacy before Independence. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 27-35.

SHANGALA, Sacky. The Legal Dimensions of Namibia's Foreign Relations. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Editors). **Namibia's Foreign Relations.** Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 317-341.

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

SPANAKOS, Anthony Peter; MARQUES, Joseph. Brazil's Rise as Middle Power: The Chinese Contribution. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew (Editors). **Middle Powers and the Rise of China.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2014. pos 4915-7237.

TILL, Geoffrey. NATO: war fighting, naval diplomacy and multilateral cooperation at sea. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein (Editors). **Twenty-First Century Seapower.** Cooperation and conflict at sea. New York: Routledge, 2012. p. 177-196.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A Geopolítica Brasil-África: A Dimensão do Atlântico Sul. In: MONTEIRO, Alvaro Dias; WINARD, Érica, C.A.; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (Org.). **Pensamento Brasileiro em Defesa.** VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013. p. 195-224.

ZHENG, Hong. Confidence-building measures and non-tradition security cooperation. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein (Editors). **Twenty-First Century Seapower.** Cooperation and conflict at sea. New York: Routledge, 2012. p. 298-315.

Artigos

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes. Region-building by rising powers: the South Atlantic and Indian Ocean rims compared. **Journal of the Indian Ocean Region.** Routledge, 31/MAR/2014, p 1-17.

_____. La cresciente influencia de China em el Atlántico Sur. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals.** CIDOB, num. 102-103, SET/2013, p 169-197.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review.** American Political Science Association, vol. 63, nº 3, September 1969, p 689-718.

ALSINA JR. João Paulo. O Poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 52, nº 2, 2009, p. 173-191.

_____. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, nº 2, 2003, p. 53-86.

AMADHILA, Nelago. Grassroots Perceptions of China in Namibia: Effects on Domestic Politics and Foreign Policy. **The China Monitor.** Centre For Chinese Studies. Sttelenbosh, nº 2, novembro 2002, p. 17-45.

AMORIM, Celso. Tendências da Segurança Internacional**. Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, vol 20, nº 1, jan/jun 2014, p. 13-26.

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003-2010). Edição Especial. 2010.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política Exterior do Brasil: de FHC a Lula. **Revista Espaço Acadêmico.** Paraná, vol. 5, nº 49, junho de 2005.

BITTENCOURT, Armando Senna. As novas corvetas e sua contribuição para o futuro da Marinha. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 110, nº 7-9, Jul-Out, 1990, p. 17-28.

BRZEZINSKI, Zbigniew. An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web. **Foreign Affairs.** New York, vol. 88, nº 5, p. 2-20, September/October 2009.

BRUNELLE, Dorval. Comunidades atlânticas: asimetrias e convergências. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals.** CIDOB, nº 102-103, SET/2013, p. 29-49.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review.** London, Sage Publications, vol. 30, nº 2, 2009, p. 117-140.

CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 45, num. 1, 2002, p 5-35.

_____. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 46, num. 2, 2003, p 5-25.

_____. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 53 (special edition), 2010, p. 7-32.

COHEN, Richard. Cooperative Security: From Individual Security to Internatinal Stability. C**ooperative Security: New Horizons for International Order.** Garmisch-Partenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies, 2001, p. 1-27.

COSTA, Wanderley Messias da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia. **Revista USP.** São Paulo, nº 95, Set-Nov 2012, p. 9-22.

CUNHA, Leopoldo Tavares da. Depoimento sobre a Marinha. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 58, nº 4-6, Abr-Jun, 1958, p. 143-151.

DU PISANI, André. Rumours of Rain: Namibia's Post-Independence Experience. **Southern African Issues.** Johannesburg. The South Africa Institute of International Affairs, nº 3, p. 1-44, fevereiro 1991.

ELMAN, Miriam Fendus. The Foreign Policy of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. **British Journal of Political Science.** Cambridge. Cambridge University Press, vol 25, nº 2, April 1995, p. 171-217.

FARLEY, Robert. The Future of U.S. Naval Power. **World Politics Review.** 14 September 2010, p. 1-4.

FELDT, Lutz; ROELL, Peter; THIELE, Ralph D. Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach. **ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security.** The Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultant, num. 222, 2013, p. 1-25.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. O Papel do Brasil na Segurança Marítima do Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro. Escola de Guerra naval, vol. 21, nº 2, Jul/Dez 2015, p. 25-56.

FILHO, Pio Penna. Reflexões Sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XX. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército.** Brasília, setembro de 2013.

FLEMES, Daniel. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, vol. 32, nº 2, Jul-Dez 2010, p. 403-436.

FLORES, Mário Cesar. Poder Naval – fundamentos instáveis e rumos incertos. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 100, nº 10-12, Out-Dez, 1980, p. 58-72.

____ . Mobilidade estratégica marítima e projeção de poder. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 103, nº 7-9, Jul-Set, 1983, p. 57-73.

FORTUNA, Hernani Goulart. O Papel da Marinha no Limiar de um Novo Século. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 114, nº 1-3, Jan-Mar, 1994, p. 23-35.

GONÇALVES, Williams da Silva. A Inserção do Brasil na América do Sul. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro, vol. 10, n° 02, 2011, p. 133-149.

GUEDES, Armando Marques. Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da 'Lusofonia'. **Janus.net.** Lisboa, Universidade Autônoma de Lisboa, vol. 3, nº 1, Primavera 2012, p. 1-37.

HAMILTON, Daniel S.. Hacia uma agenda de gobernanza para el Hemisferio Atlántico emergente. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals.** CIDOB, num. 102-103, SET/2013, p 51-71.

HERMANN, Charles F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quartely.** The International Studies Association. vol. 34, nº 1, Mar. 1990, p. 3-21.

HIRST, Monica. La política exterior de Brasil ya no es tan palaciega. **Jornal Clarin.** Buenos Aires. 30/08/2013

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 38, n. 1, 1995, p 5-23.

KORNEGAY, Francis A. África do Sul, o Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: o Espaço Transatlântico em Transição. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais.** Porto Alegre, vol. 2, n° 3, Jan-Jul 2013, p. 79 a 106).

LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, ANPOCS, vol. 1, nº 3. Fevereiro de 1987.
____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados.** São Paulo, USP, vol. 14, nº 38, 2000, p. 260-267.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro. PUC, vol. 32, nº 2, Jul-Dez 2010, p. 333-365.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 48, nº 1, 2005, p. 24-59.

____. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior.** Rio de janeiro, FUNCEX, nº 82, 2005, p. 01-21.

____. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior.** Rio de janeiro, FUNCEX, nº 83, 2005, p. 16-20.

____. Rubens de S.. Diplomacia Presidencial e Politização da Política Externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observatório Político Sul-Americano.** Rio de Janeiro, IESP/UERJ, vol. 8, nº 09, 2013.

LUIS, Camila Cristina Ribeiro. O Poder Naval na Construção do Poder Marítimo Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa.** Porto Alegre, vol. 2, nº 1, Jan-Jul 2015, p. 123-137.

MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. O Muro, as Torres e a Adoção do Paradigma Neoliberal. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, vol. 20, nº 1, Jan/Jun 2014, p. 27-48.

MUTHANA, Ka. Military Diplomacy. **Journal of Defense Studies.** New Delhi. Institute for Defense Studies and Analyses, vol. 5, nº 1, January 2011, p. 1-15.

OSINOWO, Adeniyi Adejimi. Combating Piracy in the Gulf of Guinea. **Africa Security Brief.** Washington DC. Africa Center For Strategic Studies, nº 30, p. 1-8, fevereiro 2015.

PATRIOTA, Antonio. O Brasil no início do século XXI: Uma potência emergente voltada para a paz. **Política Externa.** São Paulo. HMG Editora, vol. 19, nº 1, jul/ago 2010, p. 19-25.

PENHA, Eli Alves. A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da Segurança Regional no Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, vol. 18, n. 1, p. 113-134, 2012.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits. Why Politicians Ignore Defense Policy in South America. **Latin American Research Review**. Vol. 42, n. 3, p. 76-100, 2007.

QUILICONI Cintia. Modelos competitivos de integración em el hemisfério occidental: liderazo competitivo o negación mutua?. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals.** CIDOB, n. 102-103, SET/2013, p 147-168.

ROWLANDS, Kevin. Decided Preponderance at Sea. **Naval War College Review.** Newport. Naval War College Press, Autumm 2012, vol. 65, n. 4, p. 89-105, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos.** Rio de Janeiro. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 1 – Ano VII – 2012, p. 3-28.

SOARES, Álvaro Teixeira. A Marinha e a Política Externa do Segundo Reinado. **Navigator.** Rio de Janeiro. Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural da Marinha, Junho 1978, p. 3-28.

STOLTE, Christina. Brazil's South-South Cooperation with Africa 2001-2013: a decade of Brazilian outreached towards its Atlantic neighbohood. **CEBRI Artigos.** Rio de Janeiro. CEBRI, vol. 2, ano 9, p. 7-18, 2014.

TILL, Geoffrey. Poder Marítimo: Questões Relevantes e Desafios. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, vol. 7, p. 8-31, 2006.

TRINKUNAS, Harold. Brazil's Global Ambitions. **American Quartely.** Americas Society and Council of the Americas. New York. John Hopkins University Press. Winter 2015.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Integração Sul-americana: segurança regional e defesa nacional. **Caderno Premissas.** Campinas. Núcleo de Estudos Estratégicos. UNICAMP, n. 14, 1966, p. 103-138.

____ . Uma nova concepção estratégica para o Brasil: um debate necessário. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro. Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 109, n. 7/9, Jul/Set, p. 49-71, 1989.

____ . A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro. Serviço de Documentação Geral da Marinha, vol. 103, n. 7/9, Jul/Set, p. 31-41, 1983.

VIGEVANI, Tullo: OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social.** São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, p. 31-61.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro. PUC, vol. 29, n. 2, jul/dez 2007, p. 273-335.

VOGEL, Augustus. Navies versus Coast Guards: Defining the Roles of African Maritime Security Forces. **Africa Security Brief.** Washington DC. Africa Center For Strategic Studies, n. 2, Dezembro 2009, p. 1-6.

WAMBUA, Paul Musili. Enhancing regional maritime cooperation in Africa: The planned end state. **African Security Review.** Pretoria. Institute for Securities Studies vol 18, n. 3, 2009, p. 45-59.

XAVIER, Mateus Fernandez. A Inserção Internacional do Brasil nas Últimas Décadas. **Boletim Meridiano 47.** Brasília. UNB, vol.13, n. 134, Nov-Dez 2012, p. 3-10.

Outros

ALSINA Jr., João Paulo Soares. **A Esfinge e o Tridente: Rio Branco, Grande Estrategista e o Programa de Reaparelhamento Naval (1904-1910) na Primeira República.** Tese de Doutorado apresentada como requisito final para obtenção do título de Doutor em Relações Interancionais. Universidade de Brasília, 2014.

ALMEIDA, Claudio Henrique Mello. **A Presença da China na Costa Ocidental da África – o Caso da Namíbia:** implicações para o poder naval braisileiro. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro, EGN, 2012.

DU PISANI, André. **The Security Sector and The State in Namibia – An Exploration.** FES Study. 2003.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Os Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento.** Tese apresentada para concurso público na categoria funcional de professor da carreira do magistério superior na classe de titular da Universidade Ferederal Fluminense. Niterói, 2009.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. **Drivers of Strategic Contestation in South America.** German Institute of Global and Area Studies. Leibniz, nº 207, outubro 2012.

GRATIUS, Susanne. **Brazil in the Americas: A Regional Peace Broker.** Madrid. Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2007.

HUELSZ, Cornelia. **Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil.** A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in the Faculty of Humanities. School of Social Sciences, 2009.

JUNIOR, José Calixto dos Santos. **Questionário respondido em 26 de maio de 2012.** In: ALMEIDA, Claudio Henrique Mello. **A Presença da China na Costa Ocidental da África – o Caso da Namíbia:** implicações para o poder naval brasileiro. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro, EGN, 2012.

LAMAZIÈRE, Georges. **O Impacto dos Processos de Integração Regional nas Política de Defesa e Segurança. O Brasil e a Cooperação Político-Militar na América do Sul.** Seminário Franco-Brasileiro: Diálogo sobre questões de defesa e segurança. Paris, 2000.

LAMAZIÈRE, Christiana. **Problematizando o conceito de poder em Foulcault e suas consequencias para pensar o político na Teoria de Relações Internacionais.** Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007.

LEITE, Jorge da Silva. **Incorporação do NAeL Minas Gerais.** Ordem-do-Dia nº 045 de 06 de dezembro de 1960. Estado Maior da Armada.

LIMA, Maria Regina Soares de Lima. **Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira.** Plataforma Democrática. Working Paper nº 3, Julho de 2010.

LUNA, Cristina Monteiro de Andrade. **Pela Vinda da Missão Militar Alemã no Brasil.** Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ. Anais das Jornadas de 2007.

MUSHELENGA, Samuel Abraham Peyavali. **Foreing Policy-Making in Namibia: The Dynamics of The Smallness of a State.** Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre. Universidade da África do Sul, Pretoria, novembro de 2008.

SCARLETT, Matthew. **Coercive Naval Diplomacy.** Paper submitted to the Provost, Naval War College, Newport, May 2009.

SCHENONI, Luis Leandro. **The Brazilian Rise and the Elusive South America Balance.** German Institute of Global and Area Studies. Leibniz, nº 269, março 2015.

SCOFIELD, Jefferson Gusmão. **Conferência para a Escola Superior de Guerra.** Windhoek, Namíbia, 09 de junho de 2006.

SCOFIELD, Jefferson Gusmão. **Poder Naval e Diplomacia:** a presença da Marinha do Brasil na Namíbia. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro, EGN, 2011.

SHALIKASHVILI, John M. **Force and Diplomacy in the 21st Century.** ISD Report, vol I, nº 1, December 1994.

SHICK, Jack M.. **A Review of James Cable Gunboat Diplomacy: Political Applications of Limited Naval Force**. Professional Paper Nº 104. Center for Naval Analysis. Virginia. February 1973.

SMITH-WINDSOR, Brooke A. **NATO's Maritime Strategy and the Libya Crisis as Seen from the Sea.** Research Paper. Rome. NATO Defense College, nº 90, March 2013.

STOLTE, Christina. **Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?**. Briefing Paper. London. Chatam House. November, 2012.

THE BRENTHURST FOUNDATION**. Maritime Development in Africa.** Discussion Paper 2010/03. The Brenthurst Foundation E Oppenheimer & Son Ltd. Johannesburg. 2010.

UKONGA, Florentina Adenike. **Keynote Address at Maritime Security in the Gulf of Guinea Conference. Chatham House. December 6, 2012**. Maritime Security in the Gulf of

Guinea Report. The Royal Institute of International Affairs. London: Chatham House., March 2013.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira; FLORES, Mário César. **O Desenvolvimento do Poder Naval Brasileiro –** Tópicos para Debate. Brasília, Março de 1976.

WALT, Stephen M. **Which works Best: Force or Diplomacy?** Harvard University Paper. August 21, 2013.

WINAND, Érica Cristina Alexandre. **Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura na Análise das Relações com a Argentina**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Unesp-Franca como requisito para obtenção do título de Doutor (a) em História e Cultura Política. 2010

Sítios eletrônicos

LAFER, Celso. **Brasil: dilemas e desafios da política externa.** 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a14.pdf. Acesso em 22/ABR/2013.

LAI, David. **The Chinese Carrier:** The Good, The Bad, The Ugly. 27 de outubro de 2011. Disponível em: http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/chinas-aircraft-carrier/20011/10/27. Acesso em 31/OUT/2011.

PRESS RELEASE. **European Comission**. 10 de janeiro de 2013. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-14_en.htm. Acesso em 10/01/2013.

GLICKHOUSE, Rachel. Brazil Neglecting Culture in Quest for Power. **The Christian Science Monitor.** Boston: 06 de abril de 2012. Disponível em http://csmonitor.com.World/americas/L. Acesso em 06/04/2012.

GUEDES, Armando Marques. **A Ausência de uma Arquitectura de Segurança no Atlântico Sul e Abertura de Novas Frentes de Desordem na Ordem Internacional.** SOAMAR Portugal. 2011. Disponível em: http://soamarportugal.org/artigos/a-ausencia-de-uma-aquitectura-de-segurança-no-atlantico-sul-e-a-abertura-de-novas-frentes-de-desordem-na-ordem-internacional/ Acesso em 24/01/2016.

NATO – Official text: **Active Engagement, Modern Defense** – Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization adopt by Heads os State and Government in Lisbon, 19-Nov-2010. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/SID-B6AD47CE-76D72559/natolive/official_texts_htm? Acesso em 16OUT2011.

SARAIVA, José Gomes; GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul:** uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. 2012. Disponível em: http://bibliotecavirtual.glacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf. Acesso em 20/ABR/2017.

Eventos (Participação)

AMORIM, Celso. **ACPLP e a Segurança Marítima.** In: III SIMPÓSIO DAS MARINHAS DOS PAÍSES DA CPLP, maio 2012, Rio de Janeiro. Disponível em www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/discurso_cplp_segurança_marítima_2012.pdf. Acesso em 15/01/2013.

CORDEIRO, Agostinho Souza. **Dimensão Correcta da Marinha de Guiné Bissau Face ao Exercício da Autoridade de Estado do Mar**. II SIMPÓSIO DAS MARINHAS DOS PAÍSES DA CPLP, 2010, Luanda. Adendo F, Apêndice III, Anexo ao Ofício nº 04-120-2010 do Chefe de Gabinete do Comandante da Marinha do Brasil.

CASTELAN, Daniel Ricardo. **Segurança e Defesa na Década de 90: Interpretação do Itamaraty e Forças Armadas.** I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN THIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), São Paulo, 12 a 14 novembro de 2007.

FERREIRA, Oliveiros S. **Desafios para a Política Externa Brasileira ou "A História Bate a Porta".** Palestra proferida na VII Semana de Relações Internacionais. São Paulo, PUC-SP, 04 de novembro de 2008.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Relações Internacionais e Estudos Estratégicos: como esses conceitos se complementam?** 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, ABCP, PUC, Rio de Janeiro, 2004.

FILHO, Pio Penna. **Regionalismo, Segurança e Cooperação: o Atlântico Sul Como Espaço de Possibilidades Entre o Cone Sul e África Austral.** XXVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 21 a 25 de outubro de 2003.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; THOMAZELLA, Ana Elisa. **Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o Diálogo Tardio.** 5º Encontro Nacional da ABRI. PUC-Minas. 29 a 31 de julho de 2015.

GEORGE, Alexander L. **The Role of Force and Diplomacy:** Continuing Dilemma for US Foreign Policy. Security Strategy Symposium, CSIS, 25/JUN/1998, Renaissance Washington DC Hotel. Washington.

LUNA, Cristina Monteiro de Andrada. **Pela Vinda da Missão Militar Alemã no Brasil.** Anais das Jornadas de 2007. Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ. 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: O Destino das Paralelas.** XXVI Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Puerto Rico, março de 2006.

SANTANA, Pedro Querido. **Guarda Costeira de Cabo Verde – Missões e Perspectivas Futuras**. II SIMPÓSIO DAS MARINHAS DOS PAÍSES DA CPLP, 2010, Luanda. Adendo E, Apêndice III, Anexo ao Ofício nº 04-120-2010 do Chefe de Gabinete do Comandante da Marinha do Brasil.

SERGIO LIMA, Alves. **Os Interesses Navais Brasileiros no Atlântico Sul diante da Incerteza da Nova Ordem Mundial.** Aula Inaugural dos Cursos da Escola de Guerra Naval, 04 de março de 1994.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. **A concepção político-estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil.** Aula Inaugural dos Cursos de Alto Estudos Militares. Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, Fevereiro, 2013.

*****