

COOPERAÇÃO TÉCNICA EM SEGURANÇA & DEFESA: PRESENÇA DO BRASIL NA ÁFRICA

Sylvio de Souza Ferreira¹
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon²

Introdução³

O presente artigo tem por finalidade revisar a dinâmica de relações exteriores entre Brasil e África, especificamente no que concerne à cooperação técnica em Segurança & Defesa⁴

Pari passu com o incremento da ação externa, em um ambiente internacional multipolar e assimétrico, o Brasil vem assumindo o papel de país emergente de destaque e procurando participar de forma mais ativa na agenda de segurança global. Neste sentido, seu entorno estratégico constitui uma área prioritária, onde o país toma iniciativas de cooperação técnico-militar, a exemplo dos intercâmbios militares, dos acordos de Defesa e das ações sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) para imposição ou manutenção de paz⁵. Tais ações constituem ferramentas da Política

1 Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: sylvio98@hotmail.com

2 Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: eduardomigon@gmail.com

3 Conforme orientação recente da The Scientific Electronic Library Online (SCIELO/FAPESP), particulariza-se a participação autoral, como segue: o 1º autor participou da concepção da pesquisa; da coleta, análise e interpretação dos dados e da redação preliminar e final do texto. O 2º autor participou da concepção da pesquisa, da revisão crítica do texto e da redação final do mesmo.

4 Para uma melhor compreensão do termo Defesa, sugere-se a análise conceitual de Rudzit et Nogami (Rudzit and Nogami 2010). Já no tocante ao termo Segurança e sua ampliação, sugere-se consulta a obras, como (Buzan e Hansen 2012).

5 Os autores entendem as ações adotadas no âmbito das Nações Unidas como cooperação técnica, assim como (Valler Filho 2007) apontou e o embaixador (Soares 2015), em palestras

Externa Brasileira (PEB) para a inserção do país no cenário internacional, como se vê nos planejamentos político (MD (Ministério da Defesa) 2012c), estratégico (MD (Ministério da Defesa) 2012a) e na comunicação pública do Estado à sociedade brasileira (MD (Ministério da Defesa) 2012b).

A África constitui parte do entorno estratégico brasileiro, pelo que de algum modo tanto atrai a atenção do planejamento estatal (Kenkel 2013; Gabrielli 2010; Acioly e Moraes 2011; Teixeira da Silva, Oliva Neto, e Torre 2014; Coutinho 2014), quanto vem obtendo inserção crescente na agenda de pesquisa nacional, em especial na área de Segurança & Defesa (S&D) (Migon et al. 2014; Visentini, Pereira, e Migon 2014; Aguilar 2013; Pereira e Migon 2014; Martins, n.d.; Kenkel 2013). Trata-se de um espaço estratégico com perspectivas futuras (Ahlers, Kohli, e Sood 2013; Cilliers, Hughes, e Moyer 2011) com potenciais reflexos para o Brasil (Abdenur e Neto 2014). No que concerne às dinâmicas de S&D, é importante considerar que a região foi atingida como nenhuma outra pelas transformações na economia e política mundiais⁶, pelo que a questão da segurança tornou-se de primordial importância para o continente (Penna Filho 2004b; Freitas e Araújo 2014) e, mesmo, para o espaço sul atlântico como um todo (Vaz e Migon 2013; Coutinho 2014)

Dessa forma, o agravamento da crise econômica e a retirada do suporte internacional a alguns regimes fizeram com que os conflitos tomassem novo impulso na África e a crise econômica se aprofundasse. Com a escalada dessas crises e com as transmissões televisivas quase que em tempo real, a comunidade internacional foi forçada a dar uma resposta. A situação africana foi particularmente afetada pelo afastamento deliberado tanto dos Estados Unidos, quanto das antigas metrópoles coloniais. Algumas dessas respostas guardaram, portanto, estreita relação com a S&D, sendo muitas tomadas por meio de ações de Diplomacia Militar.

A presente comunicação pretende, portanto, tratar das ações do Estado brasileiro na cooperação técnica em Segurança & Defesa, para a agenda do continente africano. Inicialmente é feita uma breve exposição da perspectiva científico-metodológica, ao que se segue uma apresentação de aspectos das relações Brasil-África e da agenda de segurança do continente africano. Ao final, são analisadas as ações de cooperação técnica em Segurança & Defesa do Estado brasileiro, em prol da agenda do espaço geográfico em apreciação.

sobre a integração das Políticas de Defesa e Externa Brasileiras.

⁶ Em particular, no período pós-Guerra Fria, conforme afirmam (Penna Filho 2004a; Visentini 2013a)

Considerações epistemológicas e metodológicas

A perspectiva científica assumida de modo transversal à pesquisa foi a teoria da Complexidade (Waldrop 1992; Mitchell 2009). Significa dizer que entende-se, *a priori*, que o objeto de análise evidencia as características de um “sistema complexo” (Newman 2009), isto é, trata-se de realidade com múltiplos atores, que interagem e aperfeiçoam seus comportamentos e decisões ao longo do tempo, sendo difícil estabelecer relações diretas e determinísticas entre causas e efeitos. Em outras palavras, propõe-se que a análise de uma realidade complexa deve levar em consideração não apenas os atores propriamente ditos, mas também a relação entre os mesmos, inclusive no que concerne à dinâmica através do tempo.

Em termos epistemológicos, trata-se de esforço no sentido de buscar uma visão mais abrangente dos fenômenos sociais, indo além do estudo das partes e almejando uma melhor compreensão do todo. Parece ser perspectiva mais adequada quando se (re)lembra que os fenômenos sociais possuem ampla gama de estruturas, interações e agentes e que no seu inter-relacionamento emergem estruturas, aprendizados, dinâmicas de ação e reação, processos de mudança, etc. Em consequência, verifica-se que a realidade dos sistemas complexos não pode ser descrita por uma única regra, nem tão pouco reduzida a um único nível de explicação.

Mais do que uma teoria na área das ciências naturais, destaca-se que as interpretações e desdobramentos científico-filosóficos do paradigma que considera o todo maior do que a soma de suas partes oferece oportunidades de uma nova visão de mundo às mais diversas áreas científicas, em especial, no que de interesse do presente artigo, às Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (Byrne 1998; Bousquet 2009; Richardson, Mathieson, e Cilliers 2000; Richardson e Cilliers 2001).

Em termos metodológicos, trata-se de pesquisa qualitativa, apoiada em revisão sistemática de fontes bibliográficas e documentais, as quais foram objeto de análise qualitativa de conteúdo (Bardin 1977). Os marcos temporais não foram rígidos, tendo sido dedicada maior atenção aos séculos XX e XXI. O espaço de análise foi delimitado como sendo o Brasil e seu espaço estratégico de interesse na África, conceito de certo modo abrangente e que permite conectar perspectivas distintas como as associadas ao Atlântico Sul e à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), por exemplo.

As relações Brasil-África

As relações entre o Brasil e o continente africano são relevantes para

a Política Externa Brasileira, assim como para a Política de Defesa (Corrêa 2014), ainda que, observando-se um recorte temporal mais amplo, forçoso destacar que a aproximação Brasil – África evidencia mais contornos de descontinuidade e alternância do que de continuidade e progressividade, conforme se infere na retrospectiva disponibilizada por Amorim Neto (2011). Tais relações desfrutam de pontos em comum, como a antiga condição de colônia das potências europeias, e destinos diferentes, como a ascensão brasileira a uma das maiores economias do mundo e status de potência média, em detrimento de condições distintas, nos casos dos países africanos.

Entre os séculos XVI e XIX, existiam fortes vínculos do Brasil com a África, como o tráfico de escravos, o fez do país a “segunda nação africana”. Com o tempo e o fim do tráfico negreiro, esse vínculo deixaria de existir. A partir das independências dos países africanos, ocorridas em especial ao longo do século XX, o Brasil retomou essa aproximação que chegaria a um ápice muitos anos depois (Visentini 2013b).

A Política Externa independente realizou esforços de internacionalização do Brasil e de aproximação com novos atores, tendo sua gestação ocorrido nos governos Vargas e Kubitschek. A partir de 1967, a política africana do Brasil ganhou consistência. Assim, os governos Costa e Silva e Médici formularam uma estratégia de inserção brasileira na África de forma politicamente independente, a exemplo do reconhecimento brasileiro à independência de Angola (O. D. A. Melo, n.d.). Em especial através de parcerias econômicas e comerciais (Santana 2003; V. D. S. de Melo 2011), tem-se que o relacionamento Brasil – África evidencia alguma relevância na ação externa nacional.

Na década de 1970, observava-se certo grau de universalismo que permitiu integrar a África subsaariana aos interesses estratégicos nacionais, em período que ficou conhecido pelo “pragmatismo responsável” do Estado brasileiro. Na década de 1980, as constantes crises econômicas que acometeram o Brasil arrefeceram o ímpeto da aproximação com a África, a qual ocupou espaço residual na agenda nacional, quadro revertido a partir das décadas seguintes (Migon e Santos 2013). No início da década de 1990, a ascensão do neoliberalismo abriu uma nova fase de distanciamento em relação à África. À época, a visão estratégica contida no Consenso de Washington que orientava a elite brasileira, relegava maior importância às relações verticais Norte-Sul, em detrimento das relações Sul-Sul, colocando a África em lugar secundário (Santana 2003; Visentini 2013b, 92).

No governo Itamar Franco (1992-1994), voltou a haver certa articulação com o continente africano, por ação dos chanceleres Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim. Nessa fase, foram priorizados alguns

países para a concentração dos esforços diplomáticos, tais como a África do Sul, a Angola e a Nigéria. Em 1993, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi reativada e o apoio à reconstrução de alguns países do continente foi prestado, por meio da participação em Operações de Paz, com destaque para Angola (Coutinho 2014; Vaz e Migon 2013; C. O. Ribeiro 2008). Surgiram, então, iniciativas mais concretas no sentido da cooperação com a agenda de segurança do continente africano.

Ainda modesto no governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o lugar da África na pasta das Relações Exteriores brasileira contou com iniciativas relevantes e de uma relativa inflexão no segundo mandato de FHC. A partir de 1995, as Forças Armadas brasileiras participaram de forma mais robusta de missões de paz em Angola (UNAVEM III) e em Moçambique (ONUMOZ) (Nasser 2012; Oliveira Junior e Góes 2010; Lannes 1998; Freitas e Araújo 2014).

Verificou-se, portanto, que o relacionamento entre o Brasil e a África passou por momentos de intensidades distintas. Pode-se considerar que a emergência da África na pasta das relações exteriores do Brasil se deu na medida em que o Brasil esteve focado em seus próprios problemas internos e em suas condicionantes de desenvolvimento, em especial até o final do século passado. Até este período, observou-se a preponderância da aproximação com a América do Sul e a valorização da vertente terrestre. Como consequência das estabilidades econômicas e políticas, aliadas à visão de futuro do governo Lula, iniciou-se processo de retomada dos laços com a África, sob o eixo do “diálogo Sul-Sul”. Tal aproximação se estabeleceu sob incentivo da vertente política e da componente econômica, sendo esta inicialmente mais voltada às trocas comerciais em si do que ao desenvolvimento econômico dos parceiros africanos (Migon e Santos 2013; Rizzi et al. 2011).

Com os êxitos iniciais e o aumento do conhecimento recíproco, verificou-se a extrapolação da dinâmica de aproximação para outros setores, a exemplo das parcerias nas áreas de saúde, educação, agricultura e da segurança e defesa. A proximidade territorial, a convergência linguística e a maior semelhança cultural facilitaram essa opção pela África no âmbito das relações exteriores do Brasil. Diversos aspectos presentes na África despertaram, então, a atenção do governo brasileiro, em particular a partir do governo Lula, que aprofundou as relações do país com o continente africano, segundo sua lógica do Estado Logístico (Cervo e Lessa 2010). A existência de promissor mercado consumidor, a carência de serviços, as necessidades de infraestrutura e a disponibilidade de mão-de-obra constituem alguns exemplos de aspectos que motivaram a crescente atenção do governo brasileiro.

Verificou-se significativo crescimento da quantidade de ações governamentais, o que incluía ações da diplomacia presidencial, sem, contudo, ter sido tal realidade efetivamente integrada à Política e à Estratégia nacionais, em especial na área setorial de segurança e defesa, formalmente explicitadas. No entanto, houve iniciativas no setor, as quais serão tratadas no presente trabalho.

A Agenda de Segurança da África

Conforme visto, a África foi uma das regiões do mundo atingida como nenhuma outra pelas recentes transformações na economia e política mundial. Até o final da Guerra Fria, ainda havia interesse político-estratégico no continente, o que mantinha viva uma esperança para as soluções dos problemas da região. Com o fim desse período, esse interesse decaiu e o continente foi entregue à própria sorte, envolvido numa situação quase generalizada de insolvência. A questão da segurança foi, desde então, de primordial importância para o continente. Marcado por profundo quadro de instabilidade política e econômica, os Estados africanos não conseguiram solucionar seus problemas através da negociação político-institucional. Assim, uma crise política localizada com consideráveis elementos desestabilizadores levou a tentativas de solução através de meios violentos, muitas vezes trazendo instabilidade a toda uma região (Penna Filho 2004b).

As consequências imediatas desse quadro foram desastrosas para a agenda de segurança africana. Via de regra, houve envolvimento de países vizinhos em conflitos internos, destruição da enfraquecida estrutura econômica do continente, devastação ambiental e mortes, grandes deslocamentos populacionais, perpetuação da pobreza e do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e o aprofundamento da enorme distância que separa o continente africano do mundo desenvolvido. Pode-se afirmar, portanto, que o incremento dos conflitos africanos nos anos 1990 esteve claramente associado ao fim da Guerra Fria.

O final deste período constituiu também uma fase durante a qual os conceitos de Segurança Internacional foram ampliados. Tais conceitos surgiram de estudos realizados no pós-2ª Guerra Mundial, quando eram debatidas formas de proteção dos Estados contra ameaças internas e externas. Embora de difícil delineamento, tais estudos privilegiavam quatro eixos estruturantes, a saber: o Estado como objeto de referência; inclusão de ameaças internas e externas; expansão da segurança para além do setor militar e do uso da força; e a ligação entre a segurança às ameaças, perigos e urgência (Buzan e Hansen 2012).

Com efeito, após o colapso do “socialismo real”, da queda do muro de Berlim e com o avanço do processo de globalização, cresceu o desinteresse por tudo que dizia respeito à África. O antigo envolvimento das superpotências com os assuntos africanos, típica da balança de poder mundial, sofreu, portanto, substancial alteração. O agravamento da crise econômica e a retirada do suporte internacional a alguns regimes agravaram a situação da África. Tal situação complexa, que transcendia o campo militar, confirmava a expansão do conceito de segurança, ocorrido ao fim da Guerra Fria.

Com a escalada das guerras civis, a matança de cunho étnico e, mais, com as transmissões televisivas quase que em tempo real via CNN, uma resposta da comunidade internacional teve de ser dada. O encaminhamento dado à questão se deu no âmbito das Nações Unidas, com a criação de várias missões de paz e com o incremento de ações de ajuda humanitária, desenvolvidas por agências da ONU e por Organizações Não-Governamentais (ONGs). Para se ter uma ideia do crescimento das missões de *peacekeeping* (com envolvimento de tropas) na África, observe-se que em 1988 a ONU estava envolvida em cinco casos, número que foi triplicado em 1994. Os dispêndios econômicos com as missões também foram reveladores: os valores se elevaram de US\$230 milhões em 1988 para US\$3,6 bilhões em 1994 (Penna Filho 2004b). Entretanto, apesar do papel desempenhado pela ONU no continente, os resultados não foram muito animadores. Na verdade, a complexidade dos conflitos, que, via de regra, possuíam causas múltiplas ou associadas, e a maneira como as operações eram conduzidas pelas Nações Unidas não possibilitaram resultados mais positivos.

A África evidencia uma complexa estrutura de segurança (E. de B. Ribeiro 2010; Escorrega 2010; Santos 2011). Além da atuação das Nações Unidas, um outro tipo de tentativa de resolução de conflitos foi experimentado por algumas lideranças africanas. Nesse sentido, medidas de segurança coletiva foram implementadas pelas organizações regionais africanas, especialmente as propostas pela Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental (ECOWAS) e pela Comunidade para Desenvolvimento da África Austral (SADC). Desde o final dos anos 1980, a África Ocidental foi fortemente abalada por conflitos no interior de alguns Estados da região que tiveram grande êxito em atrair e envolver terceiros países, dando a eles uma complexidade muito maior. A guerra civil na Libéria⁷ inaugurou também uma outra modalidade de intervenção para solução de conflitos,

7 A Libéria é um país de pequenas proporções – 111.369 km² e 2,7 milhões de habitantes – e singular na história do continente africano por ter sido um pólo de atração de ex-escravos norte-americanos.

até então utilizada somente por patrocínio do governo norte-americano, e sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA), para a intervenção na República Dominicana, em 1965, embora em contexto diverso do caso africano.

Dessa forma, com o desinteresse dos Estados desenvolvidos pelos assuntos africanos, os líderes regionais foram impelidos a buscar soluções para os problemas locais. Passou a surgir, então, o regionalismo, em sua vertente da segurança, que se mostrou uma solução viável para todo o continente africano e para a maior parte das regiões periféricas do mundo que experimentam situações de conflito. Tais fatos se deram, uma vez que a constituição de forças regionais poderia se transformar num fator extremamente útil para a estabilidade política e a paz regional (Buzan e Waever 2003).

Uma vez criados, os esquemas regionais de segurança aliviarão o peso econômico relacionado a gastos militares que recaíam sobre poucos países, diminuiriam a possibilidade de golpes de Estado e rapidamente teriam um significado especial como inibidor de aventuras violentas de tomada do poder por grupos políticos ou étnicos rebeldes. Ainda, para entrada em vigor de uma força internacional a qual teria, por exemplo, maior conhecimento da realidade local e maior rapidez para entrar em ação, um dos quesitos estava frequentemente relacionados como um dos maiores entraves para que as missões de paz das Nações Unidas: um tempo relativamente longo para operacionalização. Contudo, questões extremamente sensíveis surgiram, quando se considerou a criação de forças regionais para intervenções de qualquer tipo. Tal medida pôde, eventualmente, ter um efeito contrário ao desejado, uma vez que podia suscitar suspeitas contra a ação de potências regionais, alimentando diferenças e criando um clima propício à instabilidade regional. Ademais, havia uma série de outros aspectos pertinentes ao tema, que geralmente não foram ponderados quando as ações de intervenção tiveram lugar. Um deles era a questão da legitimidade da intervenção: sob que condições pode uma organização regional intervir em determinado país? E o que torna legítima essa intervenção? A primeira intervenção patrocinada por um agrupamento regional africano ocorreu em 24 de agosto de 1990, com o envio de tropas do Grupo de Monitoramento da Comunidade dos Estados da África Ocidental (ECOMOG) para tentar conter a crise na Libéria. A ECOMOG⁸, componente militar da ECOWAS, foi empregada também em mais duas ocasiões: na tentativa de solucionar conflitos em Serra Leoa (1997) e na Guiné-Bissau (1998).

⁸ A ECOMOG se tratava de uma Força Armada multilateral, formada por países componentes da ECOWAS. Para mais informações, os autores sugerem a consulta de (Berman e Sams 2000)

Em virtude de todos esses entraves, iniciativas bilaterais e/ou multilaterais foram vistas como boas soluções para otimizar a complexa agenda de segurança do continente africano. O Brasil, por razões já explicitadas, soube aproveitar, nos planos bi e multilaterais, e intervir na agenda de segurança do continente que constituía parte de seu entorno estratégico, a África. A seguir, tais iniciativas serão tratadas.

Cooperação Técnica em Segurança & Defesa: presença do Brasil na África

Com a descolonização na década de 1960, irromperam conflitos armados em prol da independência política das sociedades colonizadas do continente africano. Tais disputas provocaram desestabilização na região, como visto anteriormente. Como decorrência desse processo, surgiu um maior número de Estados Nacionais, ampliando a participação da África no sistema internacional.

No tocante à participação brasileira na agenda do continente africano, pode-se afirmar que essa ocorre, com mais ênfase, há quase cinco décadas, independente do grupo político que ocupou o poder. Tal fato sempre aproximou o tema dos valores estratégicos nacionais do que de ações episódicas ou eventualmente oportunistas. Entretanto, é necessário destacar que, ainda que sendo ação estratégica de longo prazo, as abordagens apresentaram particularidades de acordo com o projeto político do momento. Sob tal enfoque, merece destaque o paradigma do Estado Logístico, onde, sinteticamente, foram privilegiados os aspectos econômicos do processo, tendo as questões de segurança menor relevância (Cervo 2003), o que parece vem sendo revertido no âmbito da CPLP, em especial à luz das propostas existentes na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (Miyamoto 2009).

No entanto, iniciativas de cooperação na área da Segurança e Defesa surgiram. Nesse contexto, pode-se incluir a iniciativa brasileira da constituição de uma Zona de Paz e Cooperação, a ZOPACAS, que propôs o assunto no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986. Formada por 22 países dos dois lados do Atlântico, a iniciativa buscava ampliar a cooperação em diversos campos, inclusive o da defesa (Miyamoto 1987). A Assembleia Geral da ONU oficializou a prática iniciada naquele ano, em 1994, por meio da Resolução no 41/II, mesmo com a abstenção dos Estados Unidos da América. Este mecanismo ganhou mais ímpeto a partir de 2007 com uma reunião ocorrida em Luanda. O processo de revitalização da organização prosseguiu durante a VII Reunião Ministerial, realizada em

Montevideu, em 15 de janeiro de 2013, que aprovou uma declaração sobre temas de política internacional e um plano de ação.

Ao considerar que a ZOPACAS devia prescindir de atores extrarregionais para se garantir um ambiente de paz e cooperação, tornou-se necessário que os países da região tivessem condições de garantir esta paz, justamente para minimizar a possibilidade da interferência. Nesse contexto, a existência de poderes navais adequados para a atuação regional contra ameaças neo-tradicionais, bem como a boa relação entre as marinhas brasileira e argentina, foram fundamentais. Questões relacionadas ao uso do espaço e ao uso do mar também foram efetivamente debatidas com os países africanos, sendo esta última, de relevância mais pragmática, desenvolvida tanto no contexto da ZOPACAS quanto, de modo alargado, na esfera da CPLP, no âmbito da qual foi lançada a “estratégia para os oceanos”.

Uma das grandes contribuições para a otimização da agenda de segurança do continente africano se deu no campo das Nações Unidas⁹. Na década de 1960, a contribuição brasileira envolvia apenas a cessão de militares - notadamente o envio de tropa para atuar no Egito (UNEF I) e a prestação de serviços de apoio aéreo no Congo (ONUC). Já a partir dos anos 1990, o aporte brasileiro ganhou novo impulso, visto que, além da cessão de militares - principalmente por intermédio do envio de tropas para servir em Angola (UNAVEM III) e Moçambique (ONUMOZ) — colocou à disposição da Organização, militares, civis e policiais. Segundo Kenkel (2013), para sinalizar interesse nos assuntos atinentes às Nações Unidas e demonstrar credenciais de democracia e status, o Brasil aumentou gradualmente seu envio de tropas para as Operações das Nações Unidas, nas décadas de 1980 e 1990, incluindo os grandes contingentes em Moçambique e Angola. Percebe-se que o Estado brasileiro considera as Operações de Paz como elemento de projeção internacional do país, observando-se certa priorização em relação à África, quer pelas fragilidades regionais que demandam tal tipo de operação, quer por intencionalidade e sinergia das política externa e de defesa em relação a um espaço de interesse estratégico nacional (Campos 2015; Rito 2013).

Segundo Rocha et Góes (2010), ao analisar o perfil das atuações do Brasil nas operações de paz mais recentes, sobressaem três aspectos: a atenção especial à cooperação para o desenvolvimento, especialmente quando em missões regidas pelo capítulo VII da Carta da ONU, isto é, quando se autoriza o emprego da força para se restabelecer a ordem; a consideração a

9 Segundo (Soares 2015), o Ministério da Defesa entende a participação do Brasil em Operações de Paz, como um dos mais importantes vetores de cooperação e projeção do país no cenário internacional, em particular, no que tange às Políticas de Defesa e Externa Brasileiras.

questões regionais, laços culturais e a possibilidade de envolver a diplomacia de grupos; e a tomada da decisão de participar, os meios empregados privilegiam pessoal, material e transporte, em detrimento de contribuições financeiras. Tais fatos foram notórios nas participações brasileiras em Operações de Paz na África. Isto se alinha, ainda, aos objetivos de longo prazo da Política Externa Brasileira, que buscam fortalecer a condição de liderança do país no mundo, particularmente entre países em desenvolvimento.

Na atualidade, há nove intervenções da ONU no continente africano em curso, a saber: UNMISS (no Sudão do Sul), UNISFA (em Abyei), UNAMID (em Darfur), MINUSCA (na República da África Central), MONUSCO (no Congo), UNOCI (na Costa do Marfim), UNMIL (na Libéria), MINURSO (no Saara Ocidental) e MINURCAT (na República Centro-Africana). Merece destaque o fato que há apenas dezesseis missões dessa natureza no mundo, ou seja, mais da metade dessas operações se desenvolve em solo africano. Dessas, o Brasil participa das missões no Sudão do Sul, Abyei, Libéria, Saara Ocidental, Costa do Marfim e República Centro-Africana, assim como participou das atualmente extintas missões em Uganda, Ruanda, Moçambique, Angola, dentre outras. Verifica-se, portanto, maior presença na África Subsaariana, assim como o desdobramento preferencial de Observadores Militares, ao abrigo do capítulo VI da Carta da ONU¹⁰.

No âmbito da cooperação técnico-militar merece destaque o significativo aumento de instrumentos formais entre o Brasil e os países da região, no período entre 2003 e 2013. Um total de nove acordos de cooperação de defesa em geral foram assinados com parceiros como Angola (2010), Guiné Equatorial (2010), Guiné-Bissau (2006), Moçambique (2009), Namíbia (2009), Nigéria (2010), São Tomé e Príncipe (2010), Senegal (2010), e África do Sul (2003) (Seabra e Seabra 2014). Cabe notar, em particular, a parceria naval com a Namíbia e a África do Sul, bem como o intercâmbio acadêmico com Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde. Há, ainda, acordos específicos de Defesa com estes países e também com Guiné Equatorial, Senegal, Cabo Verde e, conjuntamente com a CPLP, Guiné-Bissau (Abdenur e de Souza Neto 2013; Barroso 2010). Formadores brasileiros, assim como tropas especializadas, cooperam com vários países africanos na área de desminagem humanitária (Borlina 2015) e no combate à poluição marítima, enquanto exercícios multilaterais vêm sendo conduzidos no âmbito da CPLP (Exercício FELINO). Em Cabo Verde, a Força Aérea participa no auxílio à vigilância do espaço aéreo e marítimo (Migon e Santos 2013).

No tocante ao setor industrial de Defesa, a presença brasileira se

¹⁰ Para dados mais detalhados sobre a participação brasileira em missões de paz na África, como efetivos e períodos, sugere-se a consulta à Ferreira (2016).

deu por intermédio de empresas como a Embraer e a Engepron, sendo predominante o enfoque comercial, embora haja projetos conjuntos, a exemplo do levantamento hidrográfico da plataforma continental da Namíbia. Surgiram, dessa forma, mais iniciativas que visaram a diminuir os problemas da complexa agenda de segurança do continente africano.

Considerações finais

A agenda de segurança do continente africano é bastante complexa, como visto no decorrer do trabalho e sofreu forte influência do fim da Guerra Fria, ao mesmo tempo em que reemergiam os estudos sobre a Segurança Internacional (Buzan e Hansen 2012). A ampliação do escopo destes estudos foi perfeitamente aplicável à África, que apresentava um quadro composto por várias das novas componentes do que vinha a chamar de “segurança”.

A relação entre o Brasil e o continente africano é bastante antiga e passou por momentos de maior e menor troca. Da escravatura, passando pela reaproximação feita pelos governos militares, pela estagnação típica dos anos 1980, pela ascensão da década de 1990 e pelo ápice durante o Governo Lula, o Brasil sempre se fez presente no continente que, além de possuir sua origem colonial comum ao país, constitui nosso entorno estratégico.

A variada gama de colonizadores, o processo acelerado e mal conduzido de descolonização e as conjunturas típicas do fim da Guerra Fria trouxeram à África um quadro de agravamento e surgimento de conflitos, com todos seus reflexos. Sendo assim, todos os campos da sociedade africana sentiram décadas de isolamento e falência de instituições. Naturalmente, a agenda de segurança da África foi brutalmente atingida por todos esses acontecimentos.

No sentido de cooperar com essa agenda, houve iniciativas brasileiras no setor da segurança e defesa, voltadas para o continente africano, as quais foram tratadas no decorrer da pesquisa, sejam no plano bilateral, como no multilateral. No entanto, pode-se concluir que tais iniciativas foram, ainda, pouco expressivas. Caso haja interesse político para tal, ações mais concretas e sistemáticas devem ser adotadas, tais como o aumento de acordos multilaterais, o fortalecimento dos já existentes e novas iniciativas de cooperação. A política exterior brasileira demonstrou, via de regra, um comportamento cauteloso no que diz respeito ao adensamento de sua diplomacia militar e à participação mais ativa na mediação de conflitos na África.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana Erthal, and Danilo Marcondes de Souza Neto. 2013. "South-South Cooperation and Democracy in Africa: Brazil's Role in Guinea-Bissau." *Africa Review* 5 (2): 104-17. (<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09744053.2013.855356>)
- Abdenur, Adriana Erthal, and Danilo Marcondes Souza Neto. 2014. "O Brasil E a Cooperação Em Defesa: A Construção de Uma Identidade Regional No Atlântico Sul." *Revista Brasileira de Política Internacional*. (<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n1/0034-7329-rbpi-57-01-00005.pdf>)
- Acioly, Luciana, and Rodrigo Fracalossi de Moraes, eds. 2011. *Prospectiva, Estratégias E Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América Do Sul E Amazônia*. Brasília, DF: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Aguilar, Luiz Cruz. 2013. "Atlântico Sul: As Relações Do Brasil Com Os Países Africanos No Campo Da Segurança E Defesa." In *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais: O Atlântico Sul Como Eixo Da Inserção Internacional Do Brasil*, 49-71. Porto Alegre, RS: UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul).
- Ahlers, Theodore, Harinder S. Kohli, and Anil Sood. 2013. "Africa 2050: Realizing the Continent's Full Potential." *Global Journal of Emerging Market Economies* 5 (3): 153-213. doi:10.1177/0974910113505790.
- Amorim Neto, Octavio. 2011. *De Dutra a Lula: A Condução E Os Determinantes Da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Bardin, Laurence. 1977. *Análise de Conteúdo*. Lisboa (POR): Edições 70.
- Barroso, Luís Fernando Machado. 2010. "A Evolução Da CPLP Na Segurança E Desenvolvimento Do Continente Africano: A Relevância Do Instrumento Militar E O Papel de Portugal." *Revista Militar*, no. 2503. Lisboa, Portugal: 880-905.
- Berman, Eric, and Katie E. Sams. 2000. *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*. Geneva : Pretoria: United Nations Institute for Disarmament Research ; Institute for Security Studies.
- Borlina, Marcelo Florentino. 2015. "A Desminagem Humanitária Como Instrumento Político Da Diplomacia Brasileira." *Coleção Meira Mattos (revista de Ciências Militares)* 9 (34). Rio de Janeiro, RJ: 9-20.
- Bousquet, Antoine. 2009. *The Scientific Way of Warfare: Order and Chaos on the Battlefields of Modernity*. New York, NY (USA): Columbia University Press.

- Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2012. *A Evolução Dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo, SP: EDUNESP.
- Buzan, Barry, and Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, MA (USA): Cambridge University Press.
- Byrne, David. 1998. *Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction*. London (UK): Routledge (Taylor & Francis Group).
- Campos, Márcio Bessa. 2015. “A Projeção Do Poder Do Brasil Como Força de Paz Das Nações Unidas (ONU) Na África.” *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares* 9 (34): 69–86.
- Cervo, Amado Luiz. 2003. “Editorial - a Política Exterior: De Cardoso a Lula.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (1): 5–11. doi:10.1590/S0034-73292003000100001.
- Cervo, Amado Luiz, and Antônio Carlos Lessa. 2010. “An Assessment of the Lula Era.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 ((special edition)): 5–6.
- Cilliers, Jakkie, Barry Hughes, and Jonathan Moyer. 2011. “African Futures 2050: The Next Forty Years.” Pretoria: ISS.
- Corrêa, Glauco Corbari. 2014. “A Política de Defesa Do Brasil No Século XXI.” *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares* 8 (31). Rio de Janeiro, RJ: 29–38.
- Coutinho, Isadora Caminha. 2014. “O Papel Da Zona de Paz E Cooperação Do Atlântico Sul (ZOPACAS) Para O Fortalecimento Do Entorno Estratégico Brasileiro: Da Criação à Revitalização (1986-2014).” Porto Alegre, RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Escorrega, Luís Falcão. 2010. “A Arquitectura de Paz E Segurança Africana.” In *Boletim Do Instituto de Estudos Superiores Militares*, 135–71. Lisboa: IESM (Instituto de Estudos Superiores Militares).
- Ferreira, Sylvio de Souza. 2016. “A Participação Das Forças Armadas Brasileiras Nas Operações de Paz No Continente Africano (1990-2015): Um Estudo de Caso.” *Anais Eletrônicos Do IX Encontro Nacional Da Associação Brasileira Dos Estudos de Defesa*.
- Freitas, Jeane Silva de, and Wembley Lucena de Araújo. 2014. “A Política Externa Brasileira Para a África: O Envolvimento Do Brasil Nas Operações de Paz Como Instrumento de Inserção Internacional No Continente Africano.” *Revista Política Hoje* 23 (1). Recife, PE: 105–21.
- Gabrielli, José Sergio. 2010. “O Atlântico Sul E a Costa Ocidental Da África: Os Interesses Brasileiros E Questão Energética.” In *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*, edited by Nelson Jobim, Sergio

- W. Etchegoyen, and João Paulo Soares Alsina Jr., 539–44. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Kenkel, Kai Michel. 2013. “O Brasil E a Segurança No Atlântico Sul: Política Externa E Estratégia de Defesa (projeto de Pesquisa).” Brasília, DF.
- Lannes, Ulisses Lisboa Perazzo. 1998. “O Brasil E as Operações de Manutenção Da Paz.” In *O Brasil E as Novas Dimensões Da Segurança Internacional*. São Paulo, SP: IEA (Instituto de Estudos Avançados).
- Martins, Mônica Dias. n.d. “A Defesa Do Atlântico Sul No Contexto Da Cooperação Brasil-África (projeto de Pesquisa).” Brasília, DF.
- MD (Ministério da Defesa). 2012a. “Estratégia Nacional de Defesa.” Brasília, DF: MD (Ministério da Defesa).
- . 2012b. “Livro Branco Da Defesa Nacional.” Brasília, DF: MD (Ministério da Defesa).
- . 2012c. “Política Nacional de Defesa.” Brasília, DF: MD (Ministério da Defesa).
- Melo, Vico Denis Souza de. 2011. “Do Despertar à Omissão Estratégica: A Política Econômica E Externa Africana Entre Os Governos Militar E Democráticos Da Década de 1990.” *Conjuntura Austral* 2 (5): 82–105.
- Melo, Ovidio De Andrade. n.d. “O Reconhecimento de Angola Pelo Brasil Em 1975.” *Comunicações & Políticas* VII (2): 75–133.
- Migon, Eduardo Xavier Ferreira Glaser, and Carlos Alexandre Geovanini dos Santos. 2013. “África & Brasil: Parceria Para O Desenvolvimento.” In *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares Ciências Militares*, 7:134–55. Rio de Janeiro, RJ: SEBREEI.
- Migon, Eduardo Xavier Ferreira Glaser, Paulo G. Fagundes Visentini, Karl Gerhard Seibert, and Kamilla Raquel Rizzi. 2014. “A África Para a Segurança & Defesa Do Atlântico Sul.” In *Encontro Nacional Da Associação Brasileira de Estudos de Defesa: Defesa E Segurança Do Atlântico Sul*. Brasília, DF: ABED (Associação Brasileira de Estudos de Defesa).
- Mitchell, Melanie. 2009. *Complexity: A Guided Tour*. New York, USA: Oxford University Press.
- Miyamoto, Shiguenoli. 1987. “Atlântico Sul: Zona de Paz E de Cooperação.” *Lua Nova: Revista de Cultura E Política* 3 (3): 20–23.
- . 2009. “O Brasil E a Comunidade Dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (2). Brasília, DF: 22–42.
- Nasser, Filipe. 2012. “Pax Brasiliensis: Projeção de Poder E Solidariedade Na

- Estratégia Diplomática de Participação Brasileira Em Operações de Paz Da Organização Das Nações Unidas.” In *O Brasil E as Operações de Paz Em Um Mundo Globalizado: Entre a Tradição E a Inovação*, edited by Kai Michel Kenkel and Rodrigo Fracalossi De Moraes. Brasília, DF: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Newman, M E J. 2009. “Complex Systems : A Survey,” no. I: 1–10.
- Oliveira Junior, Almir de, and Fernanda Lira Góes. 2010. “A Presença Brasileira Nas Operações de Paz Das Nações Unidas.” TD 1516. Texto Para Discussão. Brasília, DF (BRA): IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Penna Filho, Pio. 2004a. “Segurança Seletiva No Pós-Guerra Fria: Uma Análise Da Política E Dos Instrumentos de Segurança Das Nações Unidas Para Os Países Periféricos - O Caso Africano.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (1): 31–50. doi:10.1590/S0034-73292004000100003.
- . 2004b. “Segurança Seletiva No Pós-Guerra Fria: Uma Análise Da Política E Dos Instrumentos de Segurança Das Nações Unidas Para Os Países Periféricos - O Caso Africano.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (1): 31–50. doi:10.1590/S0034-73292004000100003.
- Pereira, Analúcia Danilevicz, and Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon. 2014. “África E Atlântico Sul: O Papel Da Cooperação Técnica Internacional Na Resolução de Conflitos E Na Construção Nacional (Seminário Temático).” In *Defesa E Segurança Do Atlântico Sul*. Brasília, DF: ABED (Associação Brasileira de Estudos de Defesa).
- Ribeiro, Cláudio Oliveira. 2008. “Crise E Castigo: As Relações Brasil-África No Governo Sarney.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 39–59.
- Ribeiro, Edgar de Bastos. 2010. *O Papel Da União Africana Na Prevenção E Gestão de Conflitos Em África*. Cadernos Navais. Lisboa, POR: Edições Culturais da Marinha.
- Richardson, Kurt A, and Paul Cilliers. 2001. “What Is Complexity Science: A View from Different Directions.” *Emergence* 3 (1). Garden City, NY (USA): 5–23.
- Richardson, Kurt A., Graham Mathieson, and Paul Cilliers. 2000. “The Theory and Practice of Complexity Science: Epistemological Considerations for Military Operational Analysis.” *SysteMexico* 1 (1): 25–68.
- Rito, Paulo de Ávila. 2013. “A Atuação Do Exército Brasileiro Na área Internacional E a Política Externa Do Brasil.” Brasília, DF: Universidade

- de Brasília.
- Rizzi, Kamilla Raquel, Cristiana Maglia, Lucas Paes, and Marcelo Kanter. 2011. "O Brasil Na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento E Comércio." *Conjuntura Austral* 2 (5): 61–81.
- Rocha, Antonio Jorge Ramalho da, and Fernanda Lira Góes. 2010. "Aspectos Do Financiamento Das Operações de Paz Da ONU: Implicações Para a Política Externa Brasileira." *Boletim de Economia E Política Internacional* 2 (Abr): 61–68.
- Rudzit, Gunther, and Otto Nogami. 2010. "Segurança E Defesa Nacionais: Conceitos Básicos Para Uma Análise." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (1): 5–24.
- Santana, Ivo de. 2003. "Notas E Comentários Sobre a Dinâmica Do Comércio Brasil-África Nas Décadas de 1970 a 1990." *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (2): 113–37. doi:10.1590/S0034-73292003000200005.
- Santos, Luís Ivaldo Viallafañe Gomes. 2011. *A Arquitetura de Paz E Segurança Africana*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Seabra, Pedro, and Pedro Seabra. 2014. "A Harder Edge: Reframing Brazil's Power Relation with Africa." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (1): 77–97. doi:10.1590/0034-7329201400105.
- Soares, Rodrigo de Lima Baena. 2015. "Política Externa E Política de Defesa." Palestra presented at the Viagem de Estudos Estratégicos, Ministério das Relações Exteriores.
- Teixeira da Silva, Francisco Carlos, Oswaldo Oliva Neto, and Pablo Celi de la Torre. 2014. "O Entorno Estratégico Brasileiro: Cooperação Com a América Do Sul E a África." In *Estratégias de Defesa Nacional: Desafios Para O Brasil No Novo Milênio*, edited by Perpétua Almeida and Luciana Acioly, 79–110. Rio de Janeiro, RJ: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Valler Filho, Wladimir. 2007. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Thesaurus Editora.
- Vaz, Carlos Alberto Moutinho, and Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon. 2013. "O Brasil E as Alternativas Para O Incremento Da Cooperação Em Segurança & Defesa Na Zona de Paz E Cooperação Do Atlântico Sul (ZOPACAS)." *Revista Da Escola Superior de Guerra* 28 (56). Rio de Janeiro, RJ: 110–31.
- Visentini, Paulo G. Fagundes. 2013a. *A África e as potências emergentes: nova partilha ou cooperação sul-sul? : (a presença da China, do Brasil e da*

Índia). Porto Alegre: Leitura XXI.

———. 2013b. *A Projeção Internacional Do Brasil (1930–2012)*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Visentini, Paulo G. Fagundes, Analúcia Danilevicz Pereira, and Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon. 2014. “A Importância Da África Para a Segurança & Defesa Do Brasil (Projeto de Pesquisa).” Brasília, DF.

Waldrop, Melanie Mitchell. 1992. *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. New York, NY: A Touchstone Book.

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade revisar a dinâmica de relações entre Brasil e África, especificamente no tocante à cooperação técnica em Defesa, com ênfase nos séculos XX e XXI. Parte do entorno estratégico brasileiro, o continente africano atrai a atenção do Brasil, ao passo que vem obtendo inserção crescente na agenda de pesquisa nacional, em especial na área de Segurança & Defesa. No que concerne a essa dinâmica, cabe notar que a região fora atingida como nenhuma outra pelas transformações na economia e política mundiais, pelo que tais questões se tornaram primordiais para o continente e para o espaço sul atlântico como um todo.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança & Defesa; Política Externa Brasileira; Política Nacional de Defesa; Relações Brasil-África.

Recebido em 1º de novembro de 2016.

Aprovado em 7 de novembro de 2016.