

RELAÇÕES BRASIL - ÁFRICA E GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL



Autor : Eli Alves Penha

T
348

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA E GEOPOLÍTICA

DO

ATLÂNTICO SUL

Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em ciências (D.Sc.)

Aprovada: Prof^o.....
Bertha K. Becker (Orientadora)

Prof^o.....
André Roberto Martin

Prof^o.....
Carlos de Meira Mattos

Prof^o.....
Dieter Muehe

Prof^o.....
Fernando A.A. Mourão

Rio de Janeiro, 30 de Junho de 1998



INTRODUÇÃO

- 1 - Apresentação 04
- 2 - Justificativas e Objetivos 05

PARTE I - O BRASIL, A ÁFRICA E O ATLÂNTICO SUL: DAS DESCOBERTAS PORTUGUESAS AO ADVENTO DA "PAX BRITANNICÁ"

CAPÍTULO 1 - A "Pax Lusitana" e as Relações Brasil-África no Período Colonial

- 1.1 - O Poder Marítimo Português 15
- 1.2- A Política do "Mare Clausum" e o Comércio Atlântico Português 22
- 1.3 - Relações Comerciais Brasil-África 29

CAPÍTULO 2 - A "Pax Britannica" e o Novo Significado Estratégico do Atlântico Sul

- 2.1 - A Emergência do Poder Marítimo Britânico no Atlântico Sul 36
 - 2.1.1- A "Royal Navy" e o Controle da Rota Sul-Atlântica 40
 - 2.1.2 - A Supressão do Comércio Brasil-África 43
- 2.2 - O Império Brasileiro e as Relações com a África: Continuidade e Ruptura do Comércio de Escravos 48
 - 2.2.1- A Transmigração da Corte Portuguesa e as Tentativas de Restabelecimento da "Pax Lusitana" no Atlântico Sul 49
 - 2.2.2 - O Projeto Continuista de D. Pedro I e o Comércio de Escravos 51
- 2.3- O Afastamento do Brasil da África e as Transformações da Rota Sul-Atlântica 60

**PARTE II - AS TRANSFORMAÇÕES DO PODER MARÍTIMO
CONTEMPORÂNEO E AS POLÍTICAS DE PODER REGIONAL NO
ATLÂNTICO SUL**

CAPÍTULO 1 - As Estratégias Marítimas das Grandes Potências no Atlântico Sul

1.1 - “Imperialismo” e Geopolítica Global	70
1.2 - A Estratégia da Contenção Norte-Americana	77
1.3 - A Descolonização da África e a Revalorização do Espaço Regional Sul-Atlântico	81
1.4 - A Marinha Soviética e a Estratégia do “Flexamento de Rotas” no Atlântico Sul	87

**CAPÍTULO 2 - A Projeção Sul-Atlântica da Geopolítica e da Marinha
Brasileira**

2.1 - As Formulações Geopolíticas Brasileiras Sobre o Atlântico Sul	94
2.2 - A Marinha Brasileira: Da Dependência à Busca de Autonomia Estratégica	103
2.3- As Questões Marítimas Brasileiras	115

CAPÍTULO 3 - As Políticas de Poder Regional no Atlântico Sul

3.1 - A África do Sul e a Defesa Militar Ocidental da Rota do Cabo	140
3.2 - A “Atlântardida” Argentina e a Guerra das Malvinas	148
3.3 - Os Círculos de Influência da Nigéria	155

PARTE III -RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: OS AVATARES DA COOPERAÇÃO SUL-ATLÂNTICA

CAPÍTULO 1 - A Política Africana Brasileira

- 1.1 - A Construção da Potência Brasileira no Atlântico Sul e o “Despertar’ da África 164
- 1.2 - Os Governos Militares e a Fronteira Atlântica 178
- 1.3 - A Diplomacia do “Pragmatismo Responsável” e o Comércio Brasil-África 191

CAPÍTULO 2 - A “Pax Atlântica”: Conflitos e Interações no Atlântico Sul

- 2.1 - A África do Sul, a Argentina e a Organização do Tratado do Atlântico Sul 204
- 2.2 - A Parceria Brasil-Nigéria e o Estabelecimento da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul 212
- 2.3- A Constituição da ZOPACAS: Limites e Possibilidades de Interação Regional 217

CAPÍTULO 3 - O Brasil, a África e o Atlântico Sul em Tempos de Globalização

- 3.1 - As Transformações Atuais no Continente Africano 224
- 3.2 - As Relações Comerciais Brasil-África na Década de 90 232
- 3.3 - As Opções Seletivas: A CPLP e a Comunidade da África Austral 238

CONCLUSÃO 245

BIBLIOGRAFIA 259

PARTE I - INTRODUÇÃO

1 - Apresentação

As relações do Brasil com a África foram historicamente tão estreitas, que sublinhar a sua importância para a formação destes dois conjuntos geográficos pode parecer um truísmo. No entanto, na atualidade, os vínculos econômicos, tidos como elementos primordiais no relacionamento internacional, parecem tão tênues e inexpressivos entre as duas margens do Atlântico Sul, que muitos analistas simplesmente preferem ignorá-los, dada a sua irrelevância dentro da “nova ordem mundial” comandada pelo capital transnacional sediado privilegiadamente no Setentrião.

A simples constatação desta discrepância entre a História e a Economia, já ofereceria por si só elementos suficientes para o aguçamento da curiosidade intelectual politicamente descompromissada. Mas não se trata neste caso, de um mero exercício de diletantismo. As implicações sócio-políticas do esmorecimento destas relações são tão amplas, que o próprio fenômeno do “subdesenvolvimento”, observado nos dois casos, pode em grande parte ser atribuído a ele.

Por outro lado, o resgate recente da Geopolítica (BECKER, 1988) vem possibilitando dar maior concretude à análise das relações internacionais, precisamente a partir do momento em que as clivagens de natureza ideológica passam a ser substituídas por critérios mais pragmáticos de abordagem, a respeito das forças motrizes que comandam as decisões estratégicas. Nenhuma política exterior consistente pode, nesse sentido, prescindir dos aportes trazidos pela Geopolítica, os quais se referem, particularmente, aos fatores “espaço” e “posição”. Vale lembrar, neste ponto, que a sistematização de um saber que articula relações de poder interestatais com o espaço geográfico, só emergiu a partir do desenvolvimento da navegação a vapor, quando o controle das rotas marítimas tornou-se mais eficaz. O “mar” então, deve ser considerado como categoria geográfica de ligação entre o “espaço” e a “posição”, enquanto o “Estado” pode ser compreendido como a categoria política que realiza a mediação entre ambos.

Ainda que a consciência destas relações tenha demandado um longo tempo, pode-se dizer que a preocupação em se assentar o poder sobre uma base espacial já pode ser encontrada nos primeiros agrupamentos humanos, como os clãs e as tribos (CASTAGNIN, 1984). Na Antiguidade clássica por sua vez, o mar já aparece como veículo de projeção de poder, permitindo que uma "Pax Romana" viesse a se estabelecer concomitantemente à transformação do Mediterrâneo em um "mare nostrum".

Esta experiência seria recolhida mais tarde pelos portugueses, cuja pretensão foi a de transferir para o Atlântico, a mesma política de domínio marítimo apoiada no controle das margens terrestres, tal como a realizada pelos romanos, o que levaria à segmentação do Oceano Atlântico em duas porções marítimas, a Norte e a Sul (CASTRO, 1988). Contra esta política, insurgiram-se primeiro os holandeses, com base na tese do "mare liberum" de Grotius (1614), e posteriormente, os ingleses e os franceses partidários da liberdade de navegação nos mares (MOURÃO, 1988:51).

Quanto ao Atlântico Sul em particular, dado os antecedentes históricos de intensos fluxos comerciais de natureza colonial e as características de seu espaço geográfico e náutico, amplamente favoráveis ao intercâmbio, fica a indagação sobre o porquê ele não haver se constituído ainda, numa bacia econômica, uma vez que a mesma seria de interesse para o desenvolvimento de todos os países da região. Uma verificação histórica portanto se impõe, assim como um exame mais detalhado das estruturas de poder referidas à definição de políticas externas no âmbito regional sul-atlântico.

2 - Justificativas e Objetivos

O interesse em se privilegiar as relações Brasil-África e a bacia sul-atlântica, prende-se a uma série de fatores atinentes às seguintes ordens de fundamentação:

2.1 - Em termos metodológicos, esta pesquisa adota uma abordagem vinculada à corrente realista da política internacional, histórica e prospectiva, privilegiando análises que identificam os conflitos e alianças que configuram o quadro geopolítico do Atlântico Sul em diferentes períodos históricos. Estes recortes históricos, foram realizados no

sentido de melhor caracterizar a evolução destas relações no Atlântico Sul, considerando os níveis de construção das interações (econômicas, culturais e políticas) bem como os principais atores (regionais e extra-regionais) envolvidos e os seus interesses na região. Nesse sentido, os períodos históricos foram mediatizados pelo próprio espaço, na medida em que são o tempo da gênese de cada realidade geográfica.

Para realizar as análises sobre a geopolítica do Atlântico Sul emergiram inúmeras dificuldades para definir um conteúdo analítico mais preciso, devido às diversas concepções ideológicas e projeções de poder que caracterizaram o quadro das relações internacionais da região, nos períodos históricos estudados.

Uma primeira dificuldade é de ordem conceitual. O caráter multidisciplinar da pesquisa, envolveu diferentes interpretações dos conceitos e categorias que são comum a todas as Ciências Sociais mas não necessariamente com o mesmo significado. Isso se constitui, na realidade, um dos grandes problemas das Ciências Humanas que é o de não reificar as categorias de análise, como essas fossem sujeitos ou individualidades ontológicas. Para superar esta dificuldade procurei analisar os conceitos e categorias no contexto histórico em que surgem, justamente para melhor precisar os fenômenos que se pretende estudar.

Uma outra dificuldade de caráter analítico diz respeito às investigações sobre questões de política externa, devido ao baixo grau de sistematização alcançado até agora por este ramo da Ciência Política. Com efeito, trata-se de um campo muito vulnerável às injunções de natureza ideológica e cultural, tanto no que concerne à imagem que se tenha do sistema internacional, quanto à tendência em identificar as tomadas de decisão de cada Estado a uma racionalidade intrínseca ao mesmo, como se este estivesse por sua vez imune às perturbações da política interna.

De modo geral, pode-se dizer que toda política exterior resulta de um esforço de compatibilização entre necessidades internas com possibilidades externas (LAFER, 1987). Nestas interações, existem fatores mais ou menos duráveis, e dentre aqueles que apresentam maior estabilidade e nos interessam mais de perto nesta investigação, devemos destacar a localização geográfica de dado um país, no interior de uma determinada região do globo, e a estruturação do poder em escala mundial. Decorre deste último ponto uma

último ponto uma outra circunstância desta pesquisa, uma vez que no presente momento já não se pode mais contar com este caráter estável do sistema internacional. A imprevisibilidade contida no rearranjo de forças a nível mundial no pós-guerra fria, fornece um terreno fértil à especulação, o que afasta ainda mais a possibilidade da crítica rigorosa dos dados empíricos.

Nesta linha de raciocínio, é preciso considerar também que a harmonização entre necessidades internas e possibilidades externas, ou seja, a proposta de inserção de um país no mundo se faz em três significativos campos de atuação: a) o campo estratégico-militar; b) o campo das relações econômicas e c) o campo dos valores (Ibidem: 73). Por sua vez, a atuação de um país nestes três campos ocorre em distintos contextos diplomáticos ou escalas geográfica, a saber: a) o relacionamento com as grandes potências, b) o contexto regional e c) o contexto dos países contíguos.

Estas considerações permitem agrupar as principais correntes teóricas que analisam as relações internacionais em duas matrizes: a) a "institucionalista" ou "idealista", que concebe o sistema internacional a partir da idéia da harmonia de interesses entre os homens e as nações. Esta corrente baseia-se na crença da natureza cooperativa dos homens enquanto organizadores do sistema internacional, assim como da construção de arranjos institucionais que possam dar-lhes corpo na comunidade das nações (CHIAPPIN, 1994:37). Sob essa ótica, o sistema internacional é formado por diferentes atores -organizações multilaterais e organizações não-governamentais-, numa perspectiva mais sociológica que interestatal (MERLE, 1978); e a b) a "realista" ou "geopolítica", vinculada à política de poder na qual este é concebido como elemento determinante na relação entre os Estados. Nesta corrente, o confronto de interesses dos Estados nacionais é mediado pelo método do equilíbrio do poder, juntamente com um sistema de valores que funciona como um mecanismo pelo qual o sistema internacional se organiza numa configuração de equilíbrio estável (CHIAPPIN, 1994:38).

Metodologicamente, se por um lado as matrizes, os campos e as escalas não devem ser considerados como compartimentos estanques, por outro lado é preciso evitar a tentação reducionista que acaba sobrepondo uma unidade de análise à outra. Além de obscurecer a compreensão dos fenômenos analisados, tal postura tende a explicar a

totalidade a partir de um de seus elementos. Assim, se a Geopolítica nazi-fascista incorreu no erro de absolutizar o fator geográfico na política interestatal, também por outro é comum na produção teórica do pós-Segunda Guerra Mundial, encontrar-se o equívoco de reduzir as reflexões geopolíticas a uma dimensão estritamente bélico-militar.

Por outro lado, o campo diplomático via de regra tem sido confundido com o estritamente econômico, derivando daí uma associação mecânica entre “paz-diplomacia-economia” de um lado e “guerra-expansionismo bélico-militar e Geopolítica” de outro. Como exemplos desse tipo de reducionismo, podem ser citados os trabalhos de MYAMOTO (1985) e DECUADRA (1991) que não apenas consideram a ação diplomática e as formulações geopolíticas como antitéticas, como também avaliam que a política exterior brasileira do período militar, foi basicamente conduzida a partir de um enfoque econômico. O cotejamento entre as várias interpretações aparece assim, como um procedimento metodológico básico com vistas a alcançar uma compreensão mais exata acerca das tensões subjacentes às tomadas de decisão de natureza estratégica.

2.2- Em termos históricos, esta pesquisa buscará apontar a necessidade de um privilegiamento da política externa brasileira com relação à África Negra, dado o fato de que desde as suas origens, o Estado brasileiro constituiu-se orientado geograficamente em direção à África. Pretende-se sobretudo, respeitar a história e a geografia do Brasil, já que o ideário de um “grande país”, “influyente e poderoso”, desde a sua gênese incorporou o elemento africano na nossa formação nacional.

Dentro de um marco cronológico, aponta-se que, desde 1500 e até meados do século XIX, o Brasil manteve as mais íntimas relações com a África Negra. Relações tão estreitas, que a África portuguesa era uma dependência administrativa do Brasil (RODRIGUES, 1982). Em 1822 por sua vez, em Luanda e no Rio de Janeiro, surgiram proclamações a favor da Independência de Angola e Moçambique, e nestas, chegou-se a propor pura e simplesmente a adesão política ao Brasil (Ibidem: 24-25).

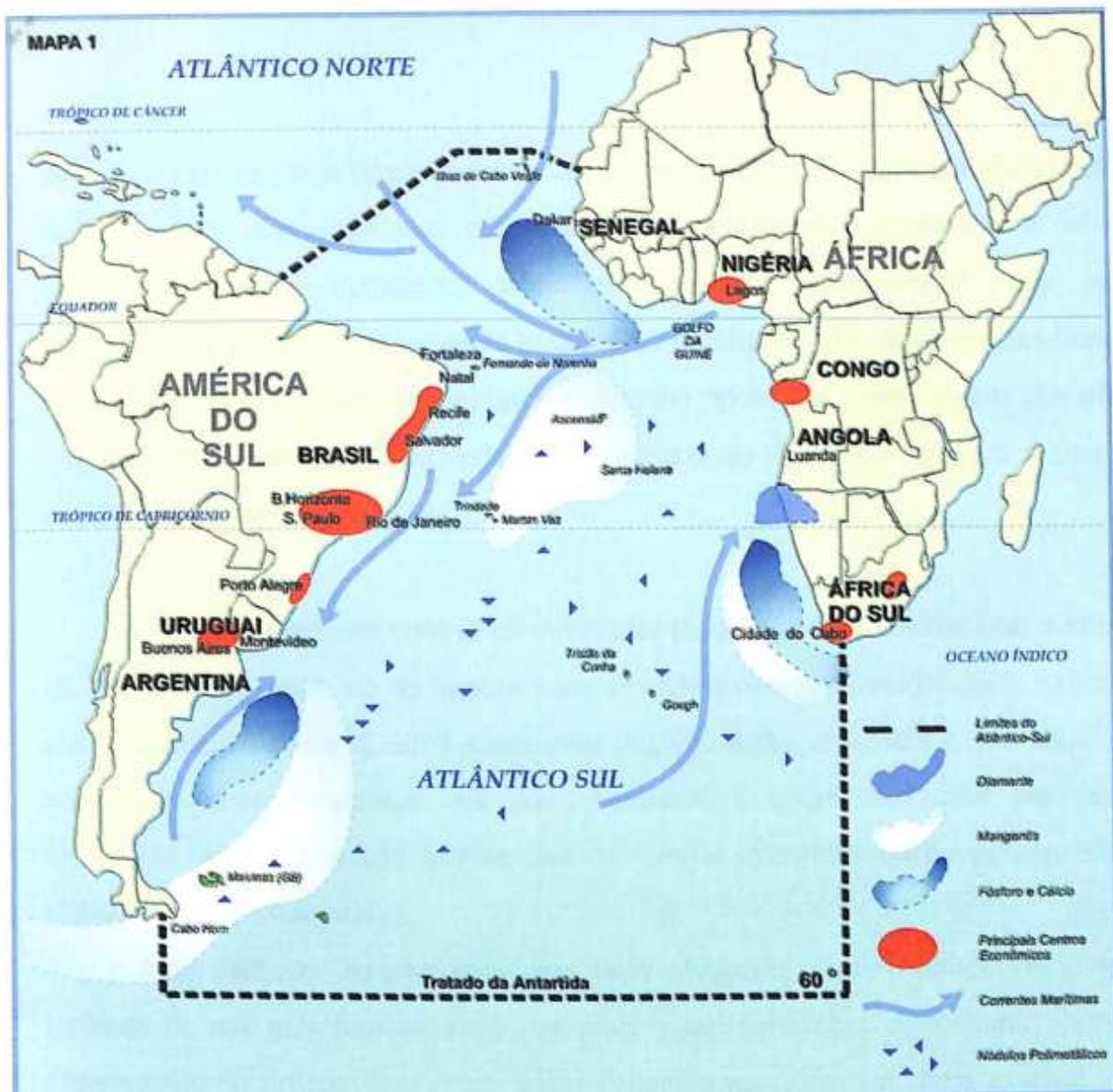
Além desses aspectos genéticos de contribuição mútua, que também incluem a demografia e a cultura, os estudos africanos fazem parte de uma tradição no Brasil, particularmente a partir de fins do século XIX quando se iniciaram as pesquisas sociais

país. Dentre as mais destacadas obras a respeito da importância do elemento negro na formação social brasileira, podem ser citados os trabalhos de: Sílvio Romero, Capistrano de Abreu, Arthur Ramos, Nina Rodrigues, Gilberto Freyre, Florestan Fernandes, entre outros. Por fim, registram-se os esforços político-diplomáticos empreendidos a partir de 1961 em direção à África, cujo objetivo era promover a cooperação intercontinental com vistas à superação do subdesenvolvimento.

2.3 - Em termos geográficos, o conceito de “bacia oceânica” utilizado nesta pesquisa, tem três significados principais: um de natureza fisiográfica - como área geográfica marítima que banha dois ou mais continentes -; um de natureza econômica - caracterizado pela existência de fluxos comerciais cuja intensidade denota o grau de interações existentes -; e outro de natureza geopolítica - sobre as ações dos Estados costeiros e suas projeções de poder no mar, o que envolve necessariamente, determinados níveis de conflitos e também formação de alianças com vistas à cooperação regional.

É importante mencionar que o conceito de “bacia”, embora aplicado em todos os contextos históricos estudados nesta pesquisa, foi genericamente mencionado pela primeira vez por Alfred T. Mahan, no final do século XIX, em suas análises sobre o poder marítimo norte-americano e suas ações no “Mar das Caraíbas”. Em meados do século XX Braudel, em seus famosos estudos sobre a mudança do sistema atlântico-mediterrânico para o Pacífico Norte, também enfocou a idéia de bacia, mas em ambos os trabalhos o conceito não é muito bem explicitado. Na perspectiva analítica desta pesquisa, a aplicação do conceito de “bacia” no Atlântico Sul é visto como uma construção histórica que envolve um espaço físico marítimo que banha dois continentes e entrecortado por “eixos” ou “fluxos” econômicos e culturais, cuja conformação vai depender de fatores políticos definidos no âmbito das relações inter-estatais dos países costeiros.

Quanto à delimitação da bacia do Atlântico Sul adotou-se aqui uma regionalização de conteúdo geográfico e estratégico, cujos limite norte é definido por uma linha que vai desde o Amapá no Brasil até a Mauritânia na África Ocidental, contornando o arquipélago do Cabo Verde. Ao sul seus limites estende-se até o paralelo 60º referido ao Tratado da Antártida, de 1991 (mapa 1).



Fonte : Folha de São Paulo, 17/5/98 p. 8

A importância de se considerar as bacias oceânicas como tema de estudo, resulta também do significado destes espaços no âmbito das relações internacionais em função de suas dimensões econômicas e políticas: hidrovias, recursos naturais, e projeções de poder em suas diferentes modalidades (FLORES, 1986). Basta mencionar que, a despeito das clivagens Norte/Sul e Leste/Oeste e do incremento da utilização do espaço aéreo nos transportes e comunicações, o comércio mundial continua a depender fortemente do mar, onde se processam 90% das trocas (Ibidem:37).

Este intercâmbio econômico é porém, altamente concentrado em torno do sistema do Atlântico Norte (historicamente a mais importante zona de comunicação Marítima) e

do sistema do Pacífico (área de maior crescimento econômico da atualidade). Quanto ao Atlântico Sul, apesar de suas potencialidades estratégicas, econômicas e de mercado (LHAVER, 1981), permanece ainda relativamente marginalizado dos benefícios originados da integração econômica mundial. A indefinição dos estatutos jurídicos do mar e da Antártida e a questão tecnológica podem ser apontados como alguns dos obstáculos que dificultam um maior aproveitamento da bacia do Atlântico Sul para o fomento das economias da região (VIDIGAL, 1993).

2.4 - Do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa procurará ressaltar a importância da Universidade como elo de ligação entre as instituições responsáveis pela formulação de nossa política externa. Contribuindo com sua produção científica e sua capacidade de articulação interinstitucional, ela pode cooperar, e nesse caso cabe um destaque à Geografia, para a superação de eventuais dicotomias existentes entre o pensamento militar (ESG) e o civil (Itamaraty).

Num mundo caracterizado por uma crescente "interdependência", os rumos internos de um país passam cada vez mais pelas definições do sistema internacional. Dependendo da orientação tomada pelos governos nacionais na arena externa, a mesma pode fazer avançar ou retardar o desenvolvimento econômico-social de cada país. Apesar de sua importância é notória, no Brasil, a ausência da sociedade civil na discussão e definição da nossa política externa, registrando-se inclusive, uma restrita participação do meio acadêmico na formulação de estudos, propostas e reflexões.

Particularmente quanto ao Brasil, a desproporção entre a importância da política exterior para o processo de desenvolvimento capitalista, e o volume respectivo da produção analítica sobre o tema resulta numa dificuldade adicional para o investigador, uma vez que a produção teórica está longe de alcançar ou talvez, acompanhar sinergicamente o ativismo que se observou na prática das relações internacionais (LIMA, 1992). Este descompasso é prejudicial não apenas em termos de perspectiva analítica, como também em termos da própria formulação da política externa, a qual tende a um certo casuismo. Isto contribui para acentuar a clássica disjunção entre Estado e sociedade

civil no Brasil, uma vez que a população permanece marginalizada das discussões sobre a sua elaboração.

Quanto aos objetivos da pesquisa, enumeram-se os seguintes:

1 - Identificar o potencial econômico da África Negra, problematizando a tese de que a mesma não traz vantagens comparativas ao Brasil. Pelo contrário, este sub-continento apresenta-se como uma zona propícia para trocas e projetos de cooperação. Além das possibilidades de complementariedade horizontal, tem-se ainda o potencial de transferência da indústria de engenharia pesada brasileira, já que a África ainda não realizou a revolução da sua infra-estrutura.

2 - Investigar o desenvolvimento das relações Brasil-África numa perspectiva histórica, destacando a política africana brasileira inaugurada em 1961, dentro do projeto de construção da "potência emergente", mas que só será formalmente definida na década seguinte, com o advento da diplomacia do "pragmatismo responsável".

3 - Analisar o significado econômico e estratégico da bacia do Atlântico Sul para os países ribeirinhos, bem como as iniciativas diplomáticas e militares do Brasil, Argentina, Nigéria e África do Sul em relação à sua constituição e segurança, considerando-se os marcos principais do sistema internacional.

4 - Dar continuidade às investigações efetuadas no meio acadêmico e mais precisamente no programa de pós-graduação, acerca das principais instituições responsáveis pela formulação e prática da Geopolítica interna e externa do Brasil (IBGE, ESG e Itamaraty).

PARTE I - O BRASIL, A ÁFRICA E O ATLÂNTICO SUL: DAS DESCOBERTAS PORTUGUESAS AO ADVENTO DA "PAX BRITÂNICA"

A política mundial, no período moderno, foi caracterizada por um fato fundamental que determinou a sua evolução: o desenvolvimento da navegação marítima e a descoberta das rotas da Índia e da América. Anteriormente, a história fora deflagrada a partir de grandes forças terrestres repousadas sobre a dominação de extensas terras contíguas como são exemplos os impérios romano, chinês e russo. A partir do século XV, o mar deixou de ser percebido como elemento de separação para tornar-se uma grande artéria de comunicações e de ligação de continentes, propiciando o surgimento de uma nova estrutura geopolítica que foram os impérios ultramarinos europeus (Spykman, 1942:1236).

O império marítimo português, que surge a partir da aplicação de novas técnicas em embarcações, contribuiu para os acontecimentos com grandes implicações na evolução da política mundial (Modelski & Thompson, 1988:151-2). A partir das navegações portuguesas e da capacidade de mobilidade de suas embarcações tornou-se possível a concepção de um mundo globalizado que propiciou, ao mesmo tempo, a expansão comercial europeia e a subjugação de continentes inteiros.

A chave que abriu as portas do Hemisfério Austral para os portugueses foi a descoberta do "segredo dos ventos" na altura do arquipélago dos Açores. Nesta área, formava-se uma verdadeira auto-estrada marítima, em decorrência dos ventos variáveis e dominantes de sudoeste que levava os navios de volta para a costa portuguesa. O conhecimento do regime de ventos solucionou o problema crucial do torna-viagem dos navegadores dando assim início, aos grandes empreendimentos exploratórios sobre os oceanos (Alencastro, 1998).

No Atlântico, as descobertas marítimas portuguesas alargaram a sua dimensão geográfica. A idéia de Atlântico Austral e sua constituição num *Mare Oceanus* foi propiciada graças à viagem de Pedro Alvarez Cabral em 1500 quando se percebeu que este oceano, além da África, margeava uma nova terra, o Brasil (Butel, 1997:55). A definição de um Atlântico Austral surgiu concomitantemente às postulações portuguesas

de desenvolver uma política de domínio marítimo baseado no controle das margens brasileira e africana. Esta política permitiu que se constituísse uma bacia de dimensões oceânica, decorrente do intenso comércio, de natureza colonial, que se estabeleceu entre ambas as margens.

Nesta parte do trabalho pretende-se discutir, com base em considerações de ordem histórica, a evolução do quadro geopolítico no Atlântico Sul, desde as descobertas portuguesas até o advento da "Pax Britannica". As relações Brasil-África serão destacadas, por terem se constituído no principal eixo de trocas comerciais e de interações econômicas, políticas e culturais.

CAPÍTULO 1 - A "Pax Lusitana" e as Relações Brasil- África no Período Colonial

1.1 - O Poder Marítimo Português

Portugal, devido à sua posição geográfica a meio caminho entre o mar e os grandes centros comerciais europeus, possui um território que estende-se através de uma faixa litorânea estreita, propicia tanto para a constituição de uma burguesia marítima, como para a fixação de aventureiros, marujos, estrangeiros e pesquisadores, voltados para as atividades e os conhecimentos marítimos. Estes aspectos contribuiriam para o desenvolvimento de uma mentalidade política voltada para o mar.

Dispondo assim, de condições políticas¹ e geográficas favoráveis aos empreendimentos marítimos, Portugal daria início às grandes expedições exploratórias, cuja meta era construir uma rota oceânica das especiarias, como alternativa à rota terrestre então dominada pelos turcos otomanos, considerados hostis aos interesses comerciais europeus. O pioneiro deste empreendimento oceânico foi D. Dinis (1279-1325), precursor do "espírito de Sagres" que viria a se materializar com a famosa escola homônima, fundada pelo Infante Don Henrique no primeiro quartel do século XV. Devido às suas iniciativas, desenvolveu-se em Portugal uma poderosa mentalidade marítima, propiciada tanto pela criação de academias universitárias voltadas para os estudos marítimos, quanto pela formação de gente do campo em audaciosos marinheiros treinados em técnicas de pesca e de atividades navais, em geral. D. Dinis foi ainda o responsável pela criação da marinha costeira que, protegendo estuários e o litoral contra as investidas dos argelinos mouros, facilitou a fixação de uma população inteiramente destinada as atividades pesqueiras no litoral português. (Caminha, 1980:55-6).

¹Politicamente, o Estado português surgiu no século XII favorecido também pelo apoio do Papado que ajudou os independentistas do auto-suficiente Condado Portocalense, a separarem a Diocese de Braga da Diocese de Compostela (Espanha), esta ultima muito ligada ao interior da Península Ibérica através da "estrada dos peregrinos de Santiago". A formação política de Portugal teria ainda o auxílio das Cruzadas, graças a expansão para o sul da "pequena portocalense", em direção aos grandes estuários do Tejo e da Guardiana. Esta expansão convinha à Igreja na época, não apenas para facilitar os trajetos dos cruzados entre a Palestina e o norte da África, mas também para expulsar os mouros do sul da Europa (Carvalho, 1995:63-5).

Como outras importantes contribuições de D. Dinis, mencionam-se ainda, as suas iniciativas para o desenvolvimento da construção de navios, a concepção de projetos de artilharia naval de grande porte e os princípios doutrinários estabelecidos com vistas a arte da guerra naval, que permitiu o êxito do primeiro grande desembarque anfíbio oceânico da história, utilizado na conquista de Ormuz e de Málaca contra os mouros (Modelski & Thompson, 1988:151-3).

Graças a D. Dinis, Portugal descobrira, assim, a vantagem do uso das comunicações oceânicas sobre as terrestres, valendo-se dos princípios de estratégia naval tais como concentração e mobilidade de forças e, também do fator surpresa, para vencer tanto no comércio como na guerra, demonstrando ainda ter avaliado perfeitamente a importância do controle dos chamados “choke points” (passagens estreitas utilizadas na navegação).

A política marítima desenvolvida pioneiramente por D. Dinis vai se concretizar, de forma efetiva, a partir da chamada “Índia Geração”(a dos Infantes), da qual D. Henrique foi o mais notável expoente. A introdução das “Caravelas”, um novo tipo de navio maior do que as “Naus” e as “Galeras”, capazes de atingir a velocidade de 10 quilômetros por hora e de afrontarem as águas oceânicas, também contribuiria para o sucesso do desenvolvimento da marinha portuguesa (Mallet 1907:10).

O primeiro grande empreendimento marítimo de D. Henrique, também conhecido pela alcunha de “O Navegador”, seria a organização das primeiras expedições em direção à Índia no primeiro quartel do século XV. D. Henrique se notabilizaria pelo desenvolvimento das ciências náuticas e oceanográficas em Portugal, a partir da coleta e sistematização de informações cartográficas e geográficas, além do progresso nos estudos sobre conhecimentos náuticos e estratégias navais. Com isso, as explorações portuguesas passaram a ser realizadas em bases mais racionais, imbuídas de um caráter comercial ao mesmo tempo que científico: a partir de 1419, a cada ano partia uma expedição nova que teria a missão de ultrapassar o ponto extremo atingido pela expedição precedente.

Devido às dificuldades técnicas das embarcações e também, dos ainda incipientes conhecimentos geográficos da região, que se buscava descobrir, os progressos obtidos foram lentos e difíceis. Para ultrapassar o Cabo Bojador, ao sul do Marrocos, tido

como obstáculo mitológico incontornável, necessitaram-se de quinze anos (1419-1434); de Bojador até Gâmbia (1.500 km.) a expedição levou dez anos (1435-1445); levou-se mais quinze anos para percorrer 2.000 km. até o Golfo da Guiné; e partindo da embocadura do Rio Congo precisou de mais outros seis anos para atingir o Cabo da Boa Esperança (2.500km.), alcançada por Bartolomeu Dias em 1488. Dez anos depois (1498) Vasco da Gama atinge enfim a Índia. Em suma, foram necessários três quartos de século para que os portugueses alcançassem seu objetivo principal que era o de assegurar o domínio da rota Atlântico-Índico, a partir do funcionamento entre Lisboa e Goa da "Carreira da Índia" (Coutau-Bégarie, 1985:44 e Mallet, 1907:12-13).

Desde o início das primeiras descobertas, Portugal procura assegurar o monopólio de suas conquistas, afastando os espanhóis, seus principais rivais, da rota do sul, através, inicialmente, do Tratado de Toldo em 1479 e, em seguida, pela bula "Aeterni Regis" de 1481, quando o Papa Sisto IV assegura à Portugal a posse de todas as terras e ilhas ao sul das Canárias e a oeste da Guiné. Bloqueados ao sul, os espanhóis se dirigem a oeste onde, em 24.12.1492, Cristovão Colombo chegaria à América. Com o objetivo de consolidar suas descobertas, os espanhóis obtêm pela nova "Bula Intercoetera" de 3.5.1493 a posse de "todas as ilhas e terras firmes achadas e por achar, descobertas ou por descobrir, para o Ocidente e o Meio Dia, fazendo e construindo uma linha desde o Pólo Ártico, a saber, do Setentrião, até o Pólo Antártico, a saber Meio Dia, quer sejam terras firmes e ilhas encontradas e por encontrar em direção à Índia, ou em direção a qualquer outra parte, a qual linha dista de qualquer das ilhas que vulgarmente são chamadas dos Açores e Cabo Verde cem léguas para o Ocidente e o Meio Dia (...)" (Atlas Hist.Geog. 1984:6)

Esta Bula equivalia à doação perpétua do Novo Mundo aos espanhóis. Diante dos protestos portugueses, os espanhóis aceitaram negociar o deslocamento desta linha para 370 léguas a oeste dos Açores e das Ilhas do Cabo Verde. O novo acordo, originado das negociações, deu origem ao Tratado de Tordesilhas, assinado em 7.6.1494 e ratificado pelo Papa em 1506. Este tratado era de grande importância para Portugal pois colocava,

sob sua zona de influência, o território do Brasil que já havia sido localizado² pelos portugueses em 1500, a partir de expedições comandadas por Pedro Álvares Cabral.

O Tratado de Tordesilhas, segundo o texto que lhe deu origem, tinha, no entanto, várias imprecisões referentes a linha demarcatória que nunca ficou muito bem determinada, apesar dos inúmeros trabalhos realizados sob a forma de comissões, congressos e convenções. Um exemplo clássico foi a indefinição do ponto de partida desta linha, pois em nenhum trabalho ficou esclarecido qual das ilhas do Arquipélago de Cabo Verde seria adotada como marco da contagem das 370 léguas que prevaleceriam. Da mesma forma, não ficou esclarecido qual seria a quantidade das léguas contidas em cada grau longitudinal, pois havia divergências a respeito da exata dimensão destes graus. Como resultado, os reis da Espanha e de Portugal, nunca conseguiram chegar a um acordo sobre os limites “legais” de seus impérios coloniais respectivos. De qualquer forma “ a política hábil, sabia e persistente do então rei de Portugal, D. João II, conduziu o império português a um grande triunfo: conservando o exclusivo da Índia, assegurava também a futura posse do Brasil “ (Idem:7).

Posteriormente, a vitória portuguesa na Batalha de Diu (Índia), em 1509, além de assegurar para Portugal o uso dos oceanos para fins comerciais, contribuiria também para desviar as atenções do Império Otomano do Mediterrâneo para o Índico (Carvalho, 1995:49). Este feito contra os otomanos, que ameaçavam Roma e a Igreja Católica, garantiria a Portugal, pelo Papado³, o controle do Atlântico (via Tratado de Tordesilhas) para poder funcionar a “carreira da Índia” por mais de um século (idem:63).

A partir de Tordesilhas os impérios português e espanhol vão se organizar de forma diferenciada. Os espanhóis procuram colonizar e explorar rapidamente suas terras

²Estudos historiográficos revelam a existência de um mapa-múndi, datado de 1448, de autoria do cartógrafo veneziano Andrea de Bianco que, a partir de descrições feitas pelo navegador português Diogo de Teive, podia-se ver a costa norte do Brasil, que o cartógrafo denominou de “ixola otinticha”, que significa “ilha autêntica” no dialeto vênico (Doria, Francisco, JB/8.11.97: Caderno Idéias, p.4).

³O apoio papal tinha relações com a missão cristianizadora dos empreendimentos marítimos portugueses. Os teóricos europeus da época como, por exemplo, Letèvre d’Etaples julgava em 1522, a importância de estabelecimento do *regnum christi* sobre os povos conquistados pelos exploradores portugueses. Outros, como Erasmo, era mais reticente, recendo que em nome de Cristo, os descobridores descjassem impor a exploração e o primado de seus interesses econômicos, embora em sua obra “Ecclesiaste”, editado em Agosto de 1535, aceitasse que os povos descobertos pudessem escutar a mensagem cristã difundida pelos europeus (Martins, José V.P., JB de 8.11.97:4).

em cima dos destroços dos impérios destruídos, como o Inca e o Azteca. Na concepção do grande conquistador espanhol Hernan Cortez "Sem povoamento, não pode haver uma boa conquista, e se não houver conquista, seus habitantes não serão convertidos (ao cristianismo). O ápice das conquistas deve ser, portanto, povoar os novos territórios" (Butel, 1997:74). Nas áreas ocupadas pelos espanhóis, iria desenvolver tanto a cultura da cana-de-açúcar quanto a exploração de minas nos altiplanos peruano-boliviano, na costa do Pacífico, onde eram comercializados com a Europa (através do porto de Sevilha), via Estreito de Magalhães e Passagem de Drake no extremo sul do continente americano. É preciso mencionar também, que após o reconhecimento do istmo do Panamá por Vasco Nunes de Balboa em 1513, foi aberta uma rota terrestre para ligar os dois oceanos em 1519. Em 1529, foi proposto pela primeira vez a construção de um canal, mas o projeto foi abandonado porque, segundo relatos da época, "A Providência quis que o Atlântico e o Pacífico ficassem separados por terra" (Coutau-Bégarie, 1985:45-6).

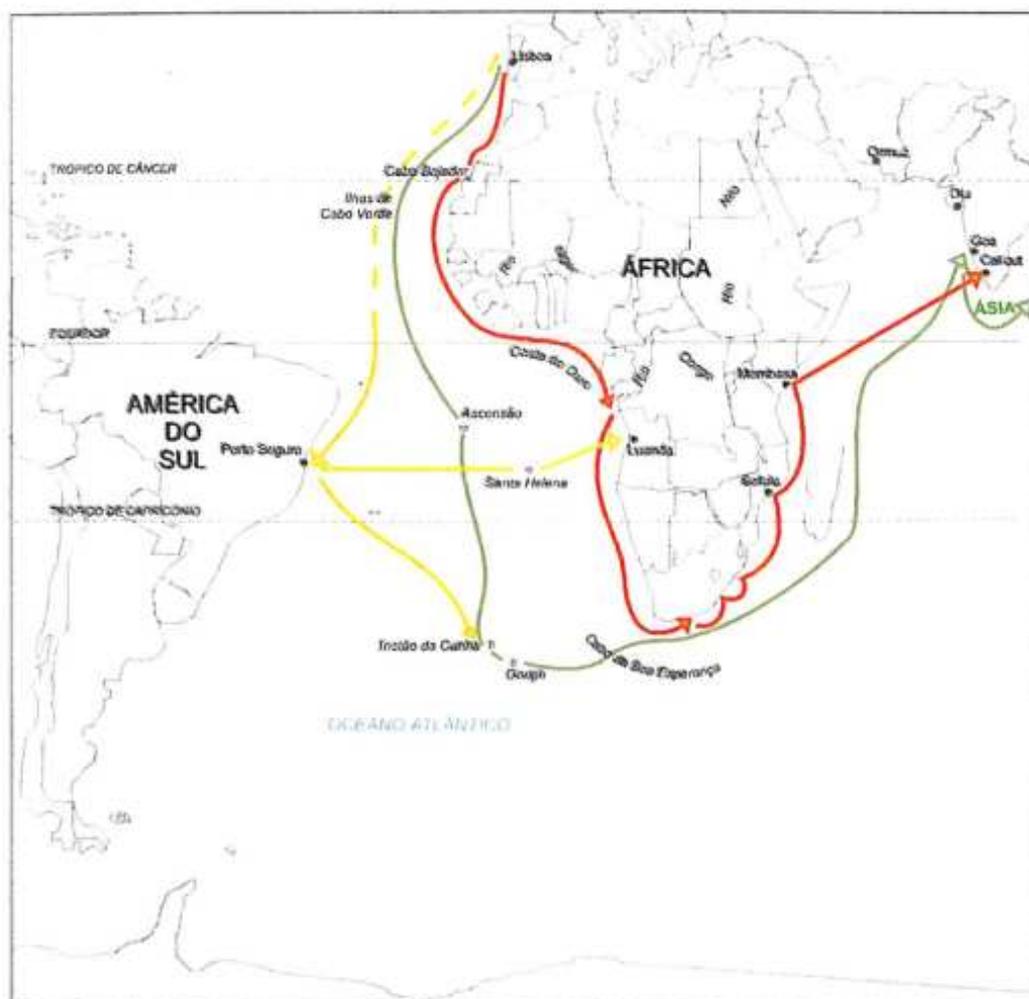
Os portugueses por seu turno, em seus empreendimentos marítimos, não tinham, como os espanhóis, a meta de ocupar e conquistar novos territórios. O objetivo maior era o de estabelecer uma rede de postos de comércio e militar com o intuito de comercializar mercadorias destinadas a Lisboa e à Europa. Semelhantes aos fenícios e cartagineses, os portugueses ocupavam somente um certo número de pontos sobre as costas sem contudo penetrar pelo interior, constituindo primeiro um projeto de conquista de conteúdo estritamente marítimo. Isso atribuiu a Portugal a denominação de "civilização de caranguejos", pela fato de ocuparem somente as faixas costeiras dos territórios conquistados (Mallet, 1907:14).

Como síntese da estratégia naval portuguesa de domínio marítimo, Jaime Cortesão(1955:118) lembra que "a história portuguesa pode resumir-se numa série de esforços para o aproveitamento das possibilidades atlânticas do território; o primeiro, de arranjo interior sobre o anfiteatro longitudinal voltado para o mar; o segundo, para utilizar as vantagens da sua posição no sudoeste da Europa e na esquina de dois mares; o terceiro, para explorar todas as possibilidades da sua posição em relação a parte restante do planeta, conhecida e por conhecer. Na realização de tais esforços Portugal forjou a sua individualidade nacional e, com ela, influiu na história da humanidade".

A respeito desta característica dos empreendimentos marítimos portugueses, Carvalho (1995:87-8) menciona que a estratégia portuguesa teve por base estabelecer um elo de ligação intercontinental juntando, ao continente, os arquipélagos da Madeira e dos Açores para construir a plataforma de lançamento dos descobrimentos e como base essencial para o funcionamento da “Carreira da Índia”. Estas “plataformas” serviriam também para atenuar o penoso regresso das embarcações, face aos fortes ventos que sopram do setentrião. Posteriormente, a descoberta das ilhas oceânicas de Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena⁴ e o Arquipélago de Cabo Verde, teriam as mesmas funções de ponto de parada e de abastecimento dos navios que trafegavam na rota da Índia (mapa 2)

⁴Estas ilhas seriam anexadas pela Holanda em 1633 e em 1673 passam para a administração da Companhia Inglesa das Índias Orientais. Entre os anos 1815-1821 Santa Helena abrigaria Napoleão Bonaparte após a derrota em Waterloo. Em 1833 a ilha é cedida à Inglaterra que, em fins do século XIX construiria ali um cabo submarino ligando a Europa à África.

ROTAS MARÍTIMAS ABERTAS PELOS PORTUGUESES



FONTE : Atlas Times - Folha de São Paulo - 1995, pag. 154-5; 162.

Nesse sentido, pode-se dizer que os portugueses, além de terem descoberto e demonstrado a importância do poder marítimo oceânico (naval e comercial) para a multiplicação do poder nacional, colocou ainda em prática os princípios da estratégia marítima, assim definido por Castex (1931:170): a consecução do domínio do mar, através da chamada batalha naval decisiva (Diu), para enfim passar a realização dos chamados objetivos ulteriores que são atacar a terra a partir do mar (exemplos de Ceuta, Ormuz e Málaca); transportar e abastecer forças militares por mar; e assegurar o exercício da exploração econômica valendo-se do mar (a Carreira da Índia).

Mesmo sem ter ainda assegurado o controle da “Carreira das Índias”, os portugueses procuraram estabelecer bases de comércio com a China controlando os

estreitos de Málaca e o comércio na junção do Golfo de Bengala e o Mar da China. Em 1517 eles criam uma base em Cantão, e em 1520 abrem uma embaixada portuguesa em Pequim. Com uma visão global do processo de conquista, criaram uma estratégia bastante avançada para a época, baseado num sistema de exploração conjunta e combinada em todos os oceanos e nos quatro continentes.

Esta política de controle da rota das Índias sofreria, contudo, uma inflexão no século XVII: a partir do momento que suas posições no Índico e no sudeste asiático passaram a sofrer ataques de novos concorrentes, o Império português tornaria-se Atlântico (Toussaint, 1981:36). Houve neste aspecto, um recuo na estratégia marítima portuguesa, incapaz de garantir o controle de seus postos militares ao longo dos dois oceanos. Devido à perda para os holandeses, das preciosas bases de Java, Sumatra e Málaca, o governo português decidiu concentrar seus esforços no Atlântico Sul, também ameaçado pelos holandeses quando estes ocuparam a costa nordeste do Brasil (1624) e Angola (1641). Com a vitória contra os batavos entre 1648 e 1654, Portugal consolida sua posição de Império Marítimo no Atlântico Sul, provocando importantes desdobramentos econômico e estratégico inaugurando, segundo o historiador Luiz Felipe de Alencastro (1985-6:233), um período de "Pax Lusitana" de hegemonia marítima e comercial.

1.2 - A Política do *Mare Clausum* e o Comércio Atlântico Português

No final do século XVI, o império comercial português atinge seu apogeu. Sua esquadra, composta de cerca de quatrocentos navios, duas mil caravelas e outras tantas embarcações menores⁵, singravam todos os mares transportando mercadorias para serem comercializadas na Europa e nos territórios da Ásia, África e América. Através dos capitais acumulados no comércio europeu com as Índias, foi possível desenvolver o novo comércio açucareiro, a partir do estabelecimento de um moderno complexo agroindustrial de produção de açúcar no nordeste do Brasil (Schilling, 1978:189).

⁵Em comparação com a Espanha que possuía, entre 1606-10, 965 navios mercantes e a Holanda 1750 navios mercantes e 600 de pesca em 1636; a frota portuguesa era, até meados do século XVII, a mais importante da Europa (Butel, 1997: 75 e 112)

O desenvolvimento da produção açucareira no Brasil, se inicia em meados do século XVI face às invasões francesas e à concorrência holandesa ao comércio português na Ásia⁶. A base deste trabalho residia na mão de obra escrava oriunda da África, sobretudo das regiões de Angola, do Congo e da Costa da Guiné. O comércio atlântico de escravos foi inaugurado pelos próprios portugueses, em princípios do século XVI no Golfo da Guiné, onde comercializavam ouro em troca de escravos para trabalharem na Costa da Mina. Ao longo desse século, este comércio desloca-se progressivamente para a África Central, na embocadura do rio Congo. O comércio de escravos nesta região, obedeceu a dois impulsos sucessivos: o primeiro resultou do desenvolvimento das plantações de cana-de-açúcar na ilha de S.Tomé; o segundo foi decorrente do crescimento da demanda americana e sobretudo brasileira, por escravos (Abshire, 1969:37-8).

A introdução de mão-de-obra africana no Brasil iniciou-se em 1554 e, através de "Alvarás", permitia a cada proprietário de engenho escravos para trabalharem nas plantações de cana-de-açúcar. O comércio de escravos, ao mesmo tempo que permitia o desenvolvimento da produção açucareira, também serviu como medida para subordinar os territórios coloniais à política da Coroa, sobretudo através do controle do fluxo de mão-de-obra a partir de Angola, então a principal fornecedora de escravos para o Brasil⁷. Para monopolizar o comércio colonial, o então Governo da União Ibérica estabelece o "exclusivo colonial" (em prática a partir de 1580 quando Portugal foi incorporado ao trono espanhol) que proibia, aos estrangeiros, as atividades de comércio em suas colônias.

⁶Ainda em fins do século XVI, os portugueses passaram a sofrer a concorrência dos mercadores holandeses que obtinham condições de trocas mais vantajosas nas localidades mercantis da Ásia. Estes obtinham produtos por preços mais baratos que os vendidos pelos portugueses, e conseguiam com os mandatários locais, redução dos direitos alfandegários e a concessão para instalar entrepostos e representações comerciais. Para melhor ampliar as suas bases na Ásia e combater os portugueses e espanhóis, os mercadores holandeses iniciaram o processo de fusão de diversas sociedades mercantis que passaram a constituir em 1602 a Companhia Holandesa das Índias Orientais, recebendo do governo holandês o "privilegio" de controle sobre a navegação e o comércio com o oriente, valendo-se de prerrogativas como construção de navios, combate aos concorrentes, elaboração de tratados, e estabelecimento de bases comerciais e financeiras na Ásia. Com o tempo, estas bases transformar-se-iam em núcleos de ocupação militar, procedida depois pela conquista direta dos territórios (Caminha, 1980:70).

⁷Até 1681 entraram no Brasil cerca de 1 milhão de escravos oriundos de Angola (Rodrigues, 1961:17)

Esta medida gerou protestos dos holandeses que, impedidos de comercializarem na América, projetaram a criação de uma “Companhia das Índias Ocidentais” como forma de fazer valer os “direitos” de uma navegação livre no Atlântico. A ação projetada contra o Brasil, por exemplo, resultou na obtenção dos direitos de transportar nos seus navios cerca de dois terços do açúcar produzido aqui, entre 1609-1621 (Butel, 1997:113). As ações holandesas no Atlântico estavam respaldadas na tese do *mare liberum* do jurista holandês Hugo Grotius que, em 1614, propugnava a liberdade dos mares, sem se referir ao Oceano Índico, onde a sua tese poderia ser usada contra os próprios holandeses (Idem:110).

Através das Companhia das Índias Ocidentais, os holandeses procuram controlar os principais portos do comércio de açúcar, sobretudo a partir da chegada em Recife, no ano de 1627, de Maurício de Nassau. As primeiras medidas tomadas foram a reorganização da produção açucareira e a ocupação dos portos de tráfico de escravos africanos, o que seria feito com a ocupação de Angola em 1640. A reação portuguesa foi estratégica: transferir forças navais da Bahia e Rio de Janeiro para Angola em duas expedições, realizadas em 1645 e 1648 visando com isso, a estrangular o comércio holandês de escravos para Pernambuco⁸. A terceira expedição, comandada por Salvador de Sá e financiada por plantadores fluminenses, parte do Rio de Janeiro e garante a expulsão dos holandeses sediados em Angola no ano de 1648. Gradativamente, os holandeses se deslocam para o Cabo da Boa Esperança onde se instalam em 1652. Em 1654 são finalmente expulsos de Pernambuco, onde encontravam-se exauridos desde a Guerra dos Guararapes entre 1648-9 (Abshire, 1969:43 e Rodrigues, 1961:20).

Com a derrota dos holandeses em Angola e em Pernambuco, começa a fortalecer os laços sentimentais e políticos entre o Brasil e a África. Nesse sentido observa-se que Angola passa a depender mais do Brasil do que de Portugal, a tal ponto que os seus próprios governadores e funcionários, saiam do Brasil e não mais de Portugal. A

⁸A ocupação de Angola pelos holandeses provocou um crescimento das despesas da Companhia das Índias Ocidentais o que teria gerado desconfianças de seus acionários que se voltam para seus devedores no Brasil (onde era credora de empréstimos efetuados pelos donos de engenhos para a produção de açúcar e importação de escravos). Isso contribuiu para aumentar os descontentamentos com a presença holandesa, levando os luso-brasileiros a organizar o movimento de sua expulsão de Pernambuco. (Alencastro, 1985-6:182)

restauração de Angola, realizada a partir do Brasil, salvou o império português da bancarrota e com ela, a existência da própria metrópole (Rodrigues, 1961:22). Neste contexto, Portugal viu-se confrontado com o dilema de uma potência marítima em plena expansão, porém sem estruturas políticas e militares para consolidar suas conquistas coloniais e proteger a sua frota marítima, nas rotas controladas por eles. Tendo sido desalojados das suas bases militares e feitorias comerciais na Ásia e em partes da África, pelas outras potências européias que ambicionavam igualmente a implantação de colônias e linhas de comércio oceânico, os portugueses passam a questionar sua própria capacidade de controlar o império que constituíram.

Segundo Alencastro (1985-6:211-2) os problemas coloniais portugueses ocorreram num quadro histórico balizado por problemas político e diplomáticos originais, tratando-se de um Estado cuja existência havia sido posta em perigo com a incorporação de Portugal ao Reino da União Ibérica (1580-1640). Em suma, foi um Estado submetido a um duplo constrangimento: político e militar por parte da Espanha; e ainda econômico por parte da Holanda e da Inglaterra. Em virtude destas circunstâncias desfavoráveis, buscou-se ao menos defender a burguesia mercantil e o aparelho do Estado gestor do comércio português, iniciando-se uma política de ocupação mais efetiva de certas áreas mercantis além-mar, em que tivesse mais condições de conter a cobiça da concorrência européia e que pudesse oferecer condições de gerar riquezas, fator este fundamental para a conservação da monarquia e da integridade territorial lusitana.

Em 1625, o jurista português Frei Serafim de Freitas procurou defender a política colonial portuguesa em sua obra *De Justo Império Lusitanorum Asiatico*, numa réplica direta ao *mare liberum* de Grotius. Nesta obra, Freitas defendia a apropriação, por Portugal, dos encraves costeiros e dos mares adjacentes a eles, no sentido de consolidar o comércio português na Ásia ameaçado pelos holandeses. Estes, organizados em torno da Companhia das Índias Orientais, tinham por objetivos impor a liberdade dos mares e diluir a vantagem obtida pelos portugueses no comércio marítimo da Ásia. Para justificar a supremacia marítima portuguesa nos mares deste continente, Freitas argumentava que o comércio português não seria o principal fator de conquista pois a missão maior de Portugal era a de evangelizar os povos infiéis, e o comércio serviria apenas como

pretexto para evangelização⁹. Impossibilitados de fazer valer estes princípios nos mares da Ásia, a tese do *mare clausum* passou a inspirar as ações portuguesas no Atlântico Sul, como uma tentativa de reviravolta nas condições de declínio em que se encontrava o império colonial português, após a guerra contra a Espanha em 1660.

A partir desse ano, Portugal ainda teria conflitos com os espanhóis até 1668, o que colocava a importância da aliança com a Inglaterra, para garantir a independência portuguesa. A troca do apoio britânico na guerra contra a Espanha foi realizada mediante a cessão dos enclaves da Índia, a base de Tanger, no norte da África, e a autorização aos britânicos de estabelecer mercados na Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro. Mas a essência dos acordos era o estabelecimento de privilégios comerciais para a Grã-Bretanha que, em troca, defendia as possessões lusas, garantindo a sobrevivência de Portugal como potência colonial (Becker & Egler, 1993:47). Em suma, os tratados luso-britânicos assinados logo após a “Restauração” propiciam o fim do conflito luso-espanhol, consolida a independência portuguesa face à Espanha, e oferece novas bases políticas para a dominação portuguesa no Brasil e nas suas colônias africanas.

Dependente economicamente da Inglaterra e deficitário nas suas trocas com os países europeus, Portugal passa a acentuar o comércio atlântico através de uma política que visava a garantir a manutenção das suas colônias no Atlântico, já conquistadas e consolidadas juridicamente, reforçando assim o caráter comercial na exploração colonial (Rodrigues, 1982:224). Segundo Alencastro, no movimento do “comércio quadrangular” Inglaterra-Portugal-Brasil-África” se afirma e se consolida o edifício da “Pax Lusitana” no Atlântico Sul, criando um sistema de interdependência cujas extremidades eram polarizadas pelas manufaturas inglesas e trabalho escravo africano, comercializado pelos portugueses para trabalharem no Brasil (op.cit., 1985-6:233).

A edificação da “Pax Lusitana” no Atlântico, foi a forma encontrada por Portugal para aliviar o peso da dependência econômica e política à Inglaterra, sem perder sua posição de império colonial europeu. A arquitetura do edifício foi elaborada tendo como

⁹Esta missão, com o apoio do papado, também seria defendida, meio século mais tarde, por um outro eclesiástico, Padre Antônio Vieira, ao sustentar que o objetivo do comércio oceânico não era de enriquecer Portugal mas de resguardar os bens mais preciosos conquistados e agora, ameaçados pela cobiça das outras potências (Alencastro, 1985-6:215).

ponto de partida as rendas obtidas com o comércio exterior que, por sua vez, eram utilizadas para estimular a expansão marítima. Esta lhe asseguraria as colônias e os enclaves territoriais já conquistados, entreabertos ao comércio inglês. Por sua vez, essa concessão feita à Inglaterra, garantiria a independência de Portugal e, ao mesmo tempo, permitiria à Coroa conservar as suas colônias além-mar.

Assegurado o controle de suas colônias, após a expulsão dos holandeses do Brasil e Angola, Portugal cria uma base econômica no Atlântico Sul em torno da produção escravagista (Brasil) e de uma zona de reprodução de escravos (Angola e portos africanos controlado pelos portugueses). Pilar da “Pax Lusitana”, o comércio de escravos se apresentaria como o eixo central do comércio atlântico português e de seu encaixe na economia inglesa, limitando os efeitos econômicos das “trocas desiguais” institucionalizada pelo Tratado de Methuen de 1703 (Abshire, 1969:50).

Um dos trunfos fundamentais dos portugueses, em seu comércio de escravos, foi o controle, parcial ou total das saídas marítimas dos grandes estados negreiros do século XVIII, ou sejam: de Ashanti e Dahomey na Costa da Mina¹⁰ e o Império Lunda e o Reino Ndongo, ambos na África Central. Neste último, o título do rei era Ngola, do qual os portugueses tomaram o nome “Angola” para designar o território ocupado por eles no contexto das “guerras angolanas”. Estas guerras, iniciadas em 1575 e terminadas em 1683, foram desencadeadas pelos lusos como meio de afirmação do controle português do comércio de escravos africanos no Atlântico Sul (Idem:39).

As conquistas militares portuguesas na África propiciaram a consolidação de um amplo espaço de relações no Atlântico Sul, através do desenvolvimento de um intenso comércio de mercadoria oriundas do Brasil e utilizadas como troca por escravos africanos

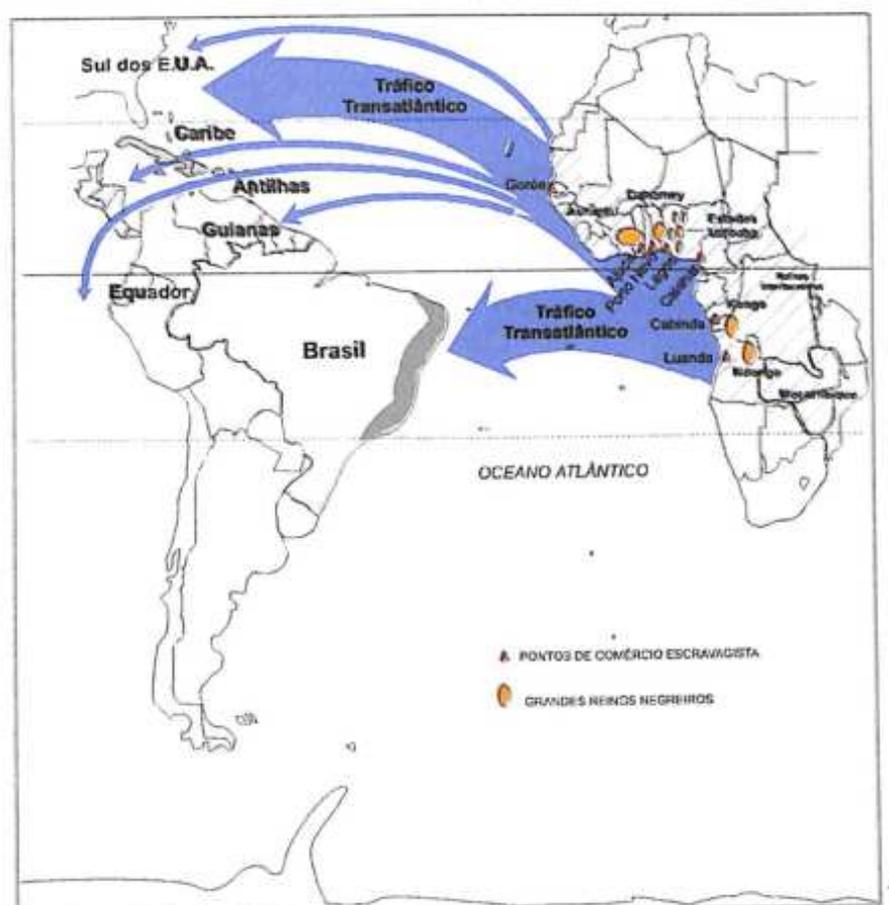
¹⁰ O comércio de escravos na Costa da Mina sofria a ameaça dos concorrentes europeus e desde 1661, pelo Tratado de Paz com a Holanda (relativo ao fim holandês no Brasil), Portugal se comprometeu a pagar taxas em todas as transações realizadas entre o Rio Volta (atual fronteira do Togo e Gana) e o Gabão. Nestas circunstâncias, para continuar a obter escravos desta região (excetuando a possessão da Guiné) sem ter que passar pelo controle dos batavos, Portugal teve que se apoiar militarmente na Fortaleza de São João Batista de Ajudá, situada no Reino de Daomé. A Fortaleza, construída pelos portugueses, dispunha de pequena força militar e de um diretor que mantinha relações com o Rei de Daomé e se sustentava com uma contribuição portuguesa. Esta medida garantiu um certo fôlego para os portugueses continuarem controlando esta importante região fornecedora de escravos (Rodrigues, 1961:29-30).

Um destes produtos, a cachaça, com o tempo passou a constituir-se na principal mercadoria de troca com Angola nos séculos XVII e XVIII . Um outro produto, a mandioca, representou um importante fator de integração do porto do Rio de Janeiro ao comércio atlântico, até a sua reconversão agrícola para a produção de açúcar, na virada do século XVI para o XVII . Difundida, via Angola, por toda a África Central, a mandioca serviu como base alimentar de populações inteiras, permitindo redução de mortalidade e a retomada dos circuitos interiores do comércio de escravos (Alencastro 1985-6:84-5). Também os búzios, encontrados nas praias brasileiras, serviam como moeda de trocas ou ornamentos (em certas áreas da África Central) e passaram a constituir em importante mercadoria. Incentivada pelos holandeses no período de ocupação, os búzios brasileiros concorriam com aqueles recolhidos na África¹¹.

A bipolaridade das relações entre os mercados brasileiros e africanos, possuía uma dinâmica própria que condicionava cada vez mais a política colonial portuguesa no Atlântico. Como consequência, o comércio atlântico reforça o poder de certas aristocracias africanas e amplia a oferta de escravos revelando, enfim, um modo de exploração colonial especificamente português que fez nascer uma estreita dependência, entre as zonas de utilização do trabalho escravo no Brasil e as zonas de oferta de escravos na África. Esta dependência correspondeu à organização do poder metropolitano, à acumulação do capital comercial e à lógica da escravatura moderna. Esta forma de acumulação se fortaleceria com a prática do “exclusivo colonial” que proibia as atividades de comércio negreiro aos estrangeiros (também outras atividades comerciais, exceto para a Inglaterra após 1651) e a indústria para os brasileiros. Nestas circunstâncias, o comércio negreiro, ao permitir a reprodução da produção colonial, seria um instrumento decisivo para a elaboração do edifício colonial português no Atlântico Sul, baseado na “plantation” e no trabalho escravo. Através do mapa 3 pode-se perceber a intensidade do comércio negreiro para o Brasil em comparação com os fluxos de escravos para outras regiões da América.

¹¹Os búzios brasileiros eram considerados de pior qualidade por serem mais quebradiços, do que os encontrados nas praias do litoral Indico (Alencastro, 1985-6:85)

COMÉRCIO NEGREIRO TRANSATLÂNTICO



1.3 - As Relações Comerciais Brasil-África

Até o século XVII o comércio atlântico Brasil-África se orientava a partir da produção açucareira do Nordeste e da região fluminense, baseada na força de trabalho escravo trazidas das regiões do Golfo da Guiné e da África Central. Favorecida pela divisão geográfica do império português na África, a captação de escravos estendeu de São Jorge de Mina, no Golfo da Guiné, e São Paulo de Luanda, abrangendo a Ilha de São Tomé e todo o trecho da costa até o Cabo da Boa Esperança. No início do século seguinte, contudo, já não são mais os interesses da produção açucareira que dominam a economia colonial, agora substituída pela produção aurífera e diamantífera na região de Minas gerais. A partir da exploração aurífera mudam-se os termos do pacto colonial, a

diferenciação setorial e regional da demanda faz nascer interesses conflitantes no mercado interno e externo de escravos. Nos portos africanos de comércio de escravos, o ouro brasileiro passa a suscitar perturbações no comércio, principalmente na Costa da Mina onde a soberania portuguesa era questionada. Os holandeses e ingleses estimulam as trocas de africanos contra o ouro em pó, trazido do Brasil pelos negreiros, e repassam os produtos manufaturados brasileiros por intermédio dos mesmos. Esta intermediação crescente, faz com que cresça no Brasil, o temor de que Portugal não detenha o conjunto do comércio de escravos, repartindo-o com outras potências coloniais.

A concorrência estrangeira no comércio atlântico e as dificuldades de drenar eficazmente as trocas entre a metrópole e as colônias, fizeram com que a administração colonial portuguesa, sob a condução do Marquês de Pombal, passasse a intervir no comércio atlântico, através da criação da Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão e da Companhia Geral de Pernambuco e Paraíba fundadas, respectivamente, em 1755 e 1759. A primeira delas tinha o objetivo de desenvolver atividades múltiplas na Amazônia e Senegâmbia, graças aos enclaves de Cabo Verde e da Guiné estimulando, por intermédio do comércio de escravos, a agricultura comercial no litoral da Amazônia. A segunda tinha por objetivo inicial controlar o comércio entre a Bahia e a Costa da Mina, orientando as demandas de escravos para Angola e Guiné, melhor controladas pelos portugueses. Os baianos, de início, recusaram esta nova orientação da Companhia pois preferiam continuar operando na Costa da Mina onde, tradicionalmente, comercializavam escravos por tabaco, principal produto da Bahia, e que lhes garantiria maior autonomia neste comércio (Rodrigues, 1961:27). Mas, posteriormente, as taxações feitas pelos holandeses sobre o tabaco, mudaram a posição inicialmente desfavorável dos comerciantes baianos em relação à Companhia (Alencastro, 1985-6:31)

Com a criação das companhias, Portugal busca domesticar as trocas comerciais Brasil-África através de um maior controle dos mercados de escravos, embora elas tivessem na verdade objetivos essencialmente geopolíticos, que eram os de recolocar Pará e Pernambuco junto à rede comercial portuguesa e colonizar a Amazônia com o intuito de furar a flanco do império espanhol americano. Entretanto, a dificuldade de Portugal em competir com as outras potências européias, a dependência vis-à-vis à

Inglaterra e o vigor das trocas bilaterais entre Brasil e África, impôs obstáculos à política de Pombal no Atlântico, resultando no fracasso dessas Companhias.

Deste modo, as dificuldades em centralizar os fluxos comerciais Brasil-África, demonstrou que esse comércio era condicionado, não pela economia metropolitana, mas sim pela economia brasileira. Em face da decadência portuguesa na navegação e no comércio, os colonos brasileiros decidiram tomar a iniciativa de incrementar o comércio atlântico, que acabaria controlado por eles a partir dos portos de Salvador e do Rio de Janeiro, absorvendo todo o comércio e navegação de Angola. Os próprios navios negreiros, gradativamente, passaram a ser fabricados no Brasil, em estaleiros do Recôncavo Baiano e na Baía de Guanabara onde, a partir de 1750, representavam cerca de 80% do total empregado no comércio com a África. Para Rodrigues (1961:27), em meados do século XVIII, dos 30 a 40 navios mensais que circulavam entre o Rio e Angola somente 2 ou 3 eram portugueses. Sobre esta situação assim se expressou o Secretário de Estado português, em 1770 “não se podia ver sem grande dor que os nossos domínios do Brasil tinham absorvido em si todo o comércio e navegação da costa da África, com total exclusão de Portugal, e que aquela parte que os brasileiros não fazem, para todo em poder das nações estrangeiras” (Idem:27).

O comércio atlântico Brasil-África, contribuiu para formar uma zona de interações econômicas de dimensões oceânicas facilitando a fixação, sobre este comércio, de capitais e equipamentos de navegação, reduzindo-se com isso, os custos do transporte no Atlântico Sul (Alencastro, 1985-6:149). Os principais eixos do comércio sul-atlântico eram entre a Bahia e o Golfo da Guiné, e entre o Rio de Janeiro e Angola.

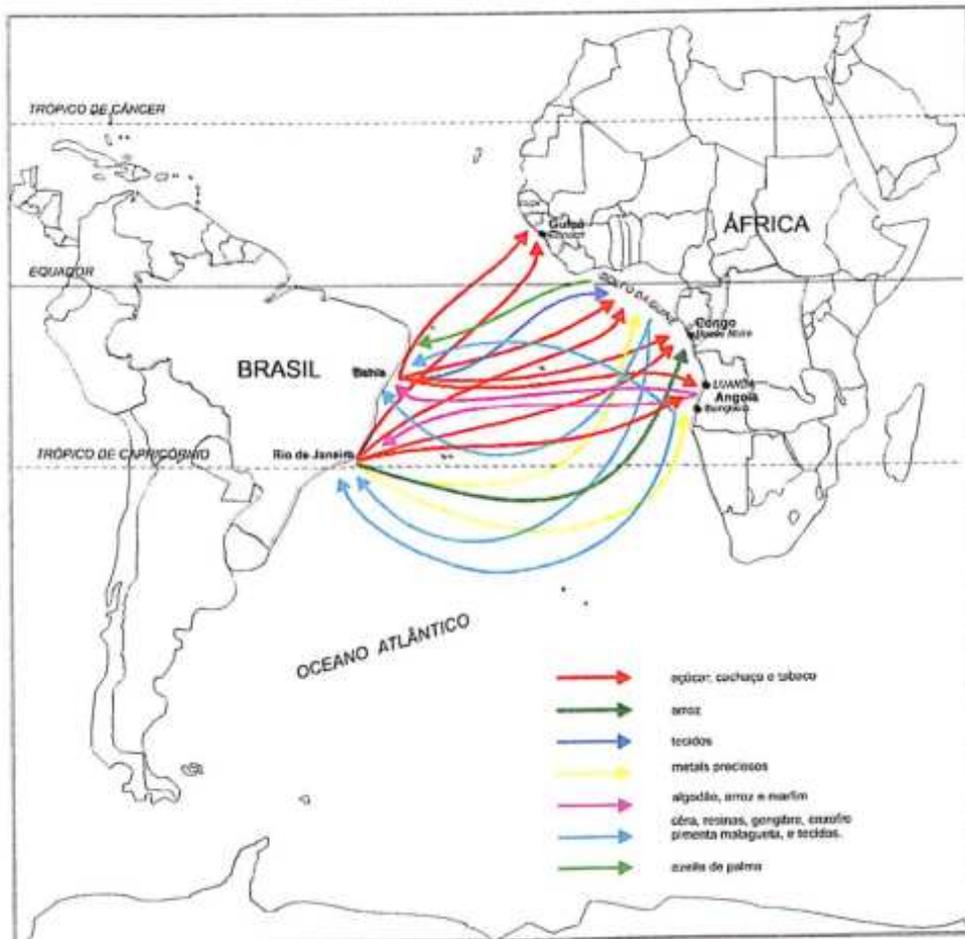
No Golfo da Guiné, o principal eixo de comércio se dava entre Bahia e o Reino de Daomé (atual Benin) que no princípio do século dezoito, era uma das regiões de maior tráfico de escravos¹² e o de mais intenso comércio de toda a África. Mantinha com a Bahia estreitas relações, tanto ao nível comercial, quanto político-diplomático, expresso pelas freqüentes visitas de embaixada. Os baianos, através do porto de Salvador, mantinham um comércio considerável com o Daomé indo daqui todos os anos de 12 a 15

¹²O comércio de escravos entre a Bahia e a Costa da Mina também abrangia outras localidades desta região como a Costa do Marfim, Costa do Ouro (Gana) e Nigéria.

navios levando açúcar, cachaça, algodão, arroz, leite, azeite de peixe, café, couros, doces, madeira, ouro e tabacos; e trazendo, além de escravos, tâmaras, cera, azeite de palma, metais preciosos, gengibre e óleo de amendoim. O porto do Rio de Janeiro, por sua vez, realizava a navegação e o comércio com os portos de Angola e Benguela. Os principais produtos comercializados eram manufaturas, cachaça, açúcar, tecidos, metais preciosos, carne seca, toucinho, farinha e feijão. Em troca recebiam, além de escravos, arroz, algodão, cera, gengibre, pimenta malagueta, resinas, marfim, óleo de amendoim, enxofre e tecidos (Rodrigues, 1961:27).

MAPA 4

COMÉRCIO ATLÂNTICO - PORTUGUÊS E RELAÇÕES BRASIL - ÁFRICA



As vésperas da chegada da Família Real ao Brasil, o comércio com a África se intensificava em função da diversificação da produção agrícola e mineral brasileiras inclusive com o início da expansão das plantações de café no Vale do Paraíba que exigia

um número crescente de mão-de-obra escrava. Ao mesmo tempo, declinavam as exportações portuguesas para o Brasil e aumentavam as exportações inglesas, marcando o fim do pacto colonial. Segundo Rodrigues (1961:34), a solidariedade da nação com o tráfico, que aumenta para satisfazer as exigências do trabalho cafeeiro, amplia o comércio com a África, cria o negócio dos traficantes e aumenta, pela importação da mão-obra, a africanização do país.

Além do comércio com a África, os comerciantes luso-brasileiros iam diretamente à Índia movimentar negócios que envolveriam artigos como tecidos orientais, frutas, tapetes, pimenta, etc. Com isso, o Brasil passou a polarizar o comércio triangular unindo-se à África e à Ásia, sem participação portuguesa. Este eixo triangular se romperia com o início da colonização britânica na Índia em 1817, e através das medidas adotadas por Portugal para proibir que os navios oriundos da Índia, aportassem nos portos brasileiros.

Neste período, o Atlântico Sul foi palco de acirradas disputas entre Portugal e as outras potências européias, interessadas em controlar as ilhas das rotas do Cabo e da Passagem de Drake na parte meridional da América do Sul. A Rota do Cabo, controlada pelos portugueses no início do século XVII, foi sucessivamente repassada para o controle dos holandeses (1652) e ingleses (1806). Os franceses, fracassados no seu projeto de constituição de uma França Antártica no continente sul-americano, dirigem-se para a África Ocidental, ao largo do Senegal onde iniciam o processo de colonização da África ocidental.

Por fim, registra-se a emergência dos britânicos como grande força marítima e os verdadeiros vencedores da disputa pela supremacia no Atlântico Sul. A Inglaterra, vinculada ao Reino Unido da Grã-Bretanha, em 1707, iria construir um império que, à maneira portuguesa, “acumularia pontos de apoio naval”, e a moda espanhola, “constituiria protetorados nos impérios destruídos”, além de colônias de plantações tropicais escravagistas. O império inglês “é o império polimorfo por excelência e é aí que reside a sua força” (Coutou-Bégarie, 1985:46-7).

Atacando a articulação africana da economia brasileira, a Inglaterra rompe a “Pax Lusitana” no Atlântico Sul, pois esta passa a se tornar um obstáculo à “Pax Britannica”

de poder marítimo e hegemonia comercial. O tratado anglo-americano "Foreign Slave Trade Bill" assinado em 1806, estabeleceria o fim do comércio de escravo inglês "em nome dos princípios de justiça, de humanidade e de saúde política". Cria-se a partir dele, um contexto diplomático e econômico inteiramente novo onde o tráfico de negros deixa de ser uma questão relevante da política colonial portuguesa -um ramo do comércio intercolonial- para se tornar tema internacional submetido à co-fiscalização britânica. Em 1815 os resultados do Congresso de Viena isolou Portugal, que defendia a abolição do comércio de escravos em prazo mais longo, e legitimou a supremacia marítima britânica no Atlântico Sul com profundas implicações também nas relações Brasil-África. Estes temas serão analisados mais detalhadamente no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 2 - A “Pax Britannica” e o Novo Significado Estratégico do Atlântico Sul e das Relações Brasil-África

“.... A Inglaterra aspira ao domínio universal da Ásia, assim como pelas colonizações e guerras que vai empreendendo na África, se deve supor que aspira ao senhorio absoluto desta grande região. (...). Eu creio de todo o meu coração é que o Brasil ainda há de receber algodão e arroz de Benguela, cera da China e açúcar de Tunquin ...(Deputado Cunha Matos em Discurso na Câmara dos Deputado em 3 de julho de 1827 apud Rodrigues, 1961:157)

Em réplica, o embaixador britânico no Brasil, Lord Posomby em 1828, chegou a noticiar às autoridades britânicas, a sua preocupação de que o Brasil pudesse consolidar e ampliar as bases do comércio de escravos luso-brasileiras no litoral africano, assegurando para si o controle do Atlântico Sul:

“Nas instruções que me foi dada pelo senhor Canning, se nota a resistência em atribuir a posse permanente da Banda Oriental ao Brasil (...). Crêem (os brasileiros) que uma vez donos da costa inteira da América do Sul, desde o Amazonas até o Prata, e podendo estabelecer estações na costa africana, poderão seriamente controlar (...) o comércio da Inglaterra com a Índia, a China e toda a Ásia Oriental e o Pacífico. Não nos faltam rivais invejosos e inimigos o bastante que ajudariam, se pudessem, a diminuir nosso poder” (Apud Bellis, 1978:37).

A partir desta “guerra” de discursos, pode-se perceber claramente os conflitos de interesses opondo o “jovem” Império do Brasil e a Grã-Bretanha, então a maior potência marítima e econômica do velho continente e do mundo. O eixo da discórdia era o comércio atlântico brasileiro, com foco no tráfico de escravos e um dos principais obstáculos para a consecução da supremacia britânica no Atlântico Sul. Na primeira parte deste capítulo, pretende-se analisar a emergência do poder Marítimo da Grã-Bretanha e seus principais objetivos estratégicos no Atlântico Sul.

Na segunda parte do capítulo serão analisadas as percepções brasileiras acerca da real importância do comércio atlântico para o jovem Império do Brasil visto que era, ao

mesmo tempo, fator de unidade nacional e de desenvolvimento das regiões brasileiras¹³. Na perspectiva do Governo Imperial, as Relações Brasil-África, fundamentadas no comércio de escravos eram importantes não só para a manutenção da ordem política interna, mas também para a construção de uma política externa no Atlântico Sul, independente dos interesses europeus (português e, principalmente, britânico).

As dificuldades de ordem política, econômica e militar para a consecução dos objetivos traçados resultariam no enquadramento do Brasil à "pax britannica" com o conseqüente afastamento da África. As transformações de ordem estratégicas ocorridas na região, com a colonização do continente e as construções dos canais de Suez e do Panamá, serão os outros elementos de análise que ajudarão a entender a dinâmica da construção e da posterior diluição da dimensão atlântica da política externa imperial brasileira e da própria noção do Atlântico Sul como bacia de interações econômicas, políticas e culturais.

2.1 - A Emergência do Poder Marítimo Britânico e Sua Projeção no Atlântico Sul

Em 1805, após derrotar a Espanha e a França na Batalha de Trafalgar, a Grã-Bretanha passa a fazer valer os princípios da "pax britânica" em todos os mares e regiões do mundo, ao longo de todo o século XIX. Este evento representaria o marco inicial de um projeto geopolítico de supremacia marítima e comercial, em que uma visão global, política e estratégica passou a preponderar (Oliveira, 1994:248).

Até o século XVII, a Inglaterra constituía-se num pequeno reino pouco povoado, em uma Europa setentrional ainda marginal dos centros econômicos localizados na parte mais meridional do continente. O objetivo inicial dos ingleses era o de derrotar os espanhóis, que até então detinham o controle do comércio europeu, passando a atacá-los no outro lado do Atlântico, em suas ricas colônias americanas. Posteriormente, com a colonização da América do Norte, os ingleses paulatinamente passam a controlar as rotas comerciais do Atlântico Norte, expulsando não só os espanhóis, mas também os

¹³Sobre este tema consultar: Becker Bertha & Egler, Claudio "Brasil: Uma Potência Regional na Economia Mundo, Rio de Janeiro, Bertrand, 1993, cap.2 pp. 55-6; e Machado, Lia O. " A Questão da Unidade Territorial do Brasil", Anais do 8º Encontro Nacional de Geógrafos, 1990. Salvador:AGB, 1990, V.2.

holandeses e franceses, presentes naquela região. Os meios desta dominação eram fornecidos pelo domínio comercial dos mercados da Europa do Norte e da América inglesa. Este domínio vai durar até a independência dos Estados Unidos, quando os ingleses forçosamente, se viram obrigados a se voltarem para o Atlântico Sul, já que na porção norte deste oceano os norte-americanos, recém-independentes, voltaram-se de costas para o Atlântico e iniciaram sua expansão em direção ao Pacífico (Butel, 1997:207).

A concepção política do poder marítimo inglês foi propugnada, anteriormente, por Sir Walter Raleigh (1552-1618) e teve execução a partir de três pilares: domínio das rotas marítimas, conquista de novas áreas, e expansão do comércio marítimo. Desde então, graças à aquisição de bases navais, a Grã-Bretanha¹⁴ passa a obter, sem grandes dificuldades, o direito de estender sua soberania sobre terras longínquas. O Tratado de Utrecht (1713), reconhece seu controle sobre Terra-Nova no Canadá e o rochedo de Gibraltar (tomado da Espanha em 1704). Posteriormente, o Tratado de Aix-la-Chapelle (1748), lhe dá o reconhecimento da sua posse sobre a Flórida e o domínio do Mar das Caraíbas e do sub-continente indiano. Por fim, o Tratado de Paris (1763) somaria ao Império Britânico, as ilhas do Ceilão, Maurício (Índico) e Malta (Mediterrâneo).

A fase de conquistas marítimas britânicas teve como principal estratégia a dispersão de seu pavilhão por todos os cantos do mundo. O estabelecimento de bases navais em Cingapura, Cabo, Alexandria, Gibraltar e Douros concretizado já no século XIX, significou enfim, a consolidação do império marítimo britânico, o que fez o Almirante inglês Ficher exclamar “cinco chaves fecham o mundo e estas cinco chaves pertencem à Inglaterra” (Gallois, 1990:298).

Para a compreensão da emergência do império marítimo britânico no decorrer do século XIX, dois aspectos importantes devem ser enfatizados. O primeiro deles, refere-se ao desenvolvimento do comércio britânico e do espírito empresarial liberal que sustentava os riscos financeiros das empreitadas. A marinha foi um dos resultados bem sucedidos graças ao desenvolvimento de projetos de navios e da capacidade técnica que

¹⁴A partir da constituição do Reino Unido, em 1707, será utilizada neste trabalho a denominação de Grã-Bretanha e de Inglaterra, bem como a nacionalidade britânica e inglesa.

permitiu a concretização de motores à propulsão e além disso, a posse de matérias primas então essenciais como o carvão e o ferro.

Outro aspecto a salientar diz respeito às inovações técnicas ocorridas na Inglaterra, propiciadas pela revolução industrial ao longo do século XIX. A aplicação do vapor para propelir navios de guerra, foi uma destas técnicas cujo uso facilitou enormemente o emprego das frotas navais, não apenas para defesa costeira, mas também para projetar estas forças em cenários marítimos mais amplos e com grande precisão (Oliveira, 1994:252). Sobre este aspecto, Alain Brun (1995:200) observa que eram bastante claras as relações entre o navio a vapor e a expansão colonial no século XIX. Segundo ele, se as marinhas de guerra foram um dos meios principais desta expansão, elas foram também uma das causas. Particularmente na França, os dois primeiros navios a vapor: o “L’Africain” e o “Le Voyageur”, construídos em 1819, foram empregados para realizar patrulhas no Rio Senegal e favorecer os transportes entre a França e a Argélia. O interesse francês residia na instauração de forças navais melhor equipadas no país, para fazer frente à Inglaterra.

Para os estrategistas navais franceses, o emprego do vapor oferecia a oportunidade de suplantar a superioridade britânica em termos de números de navios. Para os ingleses, o navio a vapor facilitaria ainda mais o controle das rotas e a consolidação do seu poder de influência nos mares do mundo. Como os navios exigiam bases de apoio para abastecimento de carvão, isso se resolveu com a apropriação de muitas ilhas situadas ao longo das rotas marítimas, como as de Santa Helena, Ascensão, Tristão da Cunha e Malvinas (1833), no Atlântico Sul; bem como Diego Garcia (1810) no Índico, entre outras.

Imbuída do espírito liberal e das transformações ocasionadas pelas revoluções industrial e burguesa da virada do século XVIII para o XIX, a Grã-Bretanha, através de sua marinha, passou a assumir igualmente, uma posição gerencial e tutelar em relação aos problemas marítimos globais, como a erradicação da pirataria e supressão do comércio escravo. Agindo como “polícia dos mares”, a Grã-Bretanha assumiu uma função internacional que passou a ser aceita como de sua responsabilidade natural, extensiva a todos os cantos do mundo.

Segundo Oliveira (1994:246), esta característica é uma das lições mais importantes em relação ao significado do poder marítimo: este não pode ser criado efetivamente apenas com recursos decorrentes dos impostos, nem florescer sem uma tradição e uma cultura marítima bem sedimentada. Isto foi proporcionado em grande parte pela marinha mercante britânica no decorrer do século XIX, adaptando-se em escala adequada às necessidades do império em contínua expansão.

No Atlântico Sul, o interesse britânico manifestou-se desde a fase dos descobrimentos e início da colonização ibérica. O objetivo era exercer maior domínio econômico na Europa a partir do controle das rotas da Índia, então dominada pelos portugueses. É evidente que a presença dos impérios marítimos português e espanhol assim como o equilíbrio de forças entre França, Holanda e a própria Inglaterra, todos empenhados em adquirir uma supremacia marítima, obrigou que tais interesses não se manifestassem em termos de uma ação militar ou naval significativa; pelo menos para assegurar um armistício de forças presentes no relacionamento entre estes países no continente europeu. Os diferentes tratados assinados com Portugal desde o século XVII, puderam demonstrar a eficiência de uma estratégia comercial em detrimento da ocupação militar efetiva.

Entretanto, a medida que a Grã-Bretanha começou a se destacar entre seus rivais, tanto no plano continental europeu quanto no marítimo, e os impérios marítimos espanhol e português começaram a enfraquecer, a ação da presença naval britânica ampliou ainda mais. Neste contexto, é possível afirmar que nos momentos iniciais dos movimentos de independência dos países sul-americanos, os ingleses aparentemente pretendiam anexar parcelas significativas dos territórios coloniais da Espanha. No entanto, o insucesso da ação militar na região do Rio da Prata, quando foram derrotados sucessivamente em 1807 e 1808 pela esquadra espanhola, obrigaram os ingleses a propugnar por uma nova orientação estratégica.

Esta nova orientação tinha como fundamento exercer um predomínio comercial através da consolidação e expansão de sua posição econômica na região, sem a necessidade de colonização explícita. Daí se explica o reconhecimento, por parte da Grã-

Bretanha, dos novos estados independentes sul-atlânticos, e mesmo o auxílio dissimulado aos insurgentes independentistas (Eldridge, 1987).

Assim, a estratégia britânica no Atlântico Sul exigiu um misto de ação de seu poder naval visando a objetivos políticos e o predomínio dos meios de transporte para a consecução dos objetivos econômicos, estes voltados sobretudo, para o fortalecimento do seu poderio industrial na região, e ao mesmo tempo, impedir a participação de outras nações européias (em particular a França) no comércio regional. Com isso, a marinha mercante da Grã-Bretanha bem como o seu poderio naval passaram a ser dominantes no Atlântico Sul, representando o apoio indispensável para o exercício da sua supremacia na região. A supremacia marítima britânica, consolidou-se a partir de duas formas principais: a primeira que visava o domínio das rotas, via controle de estreitos, passagens e a utilização de portos e aquisição de ilhas para o estabelecimento de bases navais; e a segunda voltada à supressão do tráfego comercial entre o Brasil e o continente africano, apontando diretrizes para a futura colonização da África.

2.1.1 - A "Royal Navy" e o Controle da Rota Sul-Atlântica

No Atlântico Sul, a Rota das Índias criou a "diagonal insular"; segmento de rotas marítimas portuguesas em direção ao Índico que envolviam as ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha. Este triângulo, se destacou como trampolim para a América do Sul, e como uma das bases de apoio para os britânicos colonizarem a Cidade do Cabo e a Índia, nas primeiras décadas do século XIX. Logo em seguida, a expansão geográfica do império britânico na Ásia¹⁵ e a conseqüente valorização da passagem de Drake e Cabo Horn (que serviam de ligação entre o Atlântico e o Pacífico), colocou em evidência a necessidade de controle das ilhas Malvinas e dos arquipélagos peri-antárticos: Shetlands do Sul, Sandwich do Sul e Georgias do Sul. Todas estas ilhas foram de extrema importância para a consolidação da supremacia britânica no Atlântico Sul, funcionando igualmente como flanco de retaguarda para o controle das rotas marítimas do comércio nos continentes africanos e sul-americanos (Castro, 1997:23-4).

¹⁵Iniciada com a conquista de Cingapura(1819), Maláca(1824), Hong Kong(1842), Birmânia(1852), entre outras aquisições no continente asiático (Atlas da História do Mundo, 1995:240).

As primeiras tentativas de controle comercial no Brasil, remonta ao Tratado de Methuen, firmado no início do século XVIII entre Portugal e Inglaterra, que autorizava esta última a se valer livremente do mercado brasileiro e, sobretudo, do porto do Rio de Janeiro. Graças a este Tratado, o Rio de Janeiro seria transformado na grande base britânica para a rota das Índias, até a tomada da Cidade do Cabo dos holandeses em 1806. Neste período o porto do Rio de Janeiro era o mais importante da região do Atlântico Sul, em termos de trocas comerciais com a África e Ásia e de maior capacidade para atividades navais, fora da área marítima europeia. Além de possuir as melhores condições quanto ao reabastecimento, reparo e apoio logístico, o porto representava também, uma significativa área de concentração para as esquadras britânicas graças aos acordos estabelecidos no referido Tratado, na aliança contra a França (Bauss, 1981:75-9).

A utilização do porto do Rio de Janeiro como base naval pela marinha britânica, possibilitou a ampliação dos interesses britânicos em vários pontos da porção meridional do planeta, principalmente na Índia, nas áreas ao sul de Madras e do Ceilão (Sri Lanka), cedidas pelos portugueses no processo de "Restauração". O porto do Rio, além disso, serviu como base de apoio na proteção das rotas marítimas para Calcutá, Bombaim e Cantão. A colonização da Austrália foi grandemente facilitada pelo abastecimento, proporcionado pelos fornecedores sediados no Rio de Janeiro, e o sucesso britânico na conquista do Cabo deve-se, em grande parte, ao apoio logístico prestado por esta cidade aos navios de guerras, da mesma forma que serviu aos propósitos de enfraquecer o controle espanhol no Rio da Prata. Neste sentido, graças ao porto do Rio de Janeiro, os ingleses consolidaram o seu domínio sobre a Índia, aumentaram sua supremacia comercial no Extremo Oriente, abasteceram sua colônia na Austrália, conquistaram a Cidade do Cabo e anularam o monopólio comercial espanhol no Prata. Sob um certo sentido, o Rio realmente representou a "cidade maravilhosa" para o poder naval britânico, no período compreendido entre o Tratado de Methuen e o término das guerras napoleônicas (Bauss, 1981:79).

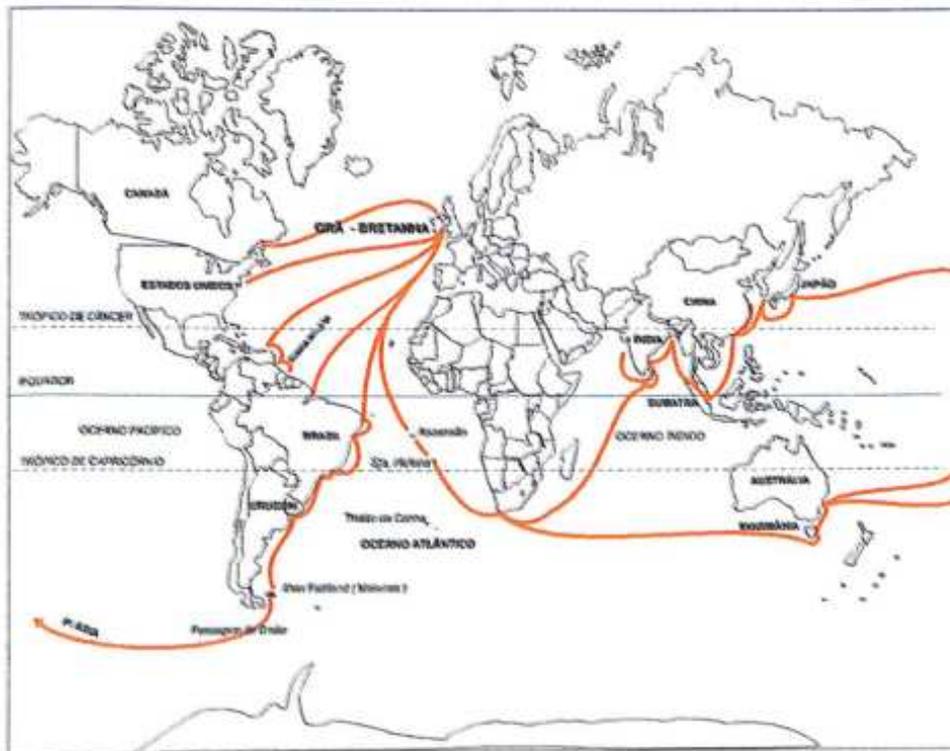
Além das bases continentais, os britânicos também se amparavam nos pontos insulares recém conquistados para consolidarem sua hegemonia marítimo-comercial. A aquisição das ilhas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e a ocupação da Cidade

do Cabo, garantiram a eles o controle total das rotas para a Índia e Austrália. Em 1833, com a posse das ilhas Malvinas e o conseqüente controle do Cabo Horn e da Passagem de Drake, os britânicos finalmente consolidam o seu poder marítimo e comercial na região do Prata em detrimento dos espanhóis, contribuindo para que intervissem, direta ou indiretamente sobre o comércio exterior dos países sul-americanos ao longo do século XX.

Como resultados da estratégia britânica, pode-se apontar dois desdobramentos principais: o controle do Atlântico Sul, em termos marítimos e comerciais; e sua utilização como principal rota marítima para o comércio dos britânicos com suas colônias no Pacífico e no Indico, sobretudo com a Índia. Segundo o mapa 5, pode-se perceber a importância do Atlântico Sul como rota principal para a consolidação do Império Britânico, graças às facilidades de acesso às outras bacias oceânicas e às inúmeras ilhas que servem de paragem, para abastecimento e reparos, de seus navios à vapor.

MAPA 5

ATLÂNTICO SUL SOB A "PAX BRITÂNICA".



2.1.2 - A Supressão do Comércio Brasil-África

A segunda forma de domínio marítimo britânico relaciona-se com a supressão do comércio entre o Brasil e a África. Embora o argumento utilizado pelos ingleses fosse a cruzada “humanista” contra o comércio de escravos, sabe-se que o interesse principal era extirpar focos de resistência à colonização do continente africano e controlar as rotas marítimas facilitadas pela introdução do navio à vapor (Silva, 1994:207-8).

Como se viu anteriormente, o Brasil era o centro do comércio atlântico português antes mesmo de tornar-se Reino em 1815, e o Rio de Janeiro, o porto principal do comércio afro-asiático e, ao mesmo tempo, a base da irradiação comercial britânica, através do qual visava a impor sua hegemonia marítima no Hemisfério Sul. Esta hegemonia era movida por interesses estratégicos e econômicos: conquistas de novos territórios; expansão de mercados para seus produtos industrializados; e defesa dos preceitos liberais advindos com a revolução industrial e burguesa, através da imposição do trabalho livre. Neste sentido, os britânicos procuram fazer valer os princípios da “pax britannica” centrando seus esforços no Brasil, o principal mercado de escravos das Américas.

O primeiro ato de intervenção britânica no comércio entre as duas margens do Atlântico, foi o Tratado de Aliança e Amizade de 1810, que estabelecia a abolição gradual do comércio de escravos limitando-o aos domínios africanos da Coroa Portuguesa. O segundo ato constituiu o Tratado de Comércio e Navegação, também de 1810, e incidiu diretamente sobre a circulação de mercadorias: ao priorizar a entrada de produtos ingleses, favoreceu o monopólio comercial inglês no Brasil e também na África, pois entre os privilégios concedidos, constava a permissão para que eles comercializassem nas possessões portuguesas na costa atlântica da África.

As conseqüências destes tratados no que se refere ao Brasil, foram a ruína de muitas firmas baianas que praticavam o comércio de escravos com a África, e o fim do monopólio das exportações/importações dos comerciantes do Rio de Janeiro. Isso geraria enormes ondas de protestos, não apenas contra o imperialismo britânico, mas também contra a subserviência portuguesa. Entretanto, apesar das restrições britânicas, o volume

do tráfico aumenta sensivelmente, com a reorganização da rede do comércio escravocrata pelos comerciantes luso-brasileiros. Calcula-se que entre 1812 e 1815, chegavam anualmente ao Rio de Janeiro, cerca de 12.000 escravos vindos de Angola, e 8.000 vindos da Costa da Mina, em direção à Bahia e Pernambuco (Rodrigues, 1961:117).

Conseqüentemente, não ocorreu a abolição gradual como se esperava e nem o tráfico ficou limitado às possessões portuguesas como se previra nos tratados. Por isso a diplomacia britânica decidiu prosseguir em seus esforços abolicionistas no sentido de supressão universal do comércio de escravos. No Congresso de Viena, os britânicos estabelecem o fim destas práticas ao norte da linha do Equador, ratificado pelo representante português no Congresso, afastando assim os mercados de Daomé, Ajuda e Guiné Bissau das trocas estabelecidas com os brasileiros. Caberia à marinha britânica verificar se o acordo estava sendo cumprido através da concessão do direito de visita, busca e apreensão do navio suspeito de tráfico ilícito. Na época, os cruzadores da marinha britânica tornaram-se peritos em deter os escravagistas e persegui-los, nas suas bases de operação na Costa da Mina.

Estas ações britânicas encontrariam resistências, por parte dos comerciantes de escravos dos Estados Unidos e da França, que não consentiram no direito de visita, pois acreditavam que essa atitude, além de visar a vantagens próprias, servia como um instrumento para garantir a manutenção da supremacia econômica e naval britânicas. O máximo que os britânicos conseguiram, da parte do governo dos Estados Unidos, foi uma sugestão para que as frotas britânica e americana cooperassem nos esforços de liquidar o tráfico. A diplomacia britânica não teve, portanto, êxito nas medidas práticas e nem o apoio internacional que esperava. Não conseguiu também vencer a organização do contrabando luso-brasileiro do tráfico de escravos que continuaria, apesar da vigência dos tratados: de 1815 a 1817 chegaram de Angola; ao porto do Rio cerca de 18.000 escravos; em Pernambuco cerca de 16.000 e na Bahia cerca de 13.000, sendo que para estes últimos, metade dos escravos vinham da Costa da Mina, região que estava submetida à proibição de comércio.

A súbita transição do regime de monopólio colonial para o da abertura dos portos, exerceu forte pressão sobre o comércio luso-brasileiro mas os prejuízos maiores recaíram

sobre a classe dos armadores e donos de estaleiros que construíam as frotas e transportavam os produtos comercializados no Atlântico Sul. Afastados do comércio marítimo pela concorrência inglesa, muitos deles voltaram-se ao tráfico aumentando as possibilidades de carregamento de escravos, e outros declararam falências deixando os navios apodrecerem nos portos brasileiros. Para vencerem as dificuldades na aquisição de navios nos estaleiros brasileiros, os traficantes iniciaram a importação de novas embarcações como navios a vapor e pequenos navios, como os ligeiros “clippers” norte-americanos, que conseguiam fugir mais rapidamente da perseguição inglesa (Rodrigues, 1961:124-5).

O comércio lícito brasileiro foi também extremamente prejudicado em favor dos comerciantes ingleses, franceses e portugueses, com os quais concorriam. As reclamações contra o direito de visita e busca, não eram atendidas e todo o comércio lícito se viu ameaçado de aniquilamento. Por trás disso, estavam não só a Grã-Bretanha, mas também as outras potências coloniais que, interessadas em se apossarem da África, procuravam afastar qualquer influência que o Brasil pudesse ter no continente africano.

Para os portugueses, interessava uma ruptura das relações Brasil-África, pois temiam que a independência do Brasil ainda pudesse levar Angola e Moçambique a optarem pela união com o Brasil. Os franceses, que vinham estabelecendo entrepostos comerciais na costa africana ocidental, também não via com bons olhos uma presença brasileira que tinha como alicerce não só o comércio atlântico, mas a presença de numerosos ex-escravos, os “brasileiros” que se constituíam em poderosos grupos locais, ora associados aos potentados africanos nativos, ora constituindo-se como burguesia de negócios (Mourão, 1994:184).

Os britânicos, através de seu ministro das Relações Exteriores Palmerston, para evitar o comércio de escravos nas colônias portuguesas, passaram a pressionar Portugal, pois acreditavam que o mais intenso comércio negreiro para o Brasil se fazia nos portos coloniais portugueses. Isso porque se no Brasil, desde 1826 não se podia fazer o tráfico, considerado pirataria, Portugal, que não assinara nenhuma convenção, sentia-se livre para realizar esse comércio. Por isso, Palmerston fez uma série de ameaças inclusive a de tomar Goa na Índia, o que de fato quase ocorre em 1839. Em seguida passou a aprisionar os

barcos que navegavam sob bandeira portuguesa permanecendo esta situação até 1842, data do Tratado anglo-português que classificava o tráfico como pirataria, dificultando a sua prática nos navios de bandeira portuguesa.

A continuidade do tráfico em direção ao Brasil, apesar dos tratados diplomáticos, fez recrudescer a repressão inglesa, que já não se limitava mais às buscas em alto-mar, passando a exercer rigorosa vigilância no litoral e adentrando o território brasileiro na busca dos contrabandistas. Entretanto, mesmo assim, não conseguiam acabar com o tráfico que atingia números superiores a 50.000, entre 1846 e 1850. Por conta disso levantou-se na corte britânica a polêmica acerca da virtual incapacidade da "Royal Navy" em eliminar o tráfico, devido aos expedientes de despistagem usados pelos contrabandistas. Palmerston concebeu então uma estratégia de pressão política e militar: não seria mais em alto-mar que os cruzadores da "Royal Navy" deveriam apontar seus canhões, mas sim no Rio de Janeiro. Em tempo, percebeu-se que este tipo de ação, ao invés de acabar com o tráfico, poderia fragmentá-lo em uma variedade de portos o que obrigaria a uma divisão de forças da "Royal Navy" em todos os portos e uma permanência da mesma por um tempo mais longo, o que não era o caso, pois se deflagaria um processo de ocupação e de violação da soberania brasileira. Contentou-se, portanto, a "Royal Navy" em praticar atos de sabotagem, saqueando e incendiando os navios e transferindo os bens neles encontrados para a esquadra inglesa e, como forma de intimidação, realizando exercícios navais na costa brasileira (Rodrigues, 1961:168-71).

Estas ações da "Royal Navy" revelaram que os objetivos britânicos eram os de consolidar sua hegemonia comercial e naval no Atlântico Sul, onde as relações Brasil-África constituíam um claro obstáculo. Devido à rápida expansão geográfica do império britânico, tornava-se indispensável abolir o tráfico e afastar as outras nações, especialmente o Brasil, com influência crescente junto a vários líderes africanos¹⁶. Segundo Silva (1994:209), o início da colonização efetiva da África ocorreu no ano de

¹⁶Sob o pretexto do combate ao comércio de escravos, os britânicos ocuparam cidades e portos africanos, depuseram chefes e reis hostis a eles e, depois de debilitá-los, restringiu-lhes a compra de armas e pólvoras, impedindo-lhes a cobrança de taxas de passagem de mercadores estrangeiros pelas terras sob sua soberania e destruindo o monopólio comercial em que muitos deles fundavam o seu poder (Silva, 1994:207-8).

1851. Foi nesse ano que os britânicos bloquearam a cidade de Lagos, para interditar o tráfico de escravos para o Brasil. O primeiro tiro de canhão dado contra eles, parte de um grupo sob a chefia de um brasileiro. Ele acreditava, juntamente com outras comerciantes da cidade, que com a chegada dos britânicos, findavam as trocas com o Brasil e, conseqüentemente, o predomínio comercial que tinham na cidade.

O poder naval inglês foi empregado, não apenas para interromper o tráfico de escravos, mas todo tipo de comércio existente entre o Brasil e o continente africano, e tendo ainda por interesse, proteger e estimular o comércio e os investimentos da Grã-Bretanha, na costa ocidental da África. Vastas foram as porções conquistadas pelos britânicos que, desde 1817, estabeleciam missões entre os Ashantis na Costa do Ouro, feitorias na Serra Leoa e a colonização do Cabo da Boa Esperança. Além disso, sob o manto de uma filantropia liberal¹⁷, os escravos que eram resgatados dos navios negreiros, eram enviados como trabalhadores contratados para as colônias inglesas no Caribe, que careciam de mão-de-obra após a abolição da escravatura naquela região em 1833.

Aos poucos o chamado partido político brasileiro, organizado na Nigéria, no Benin, no Togo e em Gana, vai perdendo terreno para os ingleses, franceses e seus aliados (Mourão, 1994:184). O Brasil, com isso, perde os pontos de apoio em terra e, no mar, vê seus navios sendo sistematicamente perseguidos pela armada britânica, apesar de todos os protestos diplomáticos por parte do governo brasileiro. Os antigos entrepostos comerciais, criados pela burguesia inglesa e francesa, vão dando lugar às colônias européias que desembocaria na "partilha" do continente no Congresso de Berlin entre 1884-1885.

¹⁷Em 1865, ocorre o fim do sistema escravista na América com a partida, para Cuba, do último barco de escravos. Este evento, contudo, não significou o fim do regime escravista no continente africano, que continuaria até depois da Primeira Guerra Mundial. Com o domínio colonial, a consciência européia havia deixado de considerar urgente o fim da escravidão que continuou a existir como atividade legal até 1901 no sul da Nigéria, até 1910 em Angola e no Congo, até 1922 em Tanganica, e até 1928 em Serra Leoa. Novas formas de servidão foram criadas pelos administradores coloniais, como o trabalho compulsório (Silva, 1994:216).

2.2 - O Império Brasileiro e As Relações Com a África: Continuidade e Ruptura do Comércio Atlântico

As relações Brasil-África, centradas no comércio de escravos, serão condicionadas desde o início do processo de Independência, pelos princípios da "Pax Britannica" no Atlântico Sul. O comércio de escravos, portanto, vai ser a principal pauta da diplomacia brasileira junto à Grã-Bretanha, (empenhada em eliminar este comércio), dado que funcionava como uma espécie de "soldadura" da unidade territorial (Becker & Egler, 1993:55-6).

No plano interno, contudo, a transição que culminou na Independência do Brasil, em 1822, não significou um simples resultado de uma subordinação total à supremacia britânica. Na verdade, os seus resultados guardam as especificidades do processo político do Brasil, de um lado, e do português, de outro, vinculados à revolução do Porto e do próprio projeto expansionista marítimo lusitano na qual o Império do Brasil seria, em tese, o herdeiro "natural" (Alencastro, 1985-6:302).

Esta idéia de "herança" portuguesa tem a ver com o projeto continuísta de D. Pedro I logo após se proclamar Imperador do Brasil. O objetivo principal deste projeto, era garantir a preservação da unidade política do território, conseguida a partir da manutenção da monarquia e da estrutura escravocrata. Devido ao enfraquecimento da política portuguesa no Atlântico Sul, este projeto envolveu também tentativas de controlar as redes comerciais e políticas lusitanas, como forma de garantir, primordialmente, o fluxo de escravos ameaçados pela repressão britânica.

O ponto de partida que conduziu ao processo de independência e que configurou as linhas gerais da política imperial de continuidade do comércio atlântico, foi a "transmigração" da Corte Portuguesa para o Brasil, em 1808, ocorrida como resultado das guerras napoleônicas na Europa.

2.2.1 - A "Transmigração" da Corte Portuguesa Para o Brasil e as Tentativas de Restabelecimento da "Pax Lusitana" no Atlântico Sul

Do ponto de vista da edificação do império marítimo português, a idéia de "transmigração" sempre foi um tema presente na corte portuguesa, como forma de evitar o comprometimento da segurança do país e o da monarquia lusitana. Isso ocorreu particularmente após o fim da guerra contra a Espanha, em 1661, e sugerida no ano de 1755, pelo Marquês de Pombal, por ocasião do grande terremoto que devastou a cidade de Lisboa (Magnoli, 1997:81). Com as guerras napoleônicas, o tema foi novamente colocado como objeto de discussão e, efetivamente posto em prática, devido a invasão francesa em Portugal, em novembro de 1807. Embora estivesse permeada de um caráter militar, consequência da guerra, a perspectiva da Corte era fazer do Rio de Janeiro a sede de um projeto geopolítico que unisse as duas margens do Atlântico Sul, dominado pela monarquia portuguesa (Nizza da Silva, 1986:382-4). Nesse sentido, a "transmigração" da corte portuguesa consubstanciaria a materialização da vocação expansionista portuguesa e, portanto, uma nova etapa da "Pax Lusitana" no Atlântico Sul.

Uma outra proposição de hegemonia marítima portuguesa, seria defendida pelo chanceler português Rodrigo de Souza Coutinho, amparado em uma ampla visão estratégica do papel do Brasil como sede do novo império marítimo português, englobando os territórios portugueses no Atlântico e no Índico, centralizando em Goa o comércio asiático, e abrindo-o a toda burguesia mercantil luso-brasileira. Tratava-se, em suma, de transformar o Brasil em um "Empório do Comércio de Entreposto entre a Europa e a Ásia", derivada de sua posição geográfica favorável e apropriada para este tipo de negócio (Magnoli, 1997:82).

Sede da Coroa a partir de 1808, o Rio de Janeiro serviria tanto aos propósitos de reconstituição do império marítimo português no Atlântico Sul, quanto aos objetivos de manutenção da unidade territorial. Base da legitimidade monárquica européia, numa América atravessada por insurreições republicanas, o Rio de Janeiro concentra as delegações diplomáticas, as forças navais européias em seu comércio interoceânico, capitais e negociantes vindos da América do Sul e da Europa. A nível interno, a instabilidade política e econômica das Províncias realça a importância do porto do Rio

sobre os demais portos brasileiros. Desprovidas de um centro comercial e de navegação direta com a Europa, a maior parte das cidades portuárias brasileiras mantém importante navegação de cabotagem com a capital. Esta por sua vez, articula as redes de comércio entre os negociantes franceses e ingleses, e entre estes e os portugueses (Alencastro, 1985-6:474).

Estas redes eram permeadas de conflitos pois os portugueses, que controlavam o comércio através de sua distribuição interna e externa, aplicavam uma legislação extorsiva, fixando pesadas taxas sobre os estoques de mercadorias, que por isso deveriam ser rapidamente distribuídas pelos comerciantes a fim de evitar custos maiores. Esta legislação era considerada "insensata" pelos estrangeiros, que passaram a se valer de outros portos da África e do Prata quando os estoques se acumulavam. Isso impediu que o Rio se tornasse um grande entreposto comercial da economia européia, no coração do Atlântico Sul.

O projeto grandioso da coroa portuguesa também esbarrou na divisão que se firmou, a nível do pensamento político e estratégico, entre os próprios portugueses que passaram a ter pontos de vista conflitantes em relação à posição do Brasil e de Portugal, no tocante à estrutura de uma monarquia transcontinental. Os opositores do chanceler português não aceitavam o Rio de Janeiro como sede da monarquia transatlântica, posição esta que seria reforçada diante das repercussões negativas do Tratado de 1810 que submetia Portugal às exigências britânicas de extinguir o comércio de escravos, base sobre a qual se sustentaria o projeto de restauração da monarquia transoceânica (Magnoli, 1997:83). Neste Tratado, a navegação portuguesa seria fortemente abalada resultando num quase aniquilamento da marinha e dos estaleiros, com sérios prejuízos para os comerciantes que perderam mercados para seus negócios.

Como resultado do impasse entre as correntes políticas, começou a ser difundida no Brasil a idéia da formação de um império exclusivamente brasileiro, sem vinculações com a corte portuguesa (Mattos, 1987:82). O decreto que elevou o Brasil à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves, em 1815, ao mesmo tempo que procurava defender os interesses da corte portuguesa no Brasil, colocou em questão, nos meios políticos luso-brasileiro, a real primazia do Brasil sobre Portugal, no sentido de não mais subordinar os

interesses brasileiros que eram considerados muito mais importantes que os de Portugal (Rodrigues, 1961:128). Conseqüentemente, antes que a Independência se concretizasse, já era patente a desunião dos dois reinos em torno do destino da União, que iria finalmente desembocar na Independência em 1822. Deste modo, a pressão política interna aliada as desavenças intrínsecas à revolução liberal do Porto, inviabilizaria a consecução do império marítimo que os portugueses almejavam reestruturar, a partir do Rio de Janeiro.

2.2.2 - O Projeto "Continuista" de D. Pedro I no Atlântico Sul e o Comércio Escravagista

Acerca do Império do Brasil, que surge em 1822, existem inúmeras interpretações sobre o verdadeiro caráter da emancipação do país após três séculos de subordinação colonial. O debate principal foi saber até que ponto houve ruptura ou continuidade no processo de emancipação política do Brasil, de acordo com as diferentes correntes de pensamento político que nortearam a constituição do Estado brasileiro. Para os conservadores, por exemplo, a Independência não poderia ser uma ruptura, uma quebra de tradições, mas sobretudo deveria representar uma filiação contínua desde Ourique (fundação de Portugal em 1.139)¹⁸ ao Ipiranga (7.9.1822), o que esvaziaria a Independência de todo o sentido revolucionário.

Para a concepção liberal, ao contrário, a Independência significava um renascimento, portanto, a morte do passado. Daí a perplexidade dos liberais quando José Bonifácio declarou em um decreto "o Imperador, a exemplo de seus gloriosos antepassados..." pois isso reencarnaria, segundo eles, o antigo despotismo da Coroa portuguesa (Rodrigues, 1975:240). Os liberais não admitiam a tese da sucessão dinástica e não podiam aceitar referências a gloriosos antepassados, que haviam submetido o povo brasileiro a três séculos de subjugação e repressão.

Entretanto, colocada a questão em termos factuais, aquém das concepções liberal ou conservadora, o movimento da Independência foi realizado sem rupturas bruscas com o regime colonial, especialmente nos seus aspectos fundamentais de relações sociais e regime da terra. Se ela não rompeu totalmente com o passado, nem venceu a submissão econômica, que passou de Portugal para a Inglaterra, não efetivou o objetivo principal, de

¹⁸Kinder, H. & Hilgemann, W. Atlas Histórico Mundial. Madrid, 1992, V.1:44.

independência total com que tanto sonharam alguns idealistas e radicais, antes e durante o movimento. Apesar de tudo, não se pode negar à Independência o sentido de ter conseguido formar uma pátria comum em torno da integridade territorial (Idem:243-9).

Assim surge o Império brasileiro em 1822, como uma unidade geopolítica agregando as antigas capitanias sob um mesmo centro político, materializado nas instituições monárquicas que funcionavam como mediadoras dos interesses conflitantes que se distribuíam de maneira irregular pelo imenso território (Mattos, 1987:86). A política continuista de D. Pedro I configurava a permanência do projeto original da “transmigração”, desvinculado do berço lusitano, cujo sucesso dependeria da capacidade do novo Estado em congregar os diferentes interesses das oligarquias escravagistas e representar os seus interesses no cenário internacional, sobretudo com Portugal e com a Grã-Bretanha.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo novo Estado independente foi a de reivindicar, junto a comunidade internacional, o reconhecimento de sua independência no sistema internacional¹⁹. A definição da política externa brasileira, por conseguinte, teria como meta primordial o reconhecimento da nacionalidade, o que seria feito através de inúmeras concessões às crescentes pressões internas e externas que recaíam sobre o nascente Estado nacional brasileiro.

A primeira meta a ser alcançada, portanto, foi consolidar a independência do Brasil através do rompimento com Portugal. Entretanto, esta tarefa estava condicionada a dois fatores: um diplomático, vinculado aos objetivos de continuidade do comércio de escravos, incluindo a possibilidade de estender os domínios imperiais ao Atlântico, incorporando as colônias africanas ao Império brasileiro. O outro fator, de caráter militar, envolvia o plano português de guerra da reconquista que tinha por estratégia a união do norte do Brasil a Portugal²⁰. Para fazer frente a Portugal, o Brasil adotou uma estratégia

¹⁹ Sistema internacional aqui entendido como “ordem” européia, pois a Independência do Brasil foi imediatamente reconhecida por dois reis africanos: o Oba Osenwede, do Benin, e o Ologum Ajan, de Lagos (Silva, 1994:196-7).

²⁰Neste sentido, registra-se que o foco principal de luta pela independência estava centrado no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Minas Gerais pois as outras províncias permaneceram, pelo menos até 1823, sob controle português. Na guerra contra os independentistas, os portugueses utilizaram a cidade de Salvador como base estratégica, valendo-se de sua excepcional posição geográfica que dificultava as

defensiva, envolvendo uma dimensão política, através da busca de alianças externas; institucional, através da criação do exército e da marinha imperial²¹; setorial, como a defesa do Rio de Janeiro e da costa atlântica; e operacional, como recrutamento, treinamento, deslocamento, abastecimento, contratação de oficiais estrangeiros²² e aquisição de armas (Cervo, 1992:27).

O problema mais espinhoso para o reconhecimento da independência brasileira foi a questão do tráfico de escravos e o controle das colônias portuguesas na África que viabilizasse o seu regular abastecimento. Essa questão oporia, inevitavelmente, Portugal e Grã-Bretanha ao Governo Imperial, interessados em verem rompido esse comércio. Ainda no período anterior, o Príncipe Regente D. Pedro I, pressionado internamente, não seguiu as recomendações da proibição do tráfico, isentando os navios negreiros de pagamentos de taxas na entrada dos portos, sob o argumento de dar proteção ao comércio do qual dependia em grande parte, a expansão da produção do país. A declaração de Independência em 1822 e a ascensão de dirigentes mais experimentados, tais como José Bonifácio de Andrada e Silva, conduziria o governo a adotar medidas mais flexíveis face ao contexto internacional da época.

Em fevereiro de 1823 o governo brasileiro acatou as proposições do mediador inglês, George Canning, de que a Inglaterra ofereceria reconhecimento imediato da

comunicações dos revoltosos do sul com o norte e o nordeste do Brasil. Além disso, os portugueses também se valeram do estaleiro naval da Ribeira, construído pelos próprios portugueses no século XVIII, que oferecia condições de reparos e de construção de novas embarcações. Em 1823, a esquadra naval brasileira, sob o comando de Lord Cochrane, conseguiu romper o bloqueio português na Bahia, se apoderou de dezenas de navios portugueses e, em seguida, se dirigiu ao Maranhão onde finalmente expulsou os portugueses que foram obrigados a retornarem para Portugal (Scheina, 1987:7-8).

²¹A criação da marinha imperial foi resultado de problemas específicos da época da independência, sobretudo os de caráter geopolítico, pois o país constituía-se em um vasto "arquipélago" cujas ligações somente se processavam por via marítima. Decorrente destes condicionantes, a Marinha constituía-se no elemento básico do poder imperial cujas principais missões eram: a) a defesa do litoral através do patrulhamento da costa brasileira; b) garantir a integridade territorial mediante a repressão aos movimentos regionalistas; c) atuar na região do Prata, como forma de dissuadir eventuais agressões por parte dos países vizinhos; d) garantir a defesa das linhas de comunicação marítima entre o Brasil e a África. A disposição estratégica das forças navais demonstrava coerência clara dos objetivos estratégicos e políticos: a Divisão Naval sediada em Salvador; a esquadra do Rio da Prata; a Divisão Naval do Leste, com base em Cabinda, no litoral da África, que ali operava com o propósito de incrementar o comércio de mercadorias e combater o tráfico de escravos considerado ilícito a partir de 1831 (Vidigal, 1985:13).

²²A contratação de oficiais estrangeiros como os britânicos Cochrane, Robert White, Grenfell e Willian "Guillermo" Brown resultou da situação de desemprego criada na "Royal Navy" após as guerras

Independência em troca de um acordo bilateral para o fim do comércio negreiro. Em abril de 1823, José Bonifácio fixa a posição oficial considerando que toda abolição “precipitada”, do tráfico negreiro, colocava em perigo a existência até mesmo do regime monárquico. Neste sentido, entre a política interna e externa, o governo optou pelo reconhecimento interno da independência, temendo pelos resultados de uma decisão como essa, devido ao frágil assento da independência (e da unidade territorial), junto a opinião pública e plantadores, favoráveis a continuidade do comércio de escravos.

Ainda durante o processo de independência, Portugal temia que a frota imperial sob o comando de Cochrane, enviada ao Maranhão para submetê-lo ao poder imperial, também fosse enviada a Angola, já que os interesses brasileiros em direção às colônias portuguesas eram facilitadas pelas lutas dinásticas que arrasavam Portugal²³. As rebeliões dirigidas por elites negreiras de Angola e Moçambique, desejosas de se unirem ao Império Brasileiro era, como se viu anteriormente, decorrente da influência que o Brasil exercia sobre o mundo afro-asiático lusitano. Essa influência passou a existir formalmente após 1815, quando o Rio de Janeiro tornou-se a sede da Coroa Lusitana onde se decidiam questões econômicas e políticas do Império Marítimo Português. A partir desse ano foi no Rio de Janeiro que se decidia a escolha dos governadores de Angola, Moçambique, Goa, Guiné e Cacheu. Por isso, quando se iniciou o movimento de independência no Brasil, grande parte da costa africana passou a sentir os influxos de autonomia vindos do Brasil e, dada as grandes vinculações existentes entre ambos, houve movimentos internos com vista a união ao Brasil.

Sobretudo em Angola, onde dois terços das suas elites eram de origem brasileira, o movimento de adesão ao Brasil foi mais intenso. A visita de deputados angolanos ao Brasil, em 1822, simpatizantes do movimento de união ao Brasil e o levante ocorrido em

napoleônicas, tornando-os disponíveis para atuarem nos movimentos independentistas da América do Sul (Scheina, 1987:2)

²³Segundo o historiador Manuel dos Anjos Rebelo, este temor dos portugueses foi decorrência do oferecimento de Lord Cochrane ao governo brasileiro para invadir Angola, logo após a repressão ao movimento da Confederação do Equador em 1824. Rebelo, M. dos A. S. *Relações entre Angola e o Brasil (1808-1830)*. Lisboa, Ag; Geral do Ultramar, 1970:2.

Benguela, testemunhavam que havia interesses mútuos em forjar uma única unidade política de dimensões interatlânticas²⁴.

Como Portugal não dispunha de meios navais, nem dinheiro para subjugar o Brasil e defender seus interesses coloniais na África, contou com o apoio aliado da diplomacia britânica interessada, ao mesmo tempo, em apoiar a ruptura do Brasil com Portugal e suprimir o comércio de escravos do Brasil com a África. No jogo diplomático formalmente estabelecido, a grande estratégia da Grã-Bretanha consistia em forçar a separação de Angola com o Brasil, satisfazendo também aos interesses portugueses de não ver alienar sua melhor possessão, então inclinada a se unir ao Brasil. Para a Grã-Bretanha interessava a ruptura com Angola pois a união com o Brasil dificultaria a supressão do tráfico, ao passo que, continuando sob domínio de Portugal, a Inglaterra poderia mais facilmente persuadir o governo português a proibir tal comércio. No Tratado de Paz e Aliança, assinado em 1825, entre D. Pedro, Imperador do Brasil e D. João VI, Rei de Portugal, este reconhece a independência do Brasil, consignando no artigo III: “Sua Majestade Imperial promete não aceitar as proposições de quaisquer colônias portuguesas para se unirem ao Império do Brasil” (Rodrigues, 1961:143).

Assim, por meio desse tratado, mediado pela Grã-Bretanha, “punha-se um freio à crescente presença brasileira no continente negro, desde 1816, e frustrava-se o plano de tornar Angola independente, incorporando-a ao Império do Brasil” (Mattos, 1987:88). Antes disso, em 1823, D. Pedro havia declarado a Chamberlain, Ministro Britânico, que “em relação às colônias da costa da África, nós não queremos nada, nem qualquer parte. O Brasil é suficientemente grande e bastante produtivo para nós, e estamos contentes com o que a Providência nos deu” (Rodrigues, 1961:141).

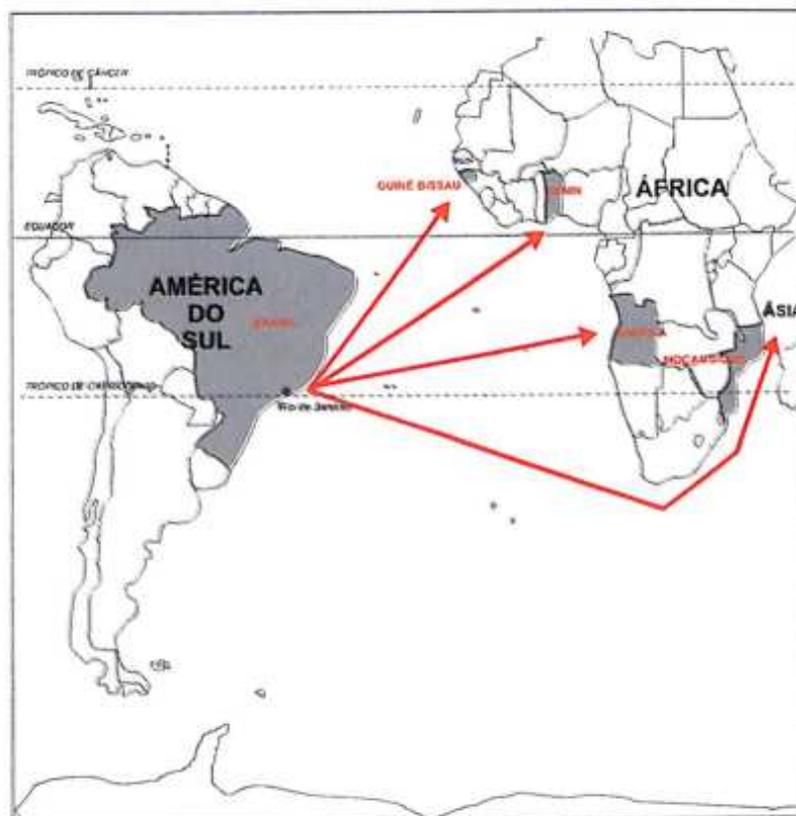
A continuidade das relações do Brasil com as colônias portuguesas na África, e a insistência de D. Pedro em ser reconhecido como Imperador, quando D. João era apenas Rei, continuaram a gerar suspeitas sobre as reais intenções do novo governo brasileiro em incorporar as colônias africanas sob um mesmo núcleo político, de dimensões sul-atlânticas. E isso não só Portugal não admitia, como não seria aceito pela Grã-Bretanha,

²⁴Lopes, Luis Carlos. “Angola e Brasil, uma relação que vem de longe”. In: Leituras, São Paulo, D.O., 9 de Agosto de 1990 (10:12)

Intermediária das negociações e cujo reconhecimento era considerado indispensável para o governo imperial (Rodrigues, 1961:143). Os outros poderes europeus também passaram a questionar o título de imperador, insistentemente defendido por D. Pedro. O Conde Gestas da França, escrevendo ao Visconde de Paranaguá, Ministro do Exterior, chegou a indagar se D. Pedro era somente imperador do Brasil, ou também das possessões da Índia e da África? (Monteiro, 1939:417).

MAPA 6

PROJEÇÃO GEOPOLÍTICA DO IMPÉRIO BRASILEIRO
NO ATLÂNTICO SUL



Em 18 de Outubro de 1825 as negociações com os britânicos, resultam no reconhecimento oficial do Brasil pela Grã-Bretanha e Portugal, e o primeiro ato na série de medidas que se seguiriam para cortar os laços de união entre o Brasil com Angola em particular e com a África em geral. O segundo seria a Convenção de 1826, atendendo as exigências britânicas de abolição, onde foi dado um prazo de quatro anos (1827-31) para o fim do tráfico. As concessões mútuas foram as seguintes: Portugal receberia indenização do governo brasileiro paga com empréstimo concedido pela casa Rotschild; o

Brasil garantiria a entrada de manufaturados ingleses em seu mercado cobrando taxas irrisórias (15% somente); e o aceite em interditar o tráfico com a garantia de que a Inglaterra iria auxiliar na defesa da integridade do território caso a interdição provocasse rebeliões por parte dos produtores escravagistas. Estes tratados foram ratificados pelo Parlamento brasileiro em 1827, embora com restrições por parte de alguns deputados como Cunha Matos, um dos maiores defensores da continuidade do tráfico de escravos. Em discurso na Câmara no ano de 1827, Cunha Matos depois de apontar as desvantagens da abolição do tráfico para a economia brasileira, apontou os interesses imperiais da Grã-Bretanha no continente africano : “ os ingleses querem fazer-se senhores da África. Antigamente fomos nos e no dia de hoje são os ingleses que tiram toda a vantagem destas grandes riquezas” (Rodrigues, 1961:150).

Entre 1827 a 1831 a política brasileira continuou bastante ativa na África marcando o surgimento de novos movimentos visando a integrar, ao Império brasileiro, as zonas de tráfico da Guiné, Angola e Moçambique. Para defender seus interesses na África, Portugal assina um pacto de defesa mútua com a Inglaterra, prevendo que qualquer intervenção brasileira na África, deveria ser impedida pela Royal Navy. Estas manobras marcariam o fim do comércio legal, através da Lei de 7/11/1831 e o início do tráfico com a abdicação de D. Pedro I (a prática do tráfico ilegal tornaria célebre a expressão “para inglês ver”). Para os críticos de D. Pedro e a opinião pública em geral, o evento provou que o monarca brasileiro havia colocado os interesses dinásticos acima dos interesses brasileiros (Alencastro, 1985-6:471).

A partir de 1831 o comércio de escravos passou a ser ilícito no Brasil mas legal em Angola (até 1834) e em Moçambique (até 1840)²⁵. Quanto às transações comerciais estas se processavam a partir de trocas efetuadas, ora por navios brasileiros que trocavam mercadorias européias e brasileiras por escravos -método clássico que se tornaria arriscado após o fim do comércio ilegal em 1831-, ou então por navios mercantes europeus e americanos, afretados para transportar mercadorias para a África, enquanto outros navios

²⁵A partir de 1831 e até 1835 o fluxo do tráfico decaiu a uma média de 18.000 pessoas, entre 1836-1845 elevou-se para uma média de 36.000 por ano e, entre 1846-59 em torno de 51.000 importados anuais, em plena vigência da Lei Aberdeen. Com a aplicação da Lei “Euzébio de Queirós”, a média despencou para

sem pavilhões eram utilizados para trazer escravos em direção ao Brasil -método de despistagem usado após 1831.

A partir de 1845, contudo, as relações do Brasil com a Grã-Bretanha deteriorariam drasticamente em função da repressão ao tráfego negreiro que, segundo o ato designado "Bill Aberdeen" nome de seu proponente, assegurava à "Royal Navy" o direito de aprisionar embarcações suspeitas de envolvimento neste comércio nas costas e portos brasileiros, inclusive o direito de perseguir em terra os condutores de escravos (Vidigal,1985:15-6). Embora fosse bastante ineficaz a atuação brasileira na repressão ao tráfico de escravos, esta lei foi considerada uma afronta à soberania nacional criando sérios problemas diplomáticos entre os dois países.

Nos acordos estabelecidos entre o governo brasileiro e a Grã Bretanha, com vistas ao fim do tráfico, caberia à marinha brasileira a tarefa de combatê-lo através de sua Base Naval do Leste, em Cabinda (Angola). Entretanto, a marinha brasileira não dispunha de frotas navais compatíveis com essa missão e muito menos para fazer frente às ações britânicas contra os barcos brasileiros suspeitos de praticarem o tráfico. Por conseguinte, na batalha entre a "Royal Navy" e os navios negreiros²⁶, foi a Marinha Mercante brasileira que sairia a mais prejudicada pois o emprego de embarcações no tráfico os retirava do comércio de cabotagem e posteriormente seriam destruídos, encarecendo conseqüentemente o frete marítimo. Estas perdas criaram problemas suplementares ao comércio inter-regional e de integração nacional pela absoluta falta de navios. Calcula-se que, entre 1840-1848 mais da metade da frota mercante brasileira tenha sido destruída pela "Royal Navy".

Em 1850²⁷, o governo brasileiro, mediante a Lei Euzébio de Queiroz então Ministro da Justiça, decide extinguir o tráfico de forma a dissipar o contencioso com a

23.000 escravos naquele ano. De 1851 a 1855 ainda chegaram 6.100 escravos contabilizados no último desembarque em Serinhaém - Pernambuco (Cervo,1992:74).

²⁶Os navios empregados no tráfico ilícito eram construídos no Brasil ou comprados de países como a Argentina, EUA, França, Inglaterra e Portugal, dos quais muitos deles acabaram por serem destruídos pela "Royal Navy". Após 1845, o controle mais rigoroso dos representantes diplomáticos destes países e a pressão britânica, limitaram a aquisição e fretamento, que passaram a se voltar para estaleiros do Porto e da Vila do Conde em Portugal (Alencastro,1985-6:477).

²⁷Dai em diante a questão vai ser resolvida através da ação de Paulino José de Souza e de Euzébio de Queiros, Ministro da Justiça que procuram uma solução judiciária para o caso, viabilizado com a Lei nº

Grã-Bretanha que parecia evoluir para o confronto armado e no sentido de eliminar o principal obstáculo ao incremento da imigração livre (Cervo, 1992:74). Além dessas razões, os acordos argentino-britânicos, de livre-navegação no Prata, permitiam o deslocamento dos navios britânicos para o Rio de Janeiro, colocando um duplo problema para o Brasil envolvido em conflitos de fronteira com a Argentina e ameaçado de invasão britânica na sua capital. Neste sentido, segundo Alencastro (1985-6:510), o governo brasileiro se viu colocado frente ao seguinte dilema: a abolição do tráfico ou a abolição do Estado, no sentido de garantir a integridade do território face ao projeto expansionista argentino de reconstituição do Vice-Reino do Prata que incluía, além da Argentina, Uruguai e Paraguai, a possibilidade de incorporação das Províncias do Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Somam-se a isso as atividades dos cruzadores britânicos ao largo das costas brasileiras que atrapalhavam o comércio de cabotagem mais o inchamento das populações africanas nas grandes cidades (o que inquietava a população branca), tinha-se assim um quadro favorável a decisão brasileira em favor do fim do comércio ilegal de escravo (Idem:510).

Extinto o tráfico, permaneceriam ainda os ressentimentos com a Inglaterra que se agravaram com a vinda do representante britânico William Christie, em 1860, adepto do "big stick" (diplomacia do porrete) para solucionar de vez a questão das indecisões em relação a renovação da convenção antitráfico. Como resultado dos seus métodos o governo brasileiro rompeu as relações diplomáticas e retirou seu representante em Londres (Cervo, 1992:74). Somente em 1865, através da mediação do rei Leopoldo da Bélgica, as relações diplomáticas seriam normalizadas.

Com o fim do tráfico e do comércio com a África, ocorreu uma ruptura nas relações com este continente, que somente seriam retomadas um século depois, mais precisamente em 1961 com a Política Externa Independente na gestão Quadros/Arinos. A intensidade das relações Brasil-África podem ser medidas em números e fatos: em três séculos transmigram cerca de 3,6 milhões de pessoas de uma margem à outra, o

581 de 4/09/1850 através de medidas repressivas que fazem a importação de escravos cair de 54.000 em 1945 para 23.000 em 1850; 3.287 em 1851 e 700 em 1852 perdurando níveis de importação baixos até o último desembarque conhecido efetivado em Sirinhaém dia 11 de setembro de 1855. Em contrapartida, o

equivalente à 40% do total de escravos traficados no mundo”, que foi, aproximadamente de 9 milhões e duzentos mil escravos (Alencastro, 1985-6:220). O impacto desta mobilização se daria em todos os aspectos da vida social do Brasil e também da África. No Brasil, o resultado foi uma profunda africanização da sociedade que se revelou nos costumes, na dança e na música. Ao mesmo tempo, danças, técnicas de trabalho, instrumentos de música, palavras e comportamentos sociais brasileiros passaram a se insinuar no dia-a-dia dos africanos. Sem a escravidão, o Brasil não existiria territorialmente como é hoje, pois não teria sequer ocupado os imensos espaços que os portugueses lhe desenharam (Silva, 1994:220).

2.3 - O Afastamento Brasileiro da África e as Transformações da Rota Sul-Atlântica no Final do Século XIX

O fim do comércio de escravos estava, em parte, ligado ao sistema internacional controlado pelas grandes potências coloniais, sobretudo a Grã-Bretanha, interessada no controle do Atlântico e das rotas para a Índia. Na África, a política destas potências criava óbices para outras relações internacionais que procurassem romper com o esquema metropolitano de dominação no continente. Com o início da colonização, as grandes rotas mercantis africanas desviam-se da América e passam a abastecer a Europa. Nesse sentido, beneficiadas com a “partilha” do continente, as potências europeias apossam-se das trocas com a África e monopolizam o comércio sul-atlântico (Silva, 1994:208-209).

Mas o afastamento brasileiro da África não foi unicamente decorrência dos interesses coloniais das potências europeias no continente, ou da crise do sistema escravista na América. Houve também uma atitude deliberada, por parte da diplomacia brasileira, em promover um “esquecimento” da África. Em contrapartida, buscava-se construir, uma nação modelada a partir da herança cultural europeia e branca. O próprio

governo imperial inicia o processo de colonização de terras do interior viabilizada pela “Lei de Terras” de 18/09/1850 (Rodrigues, 1961:175-6).

²⁸Sómente no período de 1801 a 1850, coube ao Brasil, aproximadamente 80% do volume internacional de escravos traficados (Alencastro, Luiz Felipe de; “La traite Nègre et l’Unité Nationale Brésilienne”. In: *Revue Française d’Outre Mer*, T. LXVI (1979), nº 244-5:395.

movimento abolicionista havia sido uma forma de favorecer a diluição da herança africana na sociedade brasileira e o seu “embranquecimento”. Nesse sentido, a matriz ideológica gerada pelas elites brasileiras que resultou no desinteresse pelos descendentes de africanos no Brasil, é a mesma que levou o país a considerar irrelevante a continuação das relações econômicas e políticas com a África, ou seja o papel da escravidão²⁹ (Saraiva, 1994:264-5).

Portanto, além dos problemas de ordem externa, ligados à política das potências na África, houve um segundo fator, de natureza ideológica, relacionado a uma perspectiva de afastamento deliberado das imagens do continente negro na formação da nacionalidade brasileira. Houve algumas exceções, como a de Sílvio Romero que procurou explorar a contribuição africana na língua e religiões brasileira, mas, de um modo geral, também estava sintonizado, a exemplo da intelectualidade brasileira, com os preconceitos europeizantes de seu tempo. Um outro intelectual da época, Raimundo Nina Rodrigues destacou-se como pioneiro na introdução dos temas afro-brasileiros nos estudos sociais do país. Na sua obra “Os Africanos no Brasil”, ele fez uma pesquisa sobre a cultura afro-brasileira e sobre a África, mas também se fez prisioneiro das idéias racistas contra os negros e favoreceu à política de silêncio nas relações do Brasil com África (Skidmore, 1976:75-77).

Em revanche, a imagem externa que se tinha do Brasil, na época, era a de um país extremamente miscigenado racialmente. Essa peculiaridade do país foi observada pelo conde Arthur de Gobineau, diplomata francês servindo no Rio de Janeiro para quem o Brasil constituía-se “...de uma população totalmente mulata, viciada no sangue e no espírito e assustadoramente feia”³⁰. Na perspectiva das formulações de Gobineau, a mestiçagem existente no Brasil não era apenas um “desvio de raça” mas era, talvez, uma pista para explicar o atraso ou uma possível inviabilidade da nação. Estas proposições de

²⁹A abolição da escravatura no Brasil ocorre num contexto de difusão das teorias racistas na Europa, que em parte serviu para justificar a colonização do continente africano. No Brasil, a incorporação dessas teorias que decretam a inferioridade dos descendentes dos africanos no Brasil, vai exercer enorme influência nos debates sobre a identidade nacional, na qual o peso da cultura africana será pouco valorizada. A partir daí, a identificação da sociedade brasileira faz-se preferencialmente com valores europeus em detrimento da contribuição africana.

³⁰Raeders, George. O Conde Gobineau no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1988:96 (2 ed.).

Gobineau teve ampla ressonância junto às elites do país que passaram a associar a imagem de progresso ao predomínio branco na sociedade brasileira³¹.

A imigração européia de massas, a partir de 1884 e com a supressão do trabalho escravo, contribuiu para reforçar a idéia de que o Brasil era um país essencialmente ocidental. Do outro lado do Atlântico, a África voltara-se para a Europa. A ocupação colonial ocasionou o quase completo corte das antigas e fortes relações com o Brasil. O silêncio nos relatórios do Ministério das Relações Exteriores mostra perfeitamente a irrelevância das relações oficiais entre as duas margens do Atlântico (Saraiva, 1994:264).

A partir do fim das relações com a África, o Atlântico Sul passa a se constituir num espaço de atuação marginal da política externa do Brasil. Rompia-se assim a herança da tradição marítima lusitana que havia permanecido a partir da própria idéia de “império brasileiro” que, como se verificou, tinha uma forte componente transatlântico, graças às relações com a África. A supremacia marítima britânica, através da potente “Royal Navy”, foi o principal obstáculo para a consecução da política imperial no Atlântico Sul. As dificuldades decorrentes da formação de uma esquadra naval para fazer frente à “Royal Navy”, pela falta de indústria³² e de uma concepção estratégica que conciliasse frotas mercantes e de guerra como expediente de dissuasão, para garantir os interesses brasileiros no Atlântico Sul, sobretudo com relação à África, podem ser apontados como alguns desses obstáculos. Contudo, as missões destinadas à Marinha foram extremamente complexas, pois tratava-se de defender os interesses do novo Estado num contexto geopolítico regional bastante conflituoso.

³¹Schwarz, Lilia Moritz. *O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993:1-13.

³²Em meados do século XIX, o Brasil possuía a quinta maior esquadra naval do mundo, mas a falta de atividades industriais no país impediu que esta frota se renovasse levando-se em conta as inovações técnicas do período. Uma destas inovações nos meios navais foi a introdução do navio a vapor, resultado da Revolução Industrial na Inglaterra, que tornaria os navios à vela, feitos de madeira, completamente obsoletos. As mudanças provocadas com o emprego da máquina a vapor a bordo, com a propulsão a hélice, com a construção de navios de ferro e de aço, com a confecção de projéteis e peças de aço, alteraram o panorama naval desde o começo do século XIX. Essa evolução punha fim à possibilidade de países não-industrializados poderem construir marinha moderna. O Brasil, que não se industrializou, perdeu sua condição de construtor naval, passando doravante, a depender de importações de suas unidades de guerra. O fato de não ter sido encontrado carvão no Brasil, em quantidades industrialmente satisfatória, também foi um grande óbice para o desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, para a construção naval e no que concerne à operacionalidade dos navios movidos com esse combustível (Vidigal, 1985:112)

O atastamento da África colocou o Brasil de costas para aquele continente e conseqüentemente, para a região do Atlântico Sul, com profundas implicações no desenvolvimento de forças navais e mercantes. A perda da dimensão oceânica da marinha brasileira e a dependência que se criou em relação ao exterior, a nível de equipamentos e de adestramento do pessoal marítimo, gerou um problema adicional para o Brasil que não conseguiu acompanhar o desenvolvimento tecnológico deste importante segmento produtivo e estratégico. A defasagem tecnológica e os problemas econômicos do país impediu o fortalecimento da marinha brasileira, tornando o país vulnerável às ameaças advindas das potências imperiais contribuindo para a difusão da tese do “vazio de poder” no Atlântico Sul, portanto, sujeito às intervenções das potências marítimas quando estas se sentissem ameaçadas em seus interesses.

Como exemplo destas intervenções pode ser citada a questão da Ilha de Trindade, iniciada em julho de 1895 quando a Inglaterra resolveu incorporá-la aos domínios britânicos. Para o Brasil, este ato representava um acinte à soberania do país e mais, poderia significar a instalação de uma base estratégica a poucas milhas de nossas costas, num caso semelhante ao das Ilhas Malvinas ao largo da costa argentina (Vidigal, 1985:54). A Inglaterra, contudo, se mostrou irredutível justificando que sua ação era uma espécie de desapropriação em função da utilidade internacional da posição da ilha. O interesse imediato inglês, com esse ato, era instalar uma ponte telegráfica Europa-América do Sul sem passar pelo Brasil, o que contrariava os interesses do governo brasileiro que reivindicava o controle dos cabos telegráficos estabelecidos na costa brasileira. O ato inglês poderia ter sido evitado se houvesse maior capacidade de controle costeiro, por parte da marinha brasileira. A questão só foi resolvida graças à intervenção dos Estados Unidos e de Portugal, que convenceram a Inglaterra a retirar os marcos da sua ocupação. Em 1897, finalmente, a ilha é devolvida ao Brasil (Atlas Hist.Geog.,1984:40).

Os interesses britânicos eram consolidarem sua supremacia no Atlântico Sul, em decorrência das acirradas disputas entre as potências imperiais, desde o processo de colonização da África, a partir da segunda metade do século XIX. As quatorze bases do Atlântico, desde Halifax no Canadá, até as Malvinas/Falklands no Atlântico Sul, davam à

Inglaterra os meios de controlar todas as rotas comerciais do Atlântico Norte, Caraíbas, bem como as da América Latina e da África.

Nas Caraíbas, os britânicos possuíam as bases de Trindade, Santa Lúcia, Antigua e Jamaica. Ao sul do Equador, em pleno Atlântico, as ilhas de Ascensão e Santa Helena eram bases essenciais; a primeira servia como base de apoio da rota da Índia e para a instalação dos principais cabos submarinos telegráficos vindos da Europa e dirigidos para a África Austral e América do Sul. Sobre a costa da África Ocidental, a base de Lagos (Nigéria), foi complementada em 1899 com as bases de Serra Leoa e de Gâmbia. Pronta para uma intervenção imediata, a "Royal Navy" dispunha de 39 navios espalhados por estas bases ao longo do Atlântico, que se comunicavam com o Pacífico, onde dispunha de dez bases e 43 navios, e com o Índico com dez bases e dez navios. A esta rede de bases navais, se superpunha uma rede bastante densa de estações de provisionamento de carvão na costa atlântica do Brasil e da África com vistas a abastecer os navios à vapor que circulavam sobre a rota sul-atlântica (Butel, 1997:271-2).

A importância do Atlântico Sul como rota marítima, declinaria progressivamente a partir da abertura do canal de Suez, pelos franceses, em 1867. Sob protesto dos britânicos, que temiam perder a primazia do controle sobre a principal rota comercial europeia, este evento assinalaria igualmente, o deslocamento das disputas europeias, do Atlântico para a bacia do Índico, favorecida pelo petróleo do Golfo Pérsico, no contexto da segunda revolução industrial.

O canal de Suez construído pelo engenheiro francês, Ferdinand Lesseps, inaugurado em 1869, tinha o tráfego e o recebimento de pedágios administrado pela Companhia Universal. Inicialmente dominada pelos franceses, a Companhia passaria a ser controlada pelos britânicos ao comprarem, do soberano do Egito, a maioria das ações em 1875. O controle britânico de Suez aumentou, após a ocupação militar do Egito em 1882 pela armada britânica (Lacoste, 1995:1439). Com a abertura de Suez, o comércio indiano/britânico iria setuplicar em volumes mas provocaria também uma marginalização da rota do Cabo com implicações na importância do Atlântico Sul como zona estratégica de comunicação marítima inter-oceânica do comércio europeu.

Outro fator que iria contribuir para esse processo de marginalização do Atlântico Sul como rota marítima, foi a construção do canal do Panamá de interligação Atlântico/Pacífico. O canal do Panamá foi um fator notável da perda do controle marítimo britânico no Mar das Caraíbas. Nela, os Estados Unidos estabeleceram uma “Pax Americana” com vistas a garantir a segurança de suas atividades comerciais no Golfo do México. A razão principal para as ações norte-americanas nas Caraíbas - assegurar o tráfego entre Nova Orleans e Nova Iorque - foi temporariamente substituída pelo aproveitamento das ligações interiores por trem e canais. Contudo, a medida que os interesses norte-americanos se ampliaram no Pacífico, o interesse em controlar o istmo do Panamá se colocou como um vetor importante das ligações Atlântico-Pacífico para a sua frota de guerra. Duas potências poderiam se opor aos projetos dos Estados Unidos: a Inglaterra, presente em Honduras, e a Espanha, cujas colônias de Cuba e de Porto Rico, comandavam as entradas do Golfo do México.

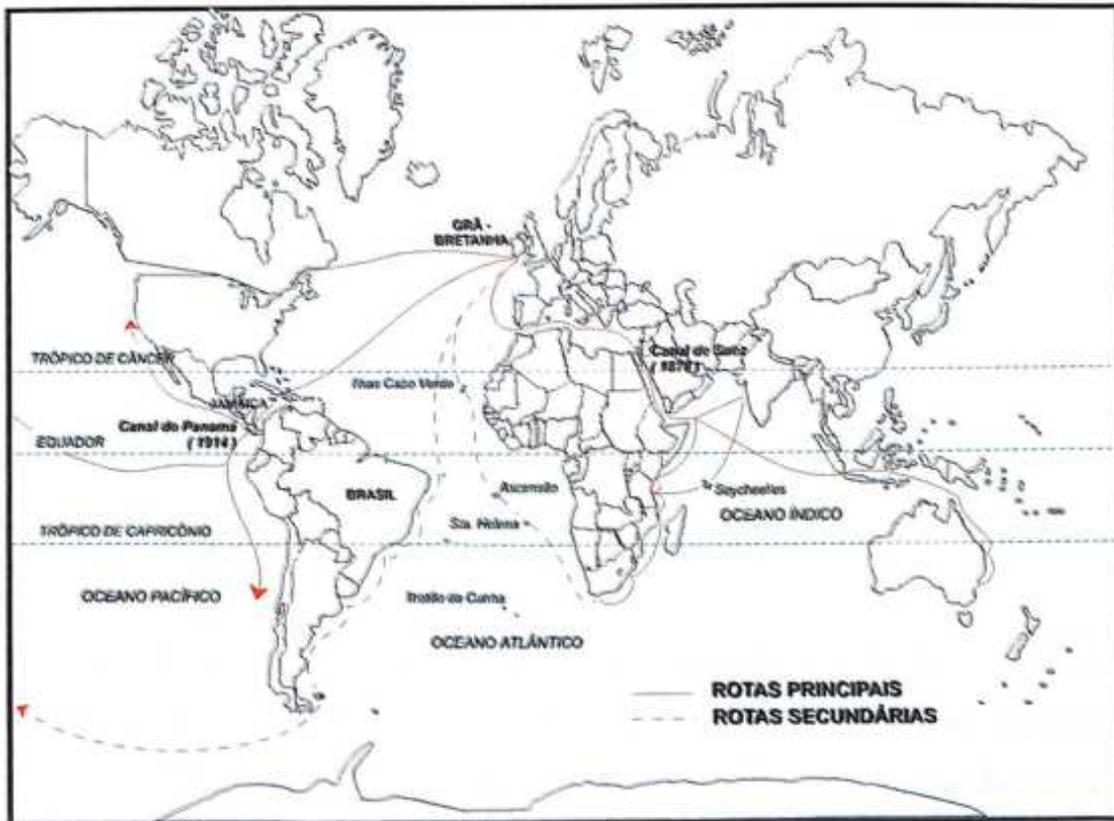
A vitória americana sobre a Espanha em 1898, foi o primeiro triunfo na edificação de uma “Caraíba americana”. A célebre doutrina do Almirante Mahan sobre o “Poder Marítimo” indispensável à toda grande potência, se confirmaria neste evento quando os Estados Unidos expulsam os espanhóis de Cuba e Porto Rico e passam a controlar o istmo do Panamá para a construção do canal interoceânico. A Inglaterra, em plena “Guerra dos Boers” na África do Sul, renuncia ao seu direito de controle das áreas próximas ao istmo e autoriza os Estados Unidos a construir e a controlar o canal. Em 1903, Roosevelt forçaria a Colômbia a aceitar a cessão de uma zona de dez milhas para os Estados Unidos. Esta aquisição constituiria o “pivot” da potência naval norte-americana em um setor vital para as comunicações Atlântico-Pacífico. A abertura do Canal do Panamá, concluída em 1914, representou um golpe letal na rota de Horn aprofundando o processo de marginalização do Atlântico Sul, tornando-o num oceano relativamente excentrado.

A partir desses dois eventos (Suez e Panamá) passaria a prevalecer a tese do “vazio de poder”, face à sua pouca importância estratégica, sobretudo em relação ao Atlântico Norte, Índico e Pacífico (Coutau-Bégarie, 1985:51). Esta decadência da rota sul-atlântica seria notado no entre-guerras pelo almirante Castex ao escrever: “des positions comme l’Ascension, Sainte Hélène, le Cap et l’île de France, qui avaient autrefois une immense

valeur...sont maintenant complètement déchués de leur ancienne splendeur” (Castex, 1931:228 apud Coutau-Bégarie, 1985:51).

MAPA 7

ROTA SUL - ATLÂNTICA SECUNDÁRIA



PARTE II - AS TRANSFORMAÇÕES DO PODER MARÍTIMO CONTEMPORÂNEO E AS POLÍTICAS DE PODER REGIONAL NO ATLÂNTICO SUL

A noção de poder marítimo está fundamentalmente associado à capacidade de uma nação exercer o controle das comunicações marítimas através de seus próprios meios navais. É este controle que atribui o "status" de potência marítima (Papon, 1995:42-3). Os fatos precederam, de alguma forma, a teoria geopolítica: as navegações portuguesas demonstraram a importância da mobilidade e da proteção das rotas marítimas para a consolidação do império marítimo de Portugal, mas foi sobretudo o exemplo britânico que permitiu modelar o conceito de "poder marítimo" (ou "sea power" na tradução anglo-saxã) no sentido do uso e controle do mar para fazer valer os seus interesses em todos os mares e oceanos do mundo.

Nesse sentido, no uso contemporâneo do termo, a expressão "poder marítimo" refere-se à capacidade de um Estado de dispor de forças navais adequadas para exercer liderança capaz de garantir e exercitar controle sobre o mar. Nesta concepção, "poder marítimo" é um meio ou instrumento cujo uso, ou exercício, pode ter conseqüências globais (Modelski & Thompson, 1988:3-4). Sob esta ótica, na evolução do poder marítimo há um fator permanente que diz respeito à proteção das linhas de comunicação (e das possessões, bases e ilhas segundo os interesses e objetivos de cada nação), e de outro, às inovações tecnológicas que permitem maior controle das rotas marítimas e o exercício da potência marítima.

A expansão marítima das grandes potências, no decorrer do século XX, ocorreu num contexto de grandes inovações na indústria de armamentos, principalmente com a introdução dos porta-aviões e o submarino lança-mísseis. Os porta-aviões, com a Segunda Guerra Mundial, substituíram definitivamente os encouraçados (blindados) graças à sua capacidade operacional: os aviões embarcados operam à centenas de quilômetros, enquanto no segundo os canhões tinham um raio de ação de apenas 30 km. Em termos estratégicos a mutação foi decisiva: enquanto o mar e a terra constituíam, anteriormente, dois meios distintos, agora passam a ser integrados, pois os porta-aviões

podem também atacar alvos terrestres dentro de uma área de 250.000 km² (Sault, 1990:90).

Também nesse contexto, ocorre outra mudança, agora mais abaixo do nível do mar, graças aos novos submarinos de propulsão nuclear lança-mísseis, que podem ficar submergidos a uma profundidade que varia de 300m. (submarinos norte-americanos) a 900m. (submarinos soviéticos), durante semanas (Idem:93). A introdução destes armamentos modificou a estrutura do poder marítimo pois, dentre as potências que detém a tecnologia bélica, o recurso à força não é somente ocasional, mas passa a adquirir um caráter permanente.

Contemporaneamente, somente duas grandes potências desenvolveram capacidade naval capazes de operarem em escala mundial: os Estados Unidos e a União Soviética. A possibilidade de um confronto nos oceanos como decorrência do acirramento da “guerra fria” que emergiu do quadro da bipolaridade militar pós-Segunda Guerra Mundial, passou a preocupar os Estados-Maiores e os analistas de política internacional, multiplicando os estudos e formulações sobre estratégias navais e geopolítica marítima.

Os teatros de operações marítimas do Atlântico Norte, do Mediterrâneo, do Índico e do Pacífico monopolizam a atenção dos estrategistas em função da importância destas regiões diante da possibilidade de um eventual conflito global. O Atlântico Sul, como teatro de operações, é negligenciado em decorrência da percepção da estratégia ocidental em visualizar a região como um subsistema do conjunto ocidental caracterizado pela existência de um “vazio de poder”. Este vazio era resultado, de um lado, da importância secundária do Atlântico Sul para os interesses das grandes potências e, de outro, devido a própria incapacidade dos países sul-atlânticos em subverter a segurança das rotas marítimas por elas controladas. Para as potências ocidentais, o Atlântico Sul só ganha importância enquanto zona de tráfego marítimo, para suprimento de matérias-primas e produtos agrícolas e como base de operações para o controle de submarinos soviéticos.

De fato, desde a abertura dos canais de Suez e Panamá, o Atlântico Sul se convertera numa rota secundária do comércio europeu sem, contudo, alterar-se substantivamente a estrutura do poder marítimo na região. Nesse sentido, apesar da

emergência do poder marítimo norte-americano nas Caraíbas e no Atlântico Norte, continuou a prevalecer o quadro colonial britânico que não encontrou desafiantes nem entre os países da região, nem entre as outras potências européias.

O fechamento do canal de Suez e a descolonização de Angola e Moçambique modificou a noção de “valor” estratégico do Atlântico Sul, em decorrência da presença soviética numa área vital para os interesses ocidentais: a rota do Cabo, responsável pelo escoamento de mais da metade do petróleo consumido na Europa e em menor proporção, nos Estados Unidos. Na verdade, com o fechamento do canal de Suez pelos árabes, em 1968, o já despertado interesse ocidental pelo Atlântico Sul é acentuado pela presença soviética na região da África Austral, através de seus submarinos nucleares que poderiam provocar estragos nesta rota vital para a economia ocidental. Com isso, o Atlântico Sul passa a constituir num dos objetivos permanentes da segurança ocidental e inserido no mapa da guerra fria.

Apesar das divergências de interpretação sobre a real importância desta inserção, a perspectiva de confronto entre as superpotências na região revelaria, contudo, variadas equações políticas que se conformaram ao seu redor conduzindo, contraditoriamente os países sul-atlânticos, a uma perspectiva de cooperação e conflitos. O desenvolvimento de políticas de poder regional por parte de países como África do Sul, Argentina, Brasil e Nigéria, por exemplo, bem como suas respectivas projeções geopolíticas no âmbito sul-atlântico, tornaram bastante complexas a geometria do poder marítimo na região que eventualmente poderiam tornar-se conflitantes entre si e mais ainda com os interesses das grandes potências.

Com base nestas reflexões, esta parte do trabalho pretende discutir, a partir de análises discursivas e historiográficas, as políticas de poder regional no Atlântico Sul, a partir das formulações geopolíticas e das práticas militares dos principais países da região. Para uma melhor fundamentação analítica, serão levadas em consideração as transformações históricas da rota sul-atlântica em consonância com as política de poder marítimo das grandes potências, desde o “fim” da “Pax Britannica” até o conturbado período da “guerra fria”, polarizada pelos Estados Unidos e União Soviética.

CAPÍTULO 1 - As Estratégias Marítimas das Grandes Potências no Atlântico Sul

1.1 - “Imperialismo” e Geopolítica Marítima Global

“Em 22 de junho de 1897, cerca de onze horas da manhã, antes de a Rainha Vitória ir assistir ao desfile em comemoração dos sessenta anos de seu governo, ela esteve na sala do telégrafo do Palácio de Buckingham. Apertou um botão; um impulso foi transmitido ao Escritório Central dos Telégrafos em St. Martin’s le Grand; em poucos minutos sua mensagem (Obrigado meu querido povo, que Deus os abençoe!) atingia todos os pontos do mundo. De Teerã aos domínios da Ásia; de Ottawa ao Cabo; das colônias da África Ocidental às fortificações no Mediterrâneo; das possessões do Caribe e cadeia de ilhas que protege ao largo à parte ocidental do Atlântico Sul” (Oliveira, 1994:248).

A comunicação da Rainha Vitória marca o apogeu do maior império na história do mundo, abrangendo cerca de metade das áreas terrestres do Globo e vinte cinco por cento de sua população. Era “o império onde o sol nunca se punha” como gostavam de afirmar os britânicos, orgulhosos de seus empreendimentos coloniais.

Alguns meses depois da saudação da Rainha Vitória, mais precisamente em 15 de fevereiro de 1898, a derrota da esquadra espanhola para a marinha norte-americana no porto de Havana, marcaria a etapa inicial para o estabelecimento de um novo império e o pleno reconhecimento da importância do poder marítimo dos Estados Unidos. Estavam sendo dados os primeiros passos para a troca da guarda e, progressivamente, caminharíamos da “Pax Britannica” para a “Pax Americana” de hegemonia marítima.

A emergência do poder global norte-americano se insere dentro de um contexto histórico marcado pelas políticas de potência e, com elas, o imperialismo como forma histórica específica de relacionamento internacional. Ambas as formas expressam a expansão do capitalismo³³ baseado na industrialização crescente (a chamada segunda

³³A idéia do capitalismo estar vinculado, inevitavelmente ao expansionismo, levou os estudiosos marxistas a postular uma teoria da dinâmica do sistema global, sobretudo associada aos escritos de Lênin, Rosa Luxemburgo e Bukharin. Sobre este tema, Wallerstein (1991) observa que o moderno sistema-mundo foi forjado pela economia capitalista quando, em fins do século XIX, teria alcançado uma meta global e estabelecido uma virtual “geocultura”, baseada no liberalismo econômico e nas doutrinas liberais de emancipação individual. Segundo ele, ao contrário do império-mundo, a economia-mundo é um sistema

revolução industrial) e na reprodução ampliada do capital e sua desigual internacionalização (Costa, 1992:59). Sobre este aspecto, Samir Amin (1994) observa que a tendência do sistema imperial capitalista foi a de dirigir-se, efetivamente, para o aprofundamento do desenvolvimento desigual, constituída por um centro de dominação política e econômica; e uma periferia, cuja submissão formal, impunha limites estruturais ao seu desenvolvimento industrial. Essa forma de dominação contemporânea corresponde a uma divisão internacional do trabalho fundamentada em torno de um centro industrial e de uma periferia produtora de matérias primas.

O fenômeno do imperialismo expressa, particularmente, a consolidação dos "impérios" em diferentes escalas e formas de organização e domínio. A organização do vasto império colonial britânico, por exemplo, foi estruturada sob a forma de colônias, protetorados e domínios, possibilitando à Grã-Bretanha, a supremacia dos mares e a exploração direta e indireta de todo o comércio internacional. Em escalas menores, mencionam-se os impérios francês, belga, alemão, italiano, espanhol e português, cujas disputas territoriais se deram, sobretudo, no processo de "partilha da África".

No caso particular da África, o fenômeno do imperialismo está intimamente associado ao colonialismo, modo pelo qual as grandes potências articulam o crescimento e a modernização capitalista interna (especialmente a industrialização) associados à expansão e ao domínio dos territórios externos, combinando-os, sinergicamente, à expansão do capital e do território. Segundo Eric Hobsbawm:

"Essa repartição do mundo entre um pequeno número de Estados (...) foi a expressão mais espetacular da crescente divisão do planeta em fortes e fracos, em "avançados" e "atrasados" que já observamos (...). Entre 1876 e 1915, cerca de um quarto da superfície continental do globo foi distribuído ou redistribuído como colônia entre meia dúzia de Estados" (Hobsbawm, 1989:91). (mapa 8)

mundial que contém múltiplas sociedades ou culturas e muitos Estados mas uma única divisão econômica do trabalho. O capitalismo é definido por ele como produção de mercadorias onde existe diferentes formas de relações de classes: trabalho assalariado na "área core" e formas repressoras de extração da mais-valia na periferia.



Fonte: Brunchwig, Henri. A Partilha da África. São Paulo, Perspectiva, 1974.

Segundo Crouzet (1958:21) à medida que os interesses imperialistas alargavam, cresciam, na mesma proporção, as possibilidades de tensão em escala mundial, envolvendo blocos e alianças compondo daí o quadro básico de enfrentamentos que desembocariam nas duas grandes guerras mundiais. Na Primeira Guerra, Lênin observa justamente o caráter imperialista que levou à condução e ao resultado da guerra, associada a política internacional das potências mundiais - pela repartição do mundo em "esferas de influência" (Lênin, 1976: 375).

Também o quadro teórico dos analistas da política internacional, seguiu essa orientação geral das políticas das grandes potências. As bases teóricas das projeções do poder vão se apoiar na Geopolítica aplicada no conhecimento das estratégias de domínio espacial e da guerra. As orientações gerais seguem o modelo das projeções dos poderes "terrestre" e "marítimo" tendo como principais formuladores, Alfred T. Mahan e H.J. Mackinder.

A.T. Mahan vai se notabilizar como o "ideólogo do imperialismo naval norte-americano" que, direta ou indiretamente vai influenciar as ações navais da "US Navy" no

decorrer da passagem do século XIX até as duas primeiras décadas deste. Em sua obra intitulada "The Influence of Sea Power Upon History", publicada em 1890, A.T. Mahan propôs as primeiras reflexões sobre o poder marítimo. É ao mesmo tempo, um tratado militar e de política internacional que, apoiada no exemplo britânico, mostra que a potência marítima, ao longo da história, é um fenômeno complexo fundado na existência de uma marinha comercial, de colônias comerciais, de bases militares e de uma frota de guerra pronta para intervir em todas as regiões do mundo. Para Mahan, o comércio é o interesse predominante do mundo contemporâneo, em consequência, as aquisições políticas além-mar e as rotas marítimas devem ser os objetivos permanentes da política exterior das nações. Segundo ele, a potência marítima é a expressão de um determinismo geográfico, demográfico e econômico e da vontade política de uma nação. A questão do determinismo é relativizada pois, segundo ele, não basta desfrutar de longas faixas costeiras e posicionamento; é preciso saber utilizar os fatores geográficos através de técnicas apropriadas.

As idéias de Mahan exerceram bastante influência na época. Ratzel por exemplo, em seu trabalho intitulado "O mar como fonte de grandeza dos povos" publicado em 1890, afirmaria que uma grande potência deveria ser, ao mesmo tempo, marítima e continental, o que talvez talvez pudesse ter levado os alemães a construir uma força marítima para se opor a supremacia naval britânica. O Japão também foi incitado a se dotar de uma força naval que derrotaria a potente esquadra russa na Batalha de Tsushima, em 1905. Mas foram sobretudo os Estados Unidos os mais influenciados pelas idéias de Mahan, ocupando o lugar da Grã-Bretanha como primeira potência marítima.

Mahan projetou uma marinha de guerra para os Estados Unidos, levando em conta a posição bio-oceânica do país e sua consequente vulnerabilidade, vulnerabilidade esta que poderia ser rapidamente transformada em vantagem pois::

"A distância que os separa das demais grandes potências é de algum modo uma proteção, mas é também uma armadilha. O motivo que dará aos Estados Unidos uma marinha está provavelmente agora sendo estimulado pelo istmo da América Central".(Mahan, 1890:87).

Na concepção de Mahan, as comunicações interoceânicas eram um importante elemento do poder marítimo dos EUA e estavam associadas à questão da mobilidade e à segurança das rotas marítimas. Esta última estava assegurada pela associação estreita entre marinha mercante e de guerra. Por isso defendia a abertura de um canal no istmo da América Central como forma de vencer o problema da vulnerabilidade do país e, ao mesmo tempo, projetar o poder nacional dos EUA no âmbito global.

Mackinder³⁴, por sua vez, defendia a tese de que a disputa pela hegemonia em escala global dependia da importância cada vez maior do “poder terrestre” em especial da massa terrestre constituída pela “Eurasia”, que abarcava inicialmente a Alemanha e, posteriormente, a União Soviética (Mackinder, 1990:1039). A questão colocada por Mackinder era a “capacidade de mobilidade” que opôs no passado os “meios de navegação” aos “cavalos e camelos” com a clara supremacia dos primeiros. Ao reconhecer este fato, destaca a importância do papel da circulação marítima e do poder naval nas modernas estratégias a nível mundial e elogia Mahan por ter exposto teoricamente esse fato. Entretanto, ele alerta para o crescimento do poder terrestre que tem sido, contemporaneamente, resultado das inovações das técnicas de transporte ferroviário transcontinental que aumentam a mobilidade terrestre e fortalecem o poder terrestre. Esse novo espaço estratégico, abrangendo as vastas porções do território russo, ele denomina de “área pivô” ou “coração central” que, segundo Mackinder, constituiria um novo pólo do poder mundial (Idem:1042)..

As concepções de Mahan e Mackinder se inserem dentro do quadro geopolítico formatado logo após a Primeira Guerra Mundial onde o poder marítimo norte-americano se opõe ao poder terrestre, representado, inicialmente pela Alemanha e, posteriormente, pela União Soviética. A expansão marítima soviética após a Segunda Guerra Mundial invalidaria, contudo, as teorias de Mahan sobre os imperativos do domínio dos mares pelos norte-americanos, e justificou as apreensões de Mackinder quanto às conseqüências geopolíticas de um mesmo poder atuando, ao mesmo tempo, no domínio das terras e dos mares.

Até este período, a URSS esteve envolvida em problemas internos decorrentes da necessidade de criar uma sociedade industrial, apoiada nas premissas da revolução socialista que rejeitava o comércio como meio de criação de riquezas. A hostilidade de Lênin contra a Marinha (que considerava como ferramenta do imperialismo burguês), foi durante muito tempo levada ao "pé da letra": a tonelagem soviética em 1939, não representava mais que 1,9% do total mundial (Vigarié, 1990:59-60).

A partir da década de 50, ocorre uma mudança nas concepções estratégicas soviéticas. A União Soviética, apesar da imensidão de seu território sofria de um complexo obsidional relativo a sua geografia: não tinha nenhum acesso aos mares quentes e, portanto, manifestou interesse em controlar os estreitos e passagens marítimas para diminuir a sua vulnerabilidade face a geoestratégia da contenção norte-americana que buscava isolá-la aos limites de seu território setentrional. Sentindo-se confinados, os soviéticos desenvolveram uma política ofensiva, tanto no mar -Mediterrâneo e Índico- quanto em terra, particularmente no Oriente Médio e Sudeste da Ásia, entre 1955-1975.

O principal teórico do poder marítimo soviético foi Sergei Gorshkov cujas idéias foram expostas em seu livro "O Poder Marítimo do Estado". Segundo Gorshkov, uma potência exclusivamente terrestre não pode assegurar, em caso de grande conflito, uma vitória total e durável, por isso ele advoga a necessidade de se criar uma força naval. Apesar de considerar muito alto os custos dos investimentos para a constituição dessa força naval, Gorshkov observa as vantagens imediatas que ela traz em todas as regiões do mundo desde que sejam seguidas as premissas da "diplomacia naval", aqui entendidas como meio de formação de alianças com países amigos tendo em vista o exercício de pressões para dissuadir os oponentes exercendo ameaças eficazes (Gorshkov, 1979:69).

Nesta expansão, advoga ele também a necessidade de as forças navais atuarem em todas as rotas, estreitos e passagens oceânicas. Em suma, Gorshkov buscava argumentos para afirmar a jovem potência marítima soviética em todos os mares do mundo: no Mediterrâneo em 1966 e 1967 por ocasião da Guerra dos Seis Dias; no Índico

¹⁴A exposição do pensamento geopolítico de Mackinder foi tirada de suas duas obras "O Pivô Geográfico da História", de 1904 e "Uma Nova Avaliação do Pivô", de 1943 publicadas na coletânea organizada por CHALIAND, Gérard "Anthologie Mondiale de la Stratégie", Paris, Laffont, 1990 (1038-1045).

em 1968 graças às facilidades acordadas com a Índia; em 1969 nas Caraíbas; e na década de 1970 na África Ocidental e Austral.

Paralelamente, os soviéticos desenvolveram em curto espaço de tempo, uma capacidade marítima impar abrangendo vários domínios; ou seja, cartas náuticas, pesca, transportes, oceanografia, fundos marinhos, entre outros. A expansão de sua frota naval alcançou, portanto, bastante êxito até os anos 80. Com o fim da guerra fria, no entanto, este esforço diminuiu consideravelmente mas não impede a Rússia continuar sendo a segunda força naval do mundo. As outras potências navais (Grã-Bretanha e França), ainda não desenvolveram mecanismos capazes de assegurarem presença naval em todos os pontos do globo (Papon, 1995:45).

A questão que agora se coloca é a de saber qual a orientação da estratégia naval a ser adotada pelas grandes potências, em um ambiente internacional completamente modificado em função da queda do muro de Berlim em 1989. Os Estados Unidos, em seu exercício solitário de “gendarme do mundo”, explicitaram em sua doutrina militar “From the Sea” publicada em 1992, que os conflitos potenciais serão sobre a superfície terrestre mas será necessário intervir a partir do mar. Além disso, o documento prevê que as modificações dos cenários geopolíticos fatalmente farão crescer a cooperação entre as marinhas militar e mercante visando a mobilizar, em caso de crise, uma força tarefa composta de vários tipos de navios mais ágeis no transporte maciço, como foram aqueles usados tanto na Guerra das Malvinas (pela Grã-Bretanha) quanto na Guerra do Golfo (pelos EUA). Aliás, a condução dessas guerras revelou definitivamente a importância do abastecimento de matéria primas quer através do controle do seu fornecimento na fonte, quer do controle das linhas de comunicação marítima que são vitais para as economias ocidentais. Nesta perspectiva a “pax americana” não difere em suas linhas mestres, do exercício da supremacia marítima inglesa³⁵, mesmo porque foi nas concepções de estratégias navais da “Royal Navy” que os norte-americanos se inspiraram, para compor o seu poder naval que vai ser predominante por todo o século XX.

³⁵A supremacia marítima inglesa ou britânica, baseava-se na capacidade de intervenção da sua frota de guerra na maior parte dos oceanos, tendo por objetivos: proteger suas linhas de comunicações marítimas ou de seus aliados; e intervir em momentos de crise na defesa de seus interesses.

3.2 - A Estratégia da “Contenção” Norte-Americana

O poder marítimo norte-americano vai despontar logo após a Primeira Guerra Mundial, quando a sua política não-intervencionista foi substituído por uma geopolítica de âmbito mundial. Com isso os Estados Unidos passaram de uma simples potência comercial, para a posição de uma potência dominante que controlavam financeiramente o mundo. Para consolidar sua posição econômica era preciso, contudo, controlar as rotas comerciais através de uma frota possante tanto de guerra quanto mercante (Butel, 1997:278).

No Atlântico Sul, os interesses comerciais e estratégicos continuaram interagindo em função das potências européias, posto que os Estados Unidos preferiram concentrar seus esforços em torno do Caribe e do Atlântico Norte. Esta situação foi modificada ainda durante a Segunda Guerra Mundial, face à ameaça da Alemanha, a incapacidade inglesa e ao colapso francês, compelindo a marinha dos Estados Unidos a ocupar a defesa anti-submarino do tráfego marítimo sul-atlântico. Desenvolveu inicialmente uma política de segurança no Atlântico Sul, mais precisamente na sua vertente sul-americana a partir do estabelecimento de uma zona de segurança de cerca de 300 milhas interditadas aos conflitos que extravasavam do teatro europeu, mais especificamente das incursões da frota de submarinos alemães.

Empenhados em liderar o bloco dos aliados contra os países do eixo³⁶, os norte-americanos procuram proteger as rotas de tráfego marítimo assegurando-se das bases navais européias no Atlântico Sul como Dakar (colônia francesa na África), Ascensão (Grã Bretanha) e através de facilidades navais obtidas com o Brasil para se valer da cidade de Natal no saliente nordestino, e com os sul-africanos na Cidade do Cabo. Os ataques alemães a navios aliados na costa brasileira criariam as condições propícias para estimular as propostas de uma aliança militar interamericana (Coutau-Bégarie, 1985:53).

³⁶Os países do eixo refere-se à aliança formada entre a Alemanha, Itália e Japão, no contexto da Segunda Guerra Mundial.

Essa aliança se concretizaria em 1947 com o Acordo do Rio que estabeleceria as bases do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca -TIAR³⁷.

A criação do TIAR inseria-se dentro das concepções estratégicas de fortalecimento do poder naval norte-americano no contexto do quadro das relações internacionais emergido no final da Segunda Guerra Mundial quando os Estados Unidos passam a assumir a liderança do mundo ocidental "livre", e se opõem à União Soviética, interessada em expandir suas áreas de influências para além do teatro europeu. Na bipolaridade criada em torno dessas duas superpotências, os estudiosos ao avaliar a questão introduziram uma nova abordagem analítica e operacional denominada "Geoestratégia"³⁸, isto é, um enfoque que desse conta da articulação da geopolítica com a estratégia militar de âmbito global. Na concepção dos militares norte-americanos, a Geoestratégia procurava definir uma estratégia global a ser seguida pelos países ocidentais "livres", num esforço conjunto de contenção do avanço do comunismo soviético.

A idéia de reservar aos EUA uma posição de liderança frente aos demais países ocidentais, em função de sua pujança industrial e militar, levou os estrategistas norte-americanos a repensarem a questão de segurança hemisférica. Dentre estes estrategistas, destaca-se o geógrafo Nicholas Spykman que vai postular, ainda no período da Segunda Guerra, uma projeção de potência global para os EUA. Na América Latina, em especial, Spykman se propunha a ser um seguidor da Doutrina Monroe de 1823, que postulava um imperialismo "benéfico" no continente americano, de proteção hemisférica contra um inimigo comum (Costa, 1992:171).

³⁷O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado em 1947, estabeleceu o quadro político de segurança coletiva, mas sem explicitar os meios militares de sua aplicação, e sem estabelecer um comando militar unificado e um órgão de planificação econômica para assegurar a coordenação. Além disso, do ponto de vista sul-atlântico, o Tratado não poderia servir como ponto de apoio para se pensar a segurança do Atlântico Sul como um todo, já que abrangia apenas a parte ocidental do Atlântico Sul. Consequentemente, o TIAR, vai cair na letargia, desde a sua criação, funcionando ademais como meio dos países latino-americanos conseguirem facilidades de acesso a capitais e tecnologias militares, efetuados bilateralmente, como foi o Acordo Militar com o Brasil em 1952 (Coutau-Bégarie, 1985:107).

³⁸Existe um debate entre os analistas de política internacional e de estratégias militares sobre o real significado do conceito de "geoestratégia". Na definição de Hervé Coutau-Bégarie seria a dimensão espacial da estratégia, ou seja, ocupa o primeiro lugar, ao lado da técnica, na hierarquia dos fatores que condicionam a estratégia, tanto antes quanto durante o conflito (C.B. "La Géoestratégie", *Revue Stratégique*, Paris, FEDN, 2º trimestre, 1991:11-12).

Esta proposição de Spykman ocorre na eminência de formatação do quadro estratégico bi-polar, situação na qual o equilíbrio de forças entre as superpotências serviria para a manutenção da paz. Na medida em que esse equilíbrio pressupunha uma competição geopolítica entre os Estados em escala mundial, na qual figuravam os fatores posição, tamanho, população, nível industrial e financeiro, produção bélica, unidade nacional, etc., as relações internacionais tenderiam a ser determinadas cada vez mais pelas superpotências.

Para afirmar o poderio norte-americano no continente, Spykman propôs como estratégia inicial o que ele denominou de “cooperação econômica pan-americana” conjugado a um único sistema de defesa continental. Para este sistema, ele elaborou a teoria das “fimbrias marítimas” na qual propugnava a instalação de bases protetoras ao redor de todo o continente americano, em particular o Atlântico, onde se instalariam as bases marítimas avançadas, formando um cordão protetor (o cordão sanitário) que desse tempo aos EUA para entrar em alerta no caso de agressão. Ao mesmo tempo, considerava ele que as iniciativas de articular um sistema interamericano de cooperação e defesa não seria uma tarefa fácil, pois os países latino-americanos viam as ações norte-americanas com enormes desconfianças, desde a época da Doutrina Monroe (do século XIX) e especialmente o “Corolário Roosevelt”, nas primeiras décadas do século XX. Apesar deste quadro desfavorável, adverte, os EUA devem concentrar todos os seus esforços na direção dessa frente única de defesa, pois a América Latina, pelo seu papel de zona estratégica de contenção, é fundamental para a segurança do país (Spykman, 1944:320).

Através das formulas geopolíticas que ele elaborou para a projeção de poder dos EUA, a América do Sul, especialmente a sua vertente oriental, integrava-se assim, na sua concepção, à geoestratégia de defesa do Atlântico Sul e do Hemisfério Ocidental. Como ocorreria mais tarde com outras regiões do globo, essa integração obedecia à lógica dos interesses estratégicos de uma grande potência em sua projeção geopolítica mundial. Aos Estados colocados sob sua órbita de influência, caberia definir uma geopolítica que internalizasse as estratégias militares americanas através do binômio Segurança e Desenvolvimento.

O enquadramento dos países latino-americanos aos dispositivos de segurança norte-americanos não significou a valorização da região. A formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte -OTAN, reunindo EUA e Europa, e as guerras da Indochina e da Coreia vão desviar as preocupações de segurança ocidental para o Atlântico Norte e Pacífico colocando por consequência o Atlântico Sul como um espaço secundário para os interesses estratégicos norte-americanos. Os países sul-atlânticos estavam essencialmente destinados a fornecer matérias primas e o oceano servia apenas como via de comunicação marítima para o comércio ocidental. Os dispositivos do TIAR reunindo os EUA e América Latina e a inclusão da África na Defesa Euro-Atlântica comandada pela OTAN, apenas contribuíram, segundo Rodrigues, para dissolver as possibilidades de valorização da bacia sul-atlântica, dividida segundo os interesses imperialistas e colonialistas das grandes potências europeias e da superpotência norte-americana (Rodrigues, 1961:230). Para os norte-americanos, o Atlântico Norte era a bacia mais importante na estratégia mundial da defesa do ocidente. No Atlântico Sul, não deveria haver oposição africana a qualquer compromisso militar com o ocidente, e na margem oeste a lealdade latino-americana estava assegurada pelo TIAR, como se fosse uma obrigação irrecusável a aliança com o ocidente (Idem:232).

Esta percepção dos estrategistas norte-americanos se revelaria equivocada por duas razões principais. A primeira delas por conta do movimento de descolonização do continente africano que, com o vazio estratégico que se criou após a saída das potências europeias, abriu as portas para a entrada em cena dos soviéticos, sobretudo na África Austral, interessados em alargar sua área de influência na bacia do Atlântico Sul.

A segunda razão relaciona-se à crise do TIAR. Aliás, o sistema de defesa hemisférico manifestou os primeiros sintomas de crise desde o final dos anos 50, quando alguns países sul-americanos, notadamente o Brasil, passaram a adquirir armamentos na Europa, como a aquisição de porta-aviões, apesar da oposição dos EUA. Durante a gestão Nixon, as incompatibilidades aumentam em função do privilegiamento do Pacífico pela política externa norte-americana (Lhaver, 1981:13). Mas foi a política dos direitos humanos da administração Carter que vai provocar a maior ruptura da solidariedade interamericana ao desaprovar os regimes militares existentes em alguns países. O

aumento das restrições para venda de armas e a campanha contra a proliferação nuclear na região, tornaram-se fortes motivos de boicote por parte de alguns países como por exemplo, Brasil e Argentina, contra os princípios do TIAR. No caso brasileiro, o agravo de Carter contra o acordo nuclear Brasil-Alemanha, estremeceriam as relações de cooperação militar entre o Brasil e os EUA a partir de meados da década de 70. A guerra nas Malvinas, por fim, vai materializar o ápice da fragilidade do sistema de defesa hemisférica pois manifestou não apenas a crise de credibilidade do TIAR mas também a suposta lealdade das alianças ocidentais, ao envolver dois países (Argentina e Grã-Bretanha) aliados num mesmo conflito.

No caso da África, o movimento de descolonização, inicialmente não atraiu a atenção norte-americana, pois para eles os maiores problemas estavam concentrados em outros teatros de operações militares (sudeste da Ásia e Mediterrâneo oriental). Entretanto, a medida que a presença soviética se faz mais acentuada na parte meridional do continente a ação de presença norte-americana tende aumentar na mesma proporção introduzindo, não só a África, mas todo o Atlântico Sul como palco da "Guerra Fria". Devido as suas implicações para a geopolítica regional, a descolonização da África será tema de análise a seguir.

1.3 - A Descolonização da África e a Revalorização do Espaço Regional Sul-Atlântico

O movimento de descolonização dos países africanos se inicia após a Segunda Guerra Mundial, quando os impérios coloniais europeus foram obrigados a fazerem concessões e a se reestruturarem no contexto de emergência de uma nova ordem internacional marcada pela ascensão das duas novas superpotências: os Estados Unidos e a União Soviética. Com o enfraquecimento do poder de controle dos países europeus, as lideranças regionais africanas se organizaram, exigindo o fim do colonialismo e a independência. As posições ideológicas dos líderes africanos variavam segundo o quadro bi-polar, tendo como pano de fundo o interesse ocidental em consolidar o seu papel de influência no continente, em contraste com o apoio da URSS e da China aos movimentos de libertação nacional dos povos africanos no quadro da guerra fria .

A África, ao sul do Sahara, exceção feita às colônias portuguesas, se independentiza no final da década de 50 e início dos anos 60, sem grandes choques com as ex-potências colonialistas à medida que o novo poder era encabeçado por homens favoráveis às antigas metrópoles. Isso ocorreu sobretudo em relação à França, que foi a única disposta a continuar a proteger seus interesses econômicos e políticos no continente. Ao contrário da Grã-Bretanha que, apesar de ter sido a maior potência colonial na África, não manteve os laços íntimos com suas antigas colônias (Chaliand, 1980:23).

Desde a década de 60, a política do general Charles de Gaulle procurou criar alianças preferenciais, baseadas em interesses políticos, econômicos e culturais com os países de expressão francófônica. Estes interesses foram complementados com os da Comunidade Européia, onde a França se colocava como intermediária, pelo menos em sua área de influência que ia da África do Norte e Ocidental até o Zaire (atual República Democrática do Congo). A Comunidade, através da Convenção de Lomé, criou um sistema de comércio exterior (exportação/importação), com preços estabilizados e com tarifa franqueadas para os países conveniados e forneceu ainda, ajuda financeira que variaram entre 1 bilhão a 4 bilhões por ano (Idem:80-81). Na defesa de seus interesses a Comunidade Européia, capitaneada pela França, não media esforços para intervir em assuntos internos dos países africanos francófonos como o foi no Zaire, no Gabão, na África Ocidental, no Congo Brazzaville, e em países da África Ocidental (Benin, Mali, etc.).

A intervenção européia se dava num quadro de fragilidade econômica e institucional generalizada, decorrente das dificuldades dos novos países africanos de se estruturarem internamente de forma a vencer os desafios de superar séculos de exploração colonial e de dependência externa. Em termos institucionais, a adaptação do modelo de Estado-nação mostrou-se inadequado pois incluía numerosos grupos étnicos em constantes lutas internas pela predominância política e cooptados pelas potências coloniais. A criação da Organização da Unidade Africana -OUA- em 1963, entre os vários princípios que procurou estabelecer, buscou preservar a intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização para suprimir uma das causas da instabilidade dos

novos países, mas sem incluir os problemas étnicos ou territoriais, provocando um acirramento das lutas internas. Outro princípio da OUA foi conquistar a independência, do ponto de vista interno e externo, através do neutralismo e do não-alinhamento³⁹ de forma a afastar as tensões provenientes da bi-polaridade para o interior do continente.

Entretanto, o princípio do neutralismo não foi obedecido pois na década de 60, teve início a disputa entre as potências dos blocos comunista e capitalista na definição de suas áreas de influência, sob a égide da "guerra fria". A definição destas áreas de influência se pautava na tese do "vazio de poder", que deveria ser preenchido através de planos de ajuda aos novos Estados africanos através de financiamento de armas e exércitos utilizados tanto nas guerras de libertação, quanto nas guerras entre grupos rivais e até mesmo entre países, segundo os interesses ideológicos, econômicos e políticos das grandes potências. Estas crises desestabilizaram a OUA e o princípio do pan-africanismo no continente, abrindo uma brecha para as interferências das superpotências no continente.

No quadro da bi-polaridade, os problemas internos africanos ao longo da década de 60 e até 1975, não eram primordiais nem para os Estados Unidos nem para a União Soviética, já que em termos estratégicos os interesses maiores situavam-se ao longo do cinturão peninsular que se estendia do Mediterrâneo oriental até o sudeste da Ásia ou eventualmente, em Berlim e Cuba. Assim, no início dos movimentos de independência, a presença norte-americana e soviética era bastante tímida, restringindo-se ocupar o vazio deixado pelas potências coloniais na Guiné, no Zaire, no Sudão, na Somália e no Egito, pois os maiores problemas estratégicos das duas superpotências continuaram

³⁹O neutralismo e o não-alinhamento têm suas origens na Conferência de Bandung (1956) que marcaria a emergência de uma "terceira força" não-alinhada aos dois grandes blocos do sistema internacional até então dividido entre o "mundo" capitalista e o "mundo socialista. A expressão "terceiro mundo" que serviu para designar o mundo afro-asiático em vias de desapontar no cenário internacional, definiu-se, desde Bandung, por um critério geopolítico como uma área geográfica meridional, caracterizada pela colonização e pelo subdesenvolvimento. O neutralismo defendido por Nehru em Bandung reaparece de forma decisiva na Conferência de Belgrado (1961) em que Tito formalizaria a criação do Grupo dos Não-Alinhados, uma das origens do conceito Norte/Sul. Na Conferência do Cairo (1962) a tônica econômica passou a ter lugar e, pela primeira vez, países latino-americanos entraram em cena, universalizando as idéias centrais desta conferência e alargando a participação dos países do "Terceiro Mundo" (Mourão, 1987:32).

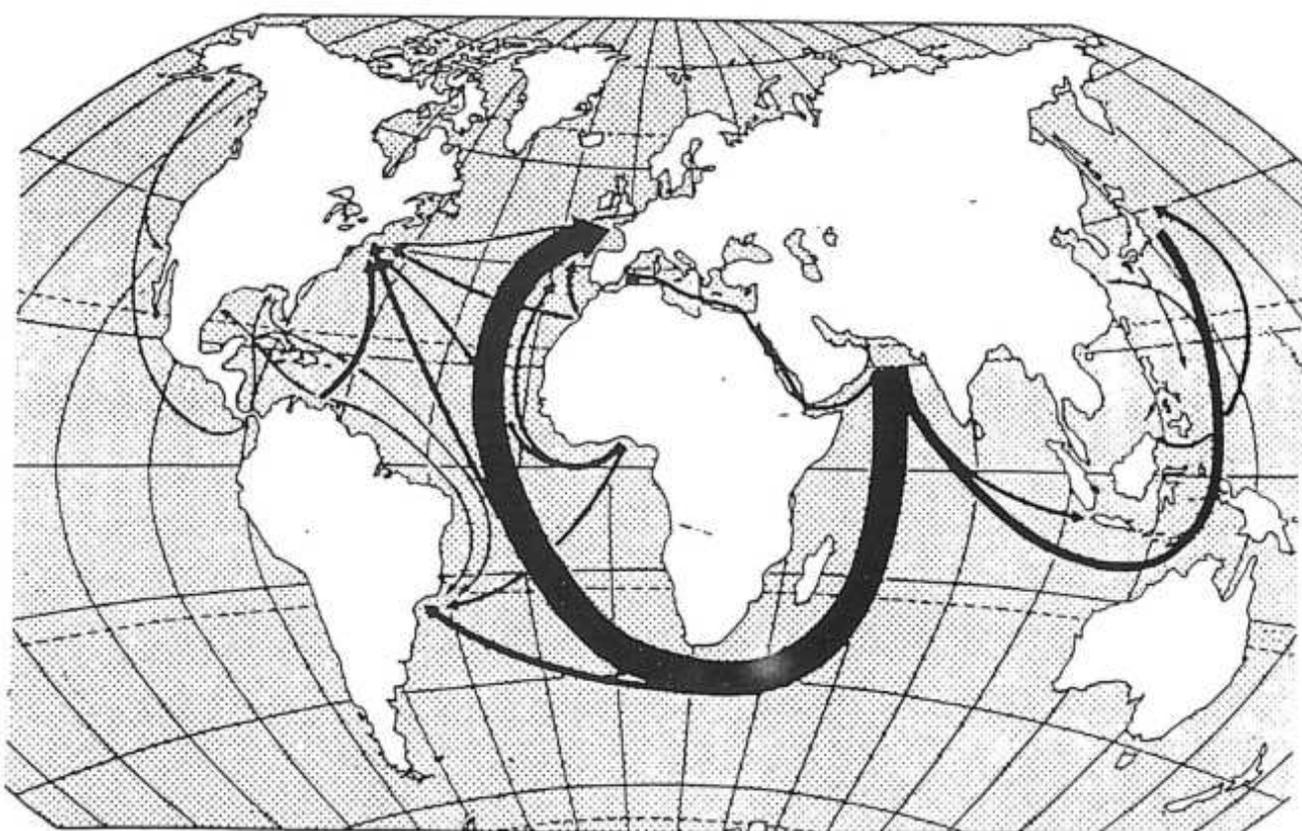
concentrados em outros teatros de operações militares⁴⁰. Conseqüentemente, nenhum obstáculo sério impedia a consolidação, através da França, de uma "Euráfrica" embasada em interesses neocoloniais, viabilizada pela política de prestígio de De Gaulle e pelo fornecimento de matérias primas essenciais para as economias indústrias do Ocidente e do Japão⁴¹.

Além deste aspecto, era imprescindível para as economias industriais garantir o transporte com segurança destes produtos para o ocidente, através do controle das rotas marítimas que ligavam os centros produtores aos centros consumidores europeus e asiáticos. Estas duas questões: controle dos recursos e das rotas comerciais era o que estava em jogo na África, e o que atribuía ao continente o seu valor ao mesmo tempo econômico e estratégico-militar, ou seja, a importância dos minerais estava indissociada da importância geopolítica da África. Esta relação viria a tona a partir de 1975 com a independência de Angola e Moçambique, introduzindo definitivamente a África, no campo da estratégia global das superpotências.

O palco da guerra fria vai se desenrolar no ambiente marítimo da África Austral não só pela concentração das riquezas minerais na região, mas por sua posição geográfica privilegiada de rota marítima vital de ligação do Oceano Índico, via rota do Cabo. O fechamento do Canal de Suez em 1967 havia recuperado sua importância estratégica anterior para a circulação de petróleo oriundo do Oriente Médio, e colocou em realce o controle da região pela OTAN, para garantir o suprimento de hidrocarburetos, com vistas a dissuadir eventuais ameaças. (mapa 9)

⁴⁰Uma outra potência importante, a China, embora procurasse marcar presença no continente disputando com os soviéticos o apoio aos movimentos de libertação, suas ações tiveram um conteúdo mais econômico no sentido de ajuda técnica e construção de infra-estrutura

⁴¹Em relação à produção mundial a África produz 75% do diamante, 70% do ouro, 70% do cobalto, 50% do vanádio, 46% da platina, 36% do cromo, 30% do manganês, 20% do urânio, entre outros, concentrando estas riquezas, essencialmente nas regiões da África Austral e Central (Zaire). O acesso e controle das jazidas são razões determinantes da presença dos países ocidentais no continente africano, sobretudo europeu (65% das exportações africanas) e Japão (15%), pois os Estados Unidos recebem apenas 4% do total (Chaliand, 1980:54 e Atlas "Jeune Afrique, 1993:38).



Fonte: Coutau-Bégarie, 1985

No âmbito da geopolítica regional, o confortável isolamento no qual a África do Sul vivia, permitia contraditoriamente ser “país pária” (em função de seu regime racista), e participe do sistema ~~ocidental~~ de alianças ocidentais (em função dos seus recursos minerais e de sua posição geográfica privilegiada). Mas essa situação relativamente confortável deixou brutalmente de existir quando Angola e Moçambique se transformaram, de bastiões brancos na África Austral, a inimigos potenciais dos sul-africanos com a vitória dos regimes “marxistas-leninistas” nestes dois países, em 1975. Além disso, Angola foi o teatro de uma derrota para o corpo expedicionário sul-africano, cuja intervenção acabou gerando um fato militar novo e estrategicamente perturbador, que foi a intervenção maciça das tropas cubanas na região⁴². Sob a ótica da “Guerra Fria” a medida que a OTAN dispunha da África do Sul, a União Soviética tinha Angola como

⁴²A presença cubana na África iniciou-se com a participação de representantes cubanos nas reuniões da OSPAA (Organização de Solidariedade dos Povos da África e da Ásia), criada a partir de uma conferência convocada por Nasser e realizada na cidade do Cairo entre 26 de dezembro a 19 de janeiro de 1958. Este organismo se desdobraria em comitês de apoio que funcionava em muitos países socialistas (Iugoslávia, Alemanha Oriental, Romênia e Bulgária) e alguns comitês nacionais destinados a lutas de libertação nacional através de lutas de massas e guerrilhas contra os regimes coloniais. Logo após o Pacto Cubano-Soviético de 1959, Fidel Castro envia um representante cubano numa sessão que o Comitê Executivo da OSPAA realizou em Bandung em 1961. Por ocasião da terceira conferência realizada em Moshi, na

bastião avançado de penetração no Atlântico Sul. Posteriormente, em função do acordô soviético-moçambicano de 1977, foi possível contar com esse país para realizar manobras navais na região da rota do Cabo aumentando o temor de que a União Soviética poderia provocar estragos na circulação de petróleo e de minerais estratégicos para o Ocidente. Para os países da região a presença soviética contribuía para consolidar a "linha de frente" (Angola, Botsuana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia), formada para isolar o regime racista da África do Sul e diminuir a dependência destes países ao sistema de estradas de ferro e portos sul-africanos (Butts & Thomas, 1986:17-20).

O processo de descolonização da África, além do fracasso diplomático americano em Angola quando apostaram em Holden Roberto do FNLA (Frente Nacional para a Libertação de Angola), lhes permitiram de tirar vantagens da estratégia indireta, que consistia em diminuir a liberdade de ação do adversário e ocupar os "espaços vazios", através do apoio ao MPLA (Movimento Popular para a Libertação de Angola). E é neste quadro que se explica a ofensiva soviética na África, através da expansão de sua influência dentro das regras do jogo em comum acordo com as partes, ou seja, a pedido dos Estados e nos limites territoriais destes Estados. Além disso, ao contrario do que ocorreu na Europa Oriental, os soviéticos se retiravam quando um Estado assim o exigia (Chaliand, 1980:63-4)

A presença dos russos e cubanos na África, assim como a presença recente de sua marinha de guerra no Atlântico Sul, rompe em parte com o monopólio ocidental e resgata a importância estratégico-militar do Atlântico Sul graças a doutrina Gorshkov que vai orientar as ações soviéticas neste oceano.

Tanganica (Tanzânia), em fevereiro de 1963, o representante cubano renova o convite para que se reúnam em Havana os povos oprimidos das "três A" (América, África, Ásia), manifestando o interesse de Cuba em ajudar, através dos meios que dispõe, a luta revolucionária dos povos do mundo. A partir daí seria sempre marcante a presença cubana nos assuntos africanos e com a independência de Angola transformar-se-a em presença militar quando o governo de Fidel castro enviou uma tropa de 20.000 cubanos-entre militares e técnicos civis- para conter as invasões sul-africanas e zairenses.

1.4 - A Marinha Soviética e a Estratégia do “Flexamento das Rotas” no Atlântico Sul

A transposição do clima da “guerra fria” para a zona marítima do Atlântico Sul teve origem com as primeiras aparições de navios soviéticos na costa africana, a partir do processo de independência da Guiné, em 1958. O interesse soviético era conseguir facilidades navais com vistas a estabelecer bases de apoio militar para seus navios e aviões, como os navios que circulavam desde a Antártida, onde os soviéticos haviam instalado a base de Bellinghausen na ilha 25 de Maio, pertencente ao grupo das Shetlands do Sul próxima da Passagem de Drake e à base de Novozarevskaja situada no ângulo de passagem da Rota do Cabo (Castro, 1997:9).

Inspirado na “Doutrina das Facilidades Navais” do Almirante Gorshkov os soviéticos passaram a atuar em todos os mares do mundo, desenvolvendo para isso, uma potente esquadra naval bastante diversificada voltada para diferentes missões como militares, comercial e para atividades pesqueiras e de exploração de recursos minerais (Gallois, 1990:321). A Revolução Cubana e o apoio soviético à independência da Guiné permitiria o estabelecimento de um eixo Cuba-Guiné que, dentro do conceito de flechamento da rotas marítimas, tinha por objetivo dificultar o comércio ocidental que transitava por este acesso inter-oceânico também denominado de “estrangulamento” Atlântico, na linha de Dakar(Senegal) e Natal (Brasil). Com a independência da Guiné Bissau, Cabo Verde (1974), Angola e Moçambique (1975), a URSS passa a contar com bases permanentes nestes países, somados as facilidades portuárias obtidas na Tanzânia, no Congo Brazzaville, Guiné Equatorial, Camarões e Benin.

A partir destas bases na África, havia por parte dos países ocidentais o temor de que os soviéticos pudessem vir a exercer efetiva influência sobre a rota do petróleo, incluindo nessa estratégia as fontes produtoras do Golfo Pérsico e Índico, graças as suas instalações em Aden no Iemên do Sul e suas ligações com o governo socialista da Etiópia. Em consonância com a presença soviética nesta área, os estrategistas ocidentais previam que a atitude da URSS no Atlântico Sul poderia ter os seguintes propósitos: isolar a África do Sul para controlar o domínio da posição geoestratégica do cone sul africano e a passagem Índico-Atlântico; e interferir nos conflitos do Oriente Médio para

confinar os países árabes pró-ocidente. A aliança com Angola permitiu aos soviéticos uma posição geopolítica-chave na África Austral com influência também no rico “corredor central africano”, através de intervenções militares na conflituosa região de Shaba no Zaire (atualmente República Democrática do Congo), possuidora de grandes reservas de recursos minerais, considerados estratégicos para o ocidente (Lhaver, 1981:104). Os soviéticos, por outro lado, através de suas bases no eixo Angola/Moçambique/Novozarevskaja e diante da passagem do Cabo, através de seus submarinos nucleares poderiam atacar, a partir do mar, as embarcações ocidentais que patrulhavam as rotas marítimas, através da estratégia do “flexamento das rotas” (Castro, 1997:10).

Na tática do ocultamento, os soviéticos se valiam do abrigo propiciado pelas águas profundas do Atlântico Sul para operar seus submarinos da classe Typhoon equipado com mísseis de alcance de 8.000 km. sobretudo na linha Recife-Lagos e Cabo-Buenos Aires. Os submarinos são indetectáveis pelos sonares mais sofisticados e podem ficar mergulhados durante meses, o que impede de conhecer sua localização e de os destruir⁴³.

A reação ocidental a estas investidas soviéticas se deu no sentido de acentuar suas presença na África a partir de acordos comerciais e militares com os países recém-independentes. Em termos militares, para preservar o controle da rota do petróleo, os países ocidentais procuraram estabelecer pontos de apoio frente as bases soviéticas em Angola e Tanzânia. Foi a partir desses pontos que países como França, Bélgica e Estados Unidos intervieram nos problemas separatistas do Zaire fortalecido com o estabelecimento, pela Alemanha, do OTRAG (Orbital Transport und Raketentechnik Aktiengesellschaft) - Sociedade de Transporte Orbital e de Foguete, tida como base avançada da OTAN no Atlântico Sul (Castro, 1997:10).

⁴³Os Estados Unidos, para empregar seus mísseis Trident contra alvos estratégicos no território soviético a partir de seus submarinos em operação no Atlântico Sul, teriam de se aproximar da costa africana, o que os tornariam vulneráveis à aviação soviética baseada em terra firme. Por isso, os Estados Unidos deram ênfase a ação anti-submarino para prevenir a vantagem relativa que a vastidão e a profundidade abissal do Atlântico Sul poderiam dar à estratégia soviética (Gomes da Costa, 1996).

A intervenção da OTAN na região também se daria através da modernização da base naval de Simonstown na África do Sul, implantada graças ao acordo de cooperação naval firmado entre a África do Sul e a Grã Bretanha em 1955, acordo esse conhecido como "Simonstown Agreement"(Acordo de Simonstown). Esta base naval seria revalorizada em consequência do fechamento do Canal de Suez e pelo conflito Leste-Oeste, quando a África do Sul era o único país não-comunista da África Austral no fim dos anos 70. A princípio, auxiliados pelas OTAN e depois, por conta própria, os sul-africanos desenvolveram centros de observação ultramodernos, como o de Silvermine, no Cabo da Boa Esperança. Esta base centralizava as informações recolhidas pelos outros centros de vigilância anti-submarinos, numa espécie de guerra eletrônica empreendida contra os soviéticos e seus aliados da África Austral (Broons & Dumont, 1993:126-7).

Sobre o real alcance dos objetivos soviéticos de interromper o tráfego marítimo ocidental, Coutau-Bégarie(1985:96) aponta as divergências dos especialistas sobre esta questão. Para alguns deles, a costa sul-atlântica da África teria se tornado numa região de dominação naval e aérea soviética e que as 7.000 milhas correspondentes à rota do Cabo continham as forças ocidentais que operavam, comparativamente, com uma inferioridade bastante expressiva. Outros especialistas, como Larry Bowman por exemplo considera, que as dificuldades logísticas dos soviéticos para empreender uma campanha contra as comunicações ocidentais seria inexpressiva pois os navios soviéticos poderiam facilmente ser destruídos pela aviação dos Estados Unidos. Portanto, ao invés de "fechar" a rota do Cabo, seria mais simples para a marinha soviética tentar atacar o suprimento de petróleo na fonte, através do bloqueio do estreito de Ormuz ou então bombardear os campos petrolíferos do Oriente Médio. Nestas hipóteses, para terem bons resultados, os soviéticos teriam de dispor de sua marinha no Atlântico Norte e no Mediterrâneo para lutar contra os submarinos estratégicos ocidentais, o que fragilizaria a esquadra naval soviética pois teria que atuar em vários teatros de operações, simultaneamente. Além disso, esta operação exigiria enormes esforços militares e diplomáticos por parte da URSS em tempos de paz, o que acarretaria um enorme desgaste do país junto aos fóruns internacionais (Broons & Dumont, 1993:126-7).

A relutância dos países aliados da URSS em ceder o direito de uso de bases em seus territórios para evitar a multiplicação de conflitos, a retirada de tropas cubanas de Angola e o fim da ajuda técnica da União Soviética aos movimentos revolucionários, marcam o fim da guerra fria na parte austral do continente africano. Estes fatos também resultariam na diminuição do interesse ocidental em controlar a passagem Índico/Atlântico. A utilização de novos meios de vigilância aérea ou espacial também contribuíram para diminuir o interesse, por parte das potências ocidentais, de possuir instalações terrestres na África do Sul.

Por sua vez, a temida ameaça soviética às linhas de comunicação ocidental não se confirmaram, restringindo a confrontações armadas entre os dois blocos, na África, em terra firme. No Atlântico Sul, apesar do diminuto risco de confrontação em suas águas, a bipolaridade serviu como importante referência para a definição de formulações estratégicas por parte dos países ribeirinhos. Ou seja, a inserção do Atlântico Sul na guerra fria impeliu os países ribeirinhos a postularem políticas de segurança, não necessariamente integradas à geoestratégia das grandes potências. Nos dois capítulos seguintes pretende-se analisar as políticas de projeção militar e geopolítica dos principais países do Atlântico Sul, levando em conta seus interesses específicos na região.

CAPÍTULO 2 - A Projeção Sul-Atlântica da Geopolítica e Marinha Brasileira

A projeção sul-atlântica do Brasil, está particularmente relacionada às dimensões geográficas do seu território e o seu posicionamento face ao continente sul-americano e ao Atlântico Sul.

Em termos de posicionamento geográfico, o Brasil ocupa uma posição chave no Atlântico Sul projetando-se neste oceano em sua parte mais estreita (os desfiladeiros atlânticos, que o Presidente dos Estados Unidos, Roosevelt, denominou de ponte estratégica Natal/Dakar). Em termos de fronteira marítima possui uma costa de aproximadamente 7.500 km., voltada tanto para o Atlântico Norte quanto para o Atlântico Sul. Além da presença de portos de bom calado distribuídos ao longo de seu litoral, menciona-se também a existência das ilhas de Fernando de Noronha e Trindade, que funcionam como trampolins para operações nos segmentos central e meridional do Atlântico e que dão segurança para o tráfego de cabotagem e de rotas oceânicas. Internamente à sua posição global, tem o Brasil no Rio de Janeiro, o ponto mais centralizado da América do Sul em relação ao tráfego aéreo nesse setor meridional do Atlântico (Castro, 1997:16). Segundo Meira Mattos (1980), esse posicionamento do Brasil no Atlântico Sul lhe garante um papel importante em caso de conflitos, tal como ocorreu na Segunda Guerra Mundial. Conseqüentemente “o Brasil poderá cumprir novamente este papel, ou seja, o de participar de um conflito que não criou”.

Apesar de ocupar posição proeminente e ter seu núcleo geo-histórico assentado em torno do Atlântico Sul, o Brasil não se constituiu em um Estado marítimo, nem sequer desenvolveu uma política sistemática para integrar o oceano na política nacional brasileira, pelo menos até a década de 70. Uma das razões foi a disposição de um imenso espaço continental aberto à colonização de tal forma, que as políticas nacionais não incluíram o mar como elemento primordial ao desenvolvimento da nação. Em conseqüência disso, não se atribuiu uma importância relevante ao desenvolvimento do poder naval, o que fez com que o Brasil se subordinasse às políticas navais das grandes potências, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, quando o país caiu sob forte dependência e tutela estratégica da marinha norte-americana.

As dificuldades do Brasil em criar meios adequados para desenvolver seu potencial marítimo são explicados pela sua condição país dependente e subordinado às potências marítimas que detém o conjunto dos recursos necessários ao domínio e controle dos ambientes marinhos. Entretanto, as injunções internas também repercutiram para acentuar a vulnerabilidade marítima, devido à pouca importância dada, no plano político, ao desenvolvimento marítimo compatível com os interesses brasileiros no mar. Estes interesses dizem respeito à proteção das rotas marítimas do comércio exterior, patrulhamento costeiro e exploração dos recursos do mar.

A percepção da vulnerabilidade estratégica e econômica do Brasil levou muitos analistas a projetar uma geopolítica brasileira para o Atlântico Sul, a partir dos seus fatores geográficos de “espaço” e “posição” que, em caso de conflitos, poderiam ser usados como barganha política e econômica. A importância da posição geográfica já havia se revelado vantajosa durante a Segunda Guerra quando os Estados Unidos, em guerra com a Alemanha, utilizaram-se do saliente nordestino para a instalação de bases navais. As hesitações brasileiras nos dois primeiros anos da guerra foram, afinal, decididas em favor dos aliados, por imposição dos fatores geopolíticos e econômicos. A ajuda técnica e financeira dos EUA para a construção da siderúrgica de Volta Redonda, contribuiu para a decisão brasileira, pondo um fim às negociações simultâneas travadas com a companhia alemã Krupp em 1940.

A participação do Brasil ao lado dos aliados, trouxe um triunfo diplomático para o Brasil pois permitiu impulsionar seu desenvolvimento industrial, mas também implicou numa total subordinação da marinha brasileira às operações da “US Navy”, repercutindo no seu posterior desenvolvimento. Não foi somente a marinha a subordinar-se, pois até fins do anos 50, toda a política externa brasileira passou a ser condicionada pelas decisões das grandes potências, em termos da inserção internacional do Brasil, e em particular pelos Estados Unidos.

Nesta perspectiva o Atlântico Sul só interessava ao Brasil no quadro mais geral da defesa do Ocidente, onde o Brasil deveria participar e também legitimar as suas reivindicações no esquema de alianças com os Estados Unidos numa espécie de “barganha local”. Para estes últimos, o Brasil tinha um interesse marginal pois a dependência do

Ocidente em relação ao tráfico na região era pequena e o perigo de um confronto entre as superpotência no teatro marítimo do Atlântico Sul parecia improvável. Além do que, os principais pontos de passagem e estrangulamento já estavam controlados pelas potências ocidentais o que resultava em um agravamento da situação de marginalização da região em relação à política mundial.

O desenvolvimento econômico brasileiro a partir dos anos 60 conduziu os geopolíticos e diplomatas brasileiros a postularem uma política externa mais independente do centro hegemônico, inclusive em decorrência das modificações ocorridas no cenário internacional da “guerra fria”, naquele período. Contribuiu para isso, o peso crescente de um comércio exterior cada vez mais complexo e diversificado, realizado em grande parte por via marítima, e o valor, também crescente, da extração do petróleo da plataforma continental brasileira.

O desenvolvimento da maritimidade, apoiada no projeto de construção da potência brasileira, tinha por base a teoria dos “círculos concêntricos”. Esta teoria procurava orientar a política externa, segundo o espaço geográfico estratégico de expansão dos interesses brasileiros, compreendido por um raio básico de ação ao nível da Bacia do Prata e América latina; um segundo raio dirigido ao Atlântico Sul e aos países da África Ocidental, extensível ao Hemisfério Sul; e um terceiro raio em direção ao Ocidente (Jornal “O Estado de São Paulo”, 1974:29).

Do ponto de vista do posicionamento como potência média, os avanços foram consideráveis. Não só o país se consolida como liderança subcontinental⁴⁴, como candidata-se à situação de potência principal no hemisfério sul, projetando sua política de poder em direção à África e ao Atlântico Sul, visualizadas como “fronteira atlântica brasileira. A perspectiva de desenvolver uma política voltada para a exploração das potencialidades deste novo espaço das relações internacionais do Brasil iniciou-se com a extensão da soberania brasileira sobre o mar territorial de 200 milhas(através do Decreto-Lei nº 1098 de 25.03.1970) e posteriormente, através da oficialização da política africana

⁴⁴Nesse sentido, menciona-se a reunião ocorrida entre Médici e Nixon na Casa Branca em dezembro de 1971, quando os Estados Unidos passaram a reconhecer o Brasil como líder da América Latina, pondo fim à ficção de que a mesma se constituía como um todo de membros iguais, o que faria Nixon exclamar “onde for o Brasil irá a América Latina”.

com a qual o país procurou se lançar na África através de projetos comerciais e financeiros, e como substituto das ex-potências coloniais na oferta de bens industriais intermediários e de infra-estruturas.

A política africana brasileira, como componente da política de potência brasileira no Atlântico Sul vai ser analisada na parte III do trabalho. Neste capítulo o interesse é analisar as reflexões e formulações do pensamento geopolítico brasileiro sobre o Atlântico Sul, nos marcos da guerra fria, o desenvolvimento da marinha brasileira e o projeto de constituição de uma força naval mais autônoma e melhor equipada com vistas a cumprir as missões fundamentais de proteção e defesa dos interesses brasileiros no Atlântico Sul.

2.1 - As Formulações Geopolíticas Brasileiras Sobre o Atlântico Sul

São poucos os estudos sobre a importância do mar na geopolítica brasileira, até pelo menos o fim da Segunda Guerra Mundial. As poucas preocupações sobre o tema tinham o caráter apenas de mensurar o coeficiente de maritimidade e continentalidade, sem contudo estender-se em grandes reflexões sobre o espaço marítimo como um todo. Tal é o caso de Everardo Backheuser (1959) que defendia uma geopolítica continentalista em virtude, dentre outras coisas, do fato de o país apresentar uma fronteira terrestre (cerca de 16.000 km.) duas vezes maior do que a marítima (cerca de 7.500 km.).

O primeiro autor a mencionar explicitamente a importância do Atlântico Sul, no quadro dos problemas geopolíticos brasileiros foi o Gal. Mario Travassos em sua obra publicada em 1931, denominada "Projeção Continental do Brasil". Neste trabalho o autor procura analisar a projeção externa do Brasil na América do Sul, evidenciando os fatores "espaço" e "posição" do país frente aos seus vizinhos, sobretudo a Argentina. Nesta projeção ocorre um conflito de interesses brasileiro- argentino na luta pela supremacia regional que Travassos analisa em função da existência de dois antagonismos flúvio-marítimos principais: Atlântico x Pacífico e Bacia Amazônica x Bacia do Prata. Neste aspecto, Travassos ao reconhecer a superioridade argentina em termos de mobilidade nestas duas frentes, realça a importância das saídas para o mar e das comunicações fluviais

como elementos que poderiam ajudar o Brasil a contrabalançar o poderio marítimo argentino no plano regional.

Para Travassos, a vertente do Pacífico, caracterizada pelo relativo isolamento marítimo e terrestre decorrentes da sua fisiografia montanhosa bem como da posição que ocupa face aos grandes centros do mundo ocidental, diferia da vertente atlântica, mais bem posicionada vis-a-vis aos centros econômicos mundiais e servida por grandes vias naturais de penetração (Travassos,1931:51). Sob esta ótica, ele propugna por uma geopolítica brasileira que potencializasse estes fatores geográficos, sobretudo os meios fluviais marítimos através da implementação de uma rede de comunicações e de portos adequados, como forma também de neutralizar a influência argentina na Bacia do Prata.

Sobre as reflexões pioneiras de Travassos, é possível afirmar que, embora não tenha desenvolvido reflexões marítimas específicas para o Atlântico Sul, ele foi o primeiro autor a admitir a influência que certos fatores geográficos relacionados ao mar (redes hidrográficas e portos), poderiam ter na projeção geopolítica brasileira. Daí Travassos ser considerado o precursor das reflexões atlânticas no pensamento geopolítico brasileiro.

Em fins dos anos 40 e ao longo da década de 50 as formulações geopolíticas brasileiras incorporam a dimensão atlântica, decorrente de duas ordens de acontecimento: o primeiro deles refere-se à assinatura, em 1947 do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca -TIAR- que atribuía um status estratégico ao Atlântico Sul, nos marcos da doutrina de segurança hemisférica; e o segundo, logo após, foi a criação da Escola Superior de Guerra em 1949 e que seria responsável pela formulação, no plano interno, da Doutrina de Segurança Nacional.

Sob esta ótica, as reflexões geopolítica brasileiras aparecerão como um problema estratégico definido a partir da doutrina da segurança hemisférica e da Doutrina de Segurança Nacional. Daí porque a ESG vai desempenhar um papel fundamental nas reflexões geopolíticas em geral, e do Atlântico Sul, em particular.

Criada em 1949 no contexto do alinhamento à política de segurança hemisférica liderada pelos EUA, a ESG⁴⁵ desde a sua gênese iria incorporar os princípios difundidos pelos EUA no continente, consubstanciado no binômio “Segurança & Desenvolvimento, baseado na máxima “o caminho para se conquistar a Segurança consiste na promoção do Desenvolvimento” (Fragoso, 1971:1). A partir de 1954, a ESG se responsabilizaria explicitamente pela formulação da Doutrina de Segurança Nacional, cuja atribuição consistia em definir os objetivos nacionais e formular a Teoria do Poder nacional. Esta Doutrina, explicitada na obra de Golbery do Couto e Silva, em 1955 e 1957, baseava-se na perspectiva nacional de um país subdesenvolvido com vistas a acelerar o seu desenvolvimento e alcançar um novo “status” internacional sob a tutela do Estado e, ao mesmo tempo, mantendo uma visão de autonomia relativa no hemisfério, face à hegemonia dos Estados Unidos (Becker&Egler, 1993:128-9).

A importância da ESG no período em que foi criada, era a de reunir as principais reflexões estratégicas e canaliza-las para um único objetivo em torno do binômio Segurança & Desenvolvimento. Sobre o Atlântico Sul os primeiros trabalhos que apareceram orientavam-se segundo o pensamento da Escola, vinculado à idéia de segurança coletiva. Estes estudos, ainda tímidos em seu alcance analítico e também em termos quantitativos demonstravam as inquietações de alguns militares, principalmente da Marinha, com a segurança do mar. A partir deles, estruturou-se os eixos temáticos que caracterizariam o pensamento geopolítico doravante: a conformação de uma defesa anti-soviética, a questão da cooperação naval regional, a importância da posição geoestratégica do Nordeste, entre outros temas abordados.

⁴⁵A ESG foi criada em 1949 segundo dois modelos institucionais: o “American National War College” e o “Institute Français de Hautes Etudes de la Défense National” que congregava especialistas civis e militares altamente conceituados na sociedade, com vistas a desenvolverem estudos de natureza política, econômica, social, e científica, não exclusivamente militares (Fragoso, 1971, p.11). O contexto histórico de criação da ESG caracterizou-se, no plano interno, por uma política de segurança interna contra movimentos de subversão de esquerda e no plano externo, pelo alinhamento à política de segurança hemisférica definida pelos EUA. Os propósitos de combater o comunismo internacional impeliu o país a participar dos esforços multilaterais de “defesa hemisférica” cuja manifestação prática deu-se através da Conferência Interamericana do Rio de Janeiro em 1947, que criou o TIAR, tendo como pano de fundo, a consolidação da hegemonia norte-americana no continente. O anti-comunismo já presente na política do então presidente Olívio Dutra, levou este a romper relações diplomáticas com a URSS no mesmo ano em que se realizara a conferência, fato que agradou imensamente o governo dos EUA

Distintas revistas especializadas em reflexões geopolíticas e estratégicas serviram de meios de divulgação destas idéias sobre o oceano. Entre elas se destacaram: o Boletim Geográfico, do IBGE; a Revista do Clube Militar; a Defesa Nacional; e o Boletim do Clube Naval. Autores como Golbery do Couto e Silva, Delgado de Carvalho, Therezinha de Castro, Lysias Rodrigues, e Everardo Beckheuser que, às vezes com pontos de vista distintos, ressaltaram a importância atlântica na estruturação da defesa ocidental anticomunista, buscando dar um papel de destaque ao Brasil nesta defesa.

As primeiras reflexões acerca da importância do Atlântico Sul e do Brasil na defesa ocidental surgiu com os trabalhos de Golbery do Couto e Silva, escritas na década de 50 e publicados em 1967. Produzindo uma reflexão com preocupações "continentalistas", vinculados à ocupação do território e aos problemas de fronteiras, o tema do Atlântico Sul interessava a Golbery apenas no quadro mais geral da defesa do Ocidente, mesmo assim, numa perspectiva marginal pois acreditava que o Atlântico Sul estava longe das disputas entre as grandes potências, ou em suas palavras, constituía-se num "golfo excentrado do oceano mundial".

O alinhamento de Golbery à doutrina da "contenção" norte-americana, relativa à defesa do Hemisfério Ocidental e ao papel que caberia ao Brasil nesse quadro mundial, deve ser explicado tanto pelas suas posições ideológicas e políticas como pela sua análise geopolítica. Em termos ideológicos, Golbery considerava a existência de um conflito global e permanente opondo o ocidente livre e cristão ao ateísmo comunista do bloco soviético. Para enfrenta-lo seria preciso elaborar uma "estratégia total" usando uma gama variada de instrumentos de ação política, econômica, militar e psicosocial, consubstanciado no Poder Nacional desenvolvido pelo Estado. Em termos geopolíticos, baseava-se nos conceitos de "espaço" e "posição" para desenvolver seu raciocínio sobre a estratégia correta a seguir pelo Estado, nos campos de ações internos, quanto no externos.

A partir dessas duas dimensões analíticas, ele desenvolve suas concepções sobre o Atlântico Sul, e o papel do Brasil na região. Segundo ele, sendo o Brasil "aliado preferencial" dos EUA, não poderia haver contradições neste relacionamento, fundado em fortes vínculos históricos e políticos "complementares". Ele propõe portanto, uma aliança entre os dois países para a defesa do Atlântico Sul contra o "inimigo" soviético.

Para Golbery, o Brasil era peça importante no esquema de defesa do Atlântico Sul devido à sua posição geográfica, uma vez que o “estrangulamento” Natal-Dakar seria um ponto de importância estratégica já comprovada por ocasião da Segunda Guerra Mundial servindo também como “soldadura” para as duas porções do Atlântico: o norte e o sul. Este papel deveria ser negociado com os EUA, interessado em dispor de bases para seus porta-aviões no estreito Natal-Dakar visto como o ponto mais vulnerável da região sul-atlântica. Para realizar estas tarefas seria preciso, contudo, uma cooperação militar entre os dois países, no qual se reconheceria a “real” estatura estratégica do Brasil na região. Nesta perspectiva ele entende que o Brasil tem direitos de soberania sobre o seu território, cujo direito de uso constituir-se-ia em trunfos de toda ordem (inclusive econômicos) em eventuais negociações e não deveria portanto, ser cedido “por um prato de lentilhas” (Couto e Silva, 1967:52).

O pensamento de Golbery sobre o papel do Brasil no Atlântico Sul está relacionado à “tese dos hemicíclios”, interior e exterior, de articulação dos estados no esforço de defesa hemisférica. No hemicíclio interior estão as terras dentro de um raio de cerca de 10.000 km. que inclui toda a região atlântica das Américas, África e Antártida, onde não haveria ameaças diretas à América do Sul e ao Brasil. No hemicíclio exterior encontram-se a Europa, a porção oriental da África, a Índia, a Austrália e Ásia, constituindo-se em foco de ameaça potencial para a América do Sul por englobar o eixo Moscou-Pequim (Idem:82).

As massas de terra da América do Sul, África e Antártida constituiriam as três áreas articuladas pelo Atlântico Sul, que mereceriam uma atenção redobrada no exercício da “contenção”, especialmente na África “de onde um inimigo ativo nos poderá diretamente ofender, dominando-nos as comunicações vitais do Atlântico centro-meridional” (Idem:87). O Continente Negro, na concepção de Golbery, seria a continuação da própria fronteira brasileira (a “fronteira oriental”), e sendo o ponto mais vulnerável da “área interior” e decisivo na segurança do “hemicíclio interior” deveria merecer maior atenção política por parte do governo brasileiro, em termos de segurança mútua. Para ele, caberia ao Brasil “Cooperar na imunização também dos jovens países africanos à infecção fatal do comunismo, estar vigilante e atento a qualquer propensão

soviética na direção dessa África Atlântica onde se situa a fronteira avançada e decisiva da própria segurança nacional” (Idem:137).

Na perspectiva africana da geopolítica sul-atlântica de Golbery, o Brasil deveria assumir a responsabilidade de defesa do mundo lusofono que Portugal não tinha condições de assumir. Entretanto esta defesa deveria ser feita mediante o concurso dos norte-americanos, devido à vulnerabilidade brasileira, em termos econômicos e militares. Neste sentido, ele procurou sobrevalorizar as características geográficas do território brasileiro face ao Atlântico Sul e ao perigo de enfrentamento Leste-Oeste na região como meio de barganha vis-à-vis os Estados Unidos.

Um outro autor cuja produção geopolítica, apesar de centrar-se mais numa perspectiva continentalista (Child, 1980:56-8) dedicou ampla reflexão sobre a necessidade de elaboração de uma estratégia brasileira para o Atlântico Sul, foi o General Carlos de Meira Mattos. Suas idéias principais coadunavam-se com as de Golbery, fundamentadas no projeto geopolítico do “Brasil potência”, nos marcos ideológicos do binômio “Segurança & Desenvolvimento” atrelados à geoestratégia norte-americana.

Na sua perspectiva, a ampliação das responsabilidades brasileiras na defesa do Atlântico Sul não se daria de forma isolada mas, complementarmente, em três níveis: nos planos de defesa nacional, hemisférica e ocidental. No plano nacional, o Brasil tinha, segundo Meira Mattos, interesses no Atlântico Sul de forma diferenciada dos interesses genericamente ocidentais, motivado pela importância da via marítima para o seu comércio exterior, que correspondia a cerca de 95% do valor total. Por conta de seu papel como importante via de comunicação, o Atlântico Sul era avaliado também como significativa fonte de recursos, passagem para a Antártida e de ligações com a África, vista como o limite da “segurança afastada” brasileira. No plano de defesa hemisférica, os interesses de segurança dos EUA eram apresentados pelo autor como complementares aos brasileiros, dada a importância da localização geográfica da África, situada entre os EUA e a Eurásia enquanto via de acesso, através do saliente africano que envolvia o nordeste brasileiro, para eventuais ações inimigas. Para o Ocidente em geral, o Atlântico Sul, segundo ele, constituía uma área de importância estratégica fundamental como via de transporte marítimo do petróleo do Oriente Médio (Meira Mattos, 1980:75-6).

Estes interesses complementares brasileiros seriam unificados em função do aumento do poder soviético na região, a partir da conquista de posições estratégicas em países africanos. Ocupando bases na costa atlântica da África e operando com submarinos e aviões, os soviéticos poderiam perturbar o tráfego marítimo em torno da África, implicando portanto, numa aliança entre os países aliados do Ocidente, no sentido de preservar a segurança ocidental na região. Os limites de vigência do TIAR, segundo ele, não eram suficientes para alcançar a maior parte das águas oceânicas do Atlântico Sul, por se restringir apenas à costa sul-americana. A isto somava-se a idéia da existência de uma unidade geoestratégica entre os Atlânticos Norte e Sul, já que um não poderia ser defendido sem que o outro não o fosse, no caso de um conflito global entre as superpotências. Esta unidade estratégica permitiria aumentar a importância mundial do oceano Atlântico pela existência de muitos dos pontos de "estrangulamento" marítimo existentes no mundo⁴⁶. Esta "unidade" não impediria que os dois Atlânticos pudessem ser separados nos seus limites geoestratégicos. O Atlântico Sul ficaria, assim, limitado, segundo o autor, ao sul, pela Antártida e, ao norte, por uma linha ligando Natal a Dakar, situada ao norte do Equador, e ao sul do Tropicó de Câncer, limite estratégico da OTAN (idem:75).

Para constituir uma unidade que operacionalizasse a defesa do Atlântico Sul contra o inimigo soviético, as marinhas dos mais importantes países da região - Argentina, Brasil e África do Sul- não teriam poder suficiente para agirem sozinhas mas poderiam contribuir, com participação significativa no conjunto das forças ocidentais, visando a estruturação de uma aliança defensiva, que pudesse produzir um efeito "dissuatório" eficaz. Meira Mattos pensava num tratado militar (OTAS) que envolvesse as mencionadas potências regionais e as forças da OTAN, de forma conjunta (idem:89). A criação da OTAS, na perspectiva do autor, pode ser compreendida nos marcos do "Brasil potência", pelo fato de representar um "reconhecimento", mesmo que estendido aos outros participantes, a partir do qual o papel brasileiro poderia ser privilegiado.

⁴⁶Segundo a formulação de Lewis Tambis (1978) estes seriam: Estreito de Magalhães, Cabo da Boa Esperança e Passagem de Moçambique, no Atlântico Sul; e Estreitos de Gibraltar e do Panamá, Mares do Caribe, do Mediterrâneo, do Norte e da Noruega, no Atlântico Norte.

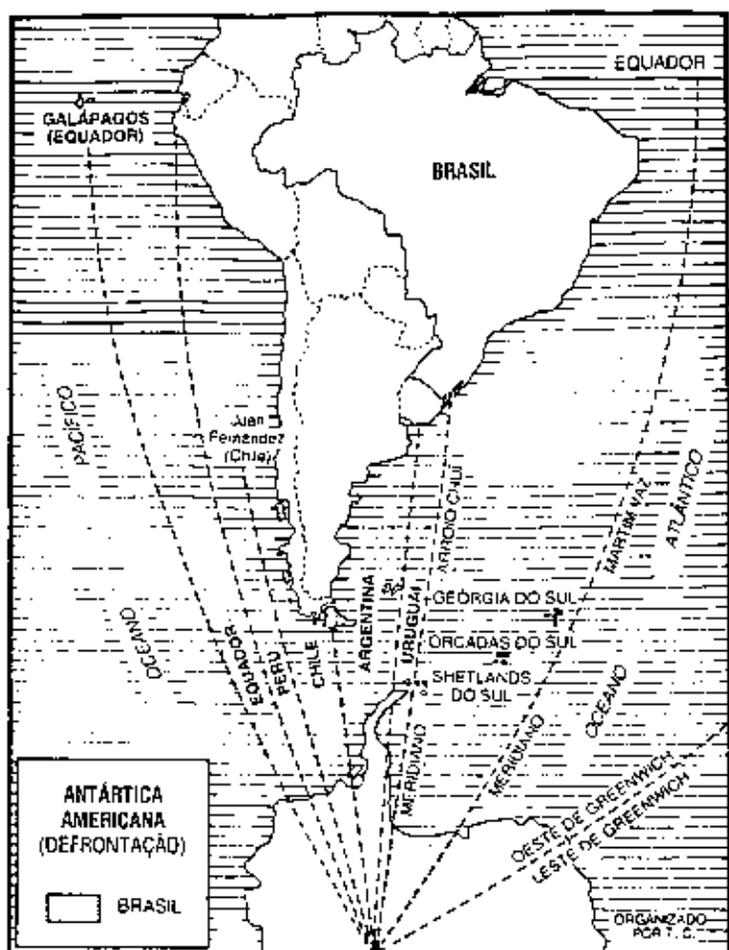
Entre os estudiosos do Atlântico Sul, destaque especial cabe a Professora Therezinha de Castro que teve um importante papel na história do pensamento geopolítico brasileiro no que se refere ao desenvolvimento de uma geopolítica mais preocupada com os aspectos marítimos (Child, 1980:58). Desenvolvendo uma produção abundante em termos de artigos e livros sobre temas geopolíticos, Therezinha de Castro destacou-se pela defesa dos direitos brasileiros na Antártida. No entanto, sua reflexão sobre temas relacionados ao Atlântico Sul foi bastante ampla, especialmente no tocante ao papel que o Brasil deveria desempenhar nesta bacia.

Em relação ao Atlântico Sul, Castro caracteriza a posição geográfica do Brasil como área "pivot" para a defesa ocidental, cuja importância é expressa através do seu conceito de "múltiplos vetores". De acordo com este conceito, o Brasil representa um "ponto chave" entre as passagens marítimas caribenhas e austrais, devido à extensão de sua costa e seu saliente nordestino em defrontação com o litoral ocidental africano (Castro, 1984:22). O que atribui importância a esta dimensão marítima do Brasil é fato de as matérias primas estratégicas, incluindo o petróleo do Oriente Médio, passarem através desta área até a América do Norte e Europa e também de uma crescente presença naval soviética na região que ameaçaria a segurança desta rota.

Ao contrário dos outros pensadores geopolíticos, as relações brasileiras com os Estados Unidos não são visualizadas como fundamentais, pois o comportamento do governo norte-americano a partir da década de 70, debilitou os laços diplomáticos entre os dois países. Neste aspecto, Castro se refere à desconfiança do Presidente Carter com relação ao programa nuclear brasileiro e ao respaldo que a administração Reagan outorgou à Grã-Bretanha em detrimento da Argentina, na Guerra das Malvinas (1997:26). Segundo ela, estas e outras disputas com os Estados Unidos, levaram o governo brasileiro a adotar uma política externa de "pragmatismo construtivo" que o afastou de uma inclinação estratégica pró norte-americana e aproximou-o de seus vizinhos sul-americanos.

Em relação à Antártida, Therezinha de Castro defendeu uma geopolítica brasileira baseada na reivindicação para o Brasil de um pedaço de território no Continente "gelado", pela aplicação da tese da "defrontação" sobre as terras delimitadas pelos meridianos de

Martin Vaz e Arroio Chui (mapa). Pelo mesmo critério validava os direitos da Argentina, Chile, Uruguai, Peru e Equador (“Antartida americana”), de outros países da África (“Antartida africana”) e de países da Oceania (Austrália e Nova Zelândia). (mapa 10)



A autora incluía a Antártida nas “diretrizes geopolíticas difundentes”, quando o país projeta a sua ação geopolítica para áreas mais afastadas do ponto de vista geográfico. No caso da Antártida este fato se justificava, por uma lado, pela falta de uma estratégia ocidental e de uma aliança militar específica para defender a região, e por outro, pela importância do controle antártico para o domínio do Atlântico Sul.

Therezinha de Castro vinculava a importância da Antártida ao Atlântico Sul em função da importância do Estreito de Drake e da Passagem do Cabo que corriam o risco de serem dominados pelo “expansionismo soviético”, graças as bases de apoio em Drukzhnaya, Bellinghausen e Arctowieski (esta controlada pela Polônia), assim como a

base de Novozacuskaya que interligava com aquelas situadas em território africano (Angola e Moçambique). Ainda dentro desta preocupação com a defesa hemisférica, ela valorizava igualmente a importância estratégica das ilhas Malvinas, Santa Helena, Trindade, Tristão da Cunha, Georgias, Ascensão, Sandwich, Orcadas e Shetland para controlar o "expansionismo soviético" na região austral.

Apesar de ter sido interpretada pelos geopolíticos argentinos como a expressão de uma política com claros desígnios anti-argentinos⁴⁷, ela também pode ser interpretada como uma tática de unificação da região sul-atlântica, em termos de defesa comum.

A perspectiva dos geopolíticos brasileiros de projetar o Brasil como potência no Atlântico Sul deparou com inúmeros óbices de natureza econômica, tecnológica e militar, mas algumas das postulações como a idéia de "fronteira atlântica", vinculada ao "mar territorial" inicialmente e a África em seguida, bem como a projeção antártica, seriam retomadas como pautas da política exterior brasileira. A ênfase na defesa coletiva da região, contudo, foi substituída pela construção de uma política externa desvinculada dos interesses estratégicos norte-americanos, a partir dos anos 70. A marinha brasileira, até então subordinada em termos de equipamentos e doutrinas navais à "US Navy", também vai seguir esta orientação geral com grandes implicações na concepção do poder marítimo brasileiro. Este será o tema de análise a seguir.

2.2 - A Marinha Brasileira: Da Dependência à Busca de Autonomia Estratégica

Segundo Hill (1986:26) o principal critério que leva um país a desenvolver uma política marítima é a dependência do mar. Esta dependência define-se pelos seguintes elementos: tráfego marítimo; marinha mercante, indústria de construção naval; pesca e extração de recursos "off-shores". Em função desta dependência marítima, comparada à riqueza e à população ele listou o que, na sua argumentação subsidiária a denominação de potência marítima média. Em suas ações, algumas potências médias podem se articular

⁴⁷A sua tese lhe valeu uma polêmica com Carlos Mastorilli, geopolítico argentino que, na Revista "Estratégia", em 1977, elaborou uma dura crítica à sua teoria da "defrontação", alegando ser infundados seus argumentos a favor das pretensões brasileiras na Antártida. Esta crítica foi contestada por Therezinha de Castro em artigo na revista "A Defesa nacional", publicada no mesmo ano.

através de alianças com uma superpotência, mas a maior parte deve projetar suas próprias forças segundo seus interesses estratégicos pois, segundo o autor, o que distingue uma potência média é justamente o seu grau de autonomia em relação a um grande poder ou as aspirações de alcançá-la num futuro próximo (Hill, 1986:27).

O Brasil, segundo os critérios de Hill, constitui-se numa potência marítima média vinculado a um superpoder expresso pelo seu engajamento às estratégias dos Estados Unidos por uma série de tratados formais, como o TIAR, mas não acompanhado por um permanente intercâmbio de infraestrutura militar. Ao mesmo tempo, existe uma percepção por parte dos estrategistas brasileiros, dos riscos de ver o país envolvido em um conflito global ao lado dos Estados Unidos, que é o preço a se pagar pelo envolvimento com uma superpotência. Porém, ao mesmo tempo, os fatos tem demonstrado, que ao longo das relações Brasil-Estados Unidos, o nosso envolvimento também tem um preço que é o de garantir meios materiais para alcançar autonomia estratégica num futuro não muito longo. Isso criou dificuldades de relacionamento com os norte-americanos, que vêem com desconfianças essas aspirações brasileiras, e com os seus próprios vizinhos⁴⁸ que temem o estabelecimento consciente de uma potência hegemônica regional (idem:23). Como bem lembra Coutau-Bégarie(1985:154), este tipo de controvérsia é inevitável, pois uma política de potência sempre engendra suspeitas sobre as suas reais motivações.

No Brasil, a concepção de poder marítimo e seu lugar no Poder Nacional explicitou-se a partir de fins da década de 60, em consonância com a perspectiva de projeção hemisférica, tal como postulada pelo pensamento geopolítico brasileiro e a política externa brasileira. O Poder Nacional, inicialmente concebido nos limites do território nacional, extravasaria a base terrestre em que se desenvolvera para se projetar sobre o Atlântico, graças sobretudo a extensão do mar territorial para 200 milhas e pela perspectiva de constituir uma marinha independente da dos Estados Unidos.

⁴⁸ Para os geopolíticos argentinos, as aspirações brasileiras de potência regional era uma clara evidencia de uma postura imperialista no Atlântico Sul. Miyamoto, em sua tese de doutoramento, procura desmontar essa tese argentina do imperialismo brasileiro. (Miyamoto, 1985:217)

A Marinha brasileira subordina-se à doutrina estratégica norte-americana ainda no período da Segunda Guerra Mundial, quando o Atlântico Sul compôs a estratégia de guerra das potências envolvidas no conflito. Após os reveses sofridos pelos alemães, em sua campanha submarina no Atlântico Norte, estes procuraram áreas menos defendidas para a ação dos seus submarinos. O Atlântico Sul tornou-se uma área de atração e, conseqüentemente, com sérias ameaças para o tráfego marítimo dos países aliados que se abasteciam de matérias primas e produtos agrícolas nesta região. Entretanto, a Marinha brasileira não estava preparada para atuar nesse esquema de defesa, pois os meios navais que dispunha eram totalmente inadequados à guerra anti-submarino (Guimarães, 1987:131).

Com a declaração de guerra pelo Brasil, em 31 de agosto de 1942, o país passou a receber dos Estados Unidos, pela Lei de Empréstimos e Arrendamentos, diversos navios modernos e adequados a guerra anti-submarino. Ainda com o auxílio americano, foram montadas as fábricas de artilharia e de torpedos, respectivamente, na ilha das Cobras e em Niterói. E ao longo da costa brasileira, foram estabelecidas as bases navais norte-americanas destinadas a proteger o tráfego marítimo e a atacar alvos alemães no oceano.

Finda a guerra, a política americana adotada para o Cone Sul, em torno da idéia de equilíbrio de poder entre os países do ABC (Argentina, Brasil e Chile), faria com que o Brasil perdesse o tratamento diferenciado dispensado pelos americanos. A partir de então, as cessões de navios por parte do governo dos Estados Unidos passaram a ser condicionadas à concepção de equilíbrio militar no continente sul-americano. Essa política de equilíbrio de poder, compunha uma doutrina estratégica mais ampla, vinculada a evolução da doutrina Monroe de solidariedade continental aos Estados Unidos, agora sob a roupagem da luta anti-comunista, constituída em torno do TIAR.

Embora perdesse a condição de aliado privilegiado, o Brasil ainda continuou a ter substancial ajuda dos Estados Unidos, devido ao novo tipo de confronto que emergiu com a bipolaridade entre os EUA e a URSS, as duas superpotências que disputavam a hegemonia no cenário mundial. O aparecimento de novos estados na África e Ásia, fruto da descolonização, contribuiu para reforçar a política de "áreas de influências" entre os dois superpoderes, em escala planetária. Assim, a possível utilidade dos países sul-

americanos, em caso de conflito generalizado, justificava o auxílio militar norte-americano, consubstanciado no programa de ajuda militar ("Military Aid Program" - MAP). O MAP, assinado em 1952, possibilitou a aquisição de material excedente da Segunda Guerra (navios e sobressalentes), comprados a preços irrisórios (Guimarães, 1987:132).

A facilidade de importações advindas com o MAP, fizeram com que o Brasil se acomodasse a essa situação, direcionando a maioria das suas aquisições para os EUA. Isso uniria indissolavelmente, a Marinha brasileira ao setor naval americano, pois permitiu que fosse criada uma dependência estrutural em relação aos equipamentos, uma vez que, ao adquirir os navios era indispensável também adquirir os sobressalentes para a manutenção desses navios. Esse fator impediu, de certo modo, que fosse dispendido maior esforço de pesquisa e desenvolvimento da indústria naval nacional.

Após a Segunda Guerra Mundial, a concepção estratégica brasileira era basicamente defensiva, com ênfase praticamente total na guerra anti-submarino, já dentro da geoestratégia de contenção de inspiração norte-americana. O alinhamento automático com os EUA, transformou-se no ponto de referência das concepções estratégicas brasileiras: a Marinha brasileira constituía-se numa "irmãzinha" da "US Navy" destinada à proteção das linhas de comunicação no Atlântico Sul contra as ameaças dos submarinos soviéticos. Nesse sentido, todos os equipamentos e as manobras navais passam a ser inteiramente dedicados à luta anti-submarino (Coutau-Bégarie, 1985:155).

No início dos anos 50, os armamentos navais brasileiros constituíam-se de dois cruzadores-ligeiros ("Barroso" e "Tamandaré"), remanescentes da guerra e importados dos Estados Unidos, para atuar em serviços de socorro e salvamento marítimos nas costas brasileiras; 10 corvetas de patrulha costeira importadas da Holanda; 4 navios-transportes importados do Japão, capazes de operar como navios-cargueiros e como suporte logístico às guarnições militares; e 5 navios-hidrográficos construídos no Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro para atuarem nos rios brasileiros. Em 1957, por fim, foi adquirido o navio-aeródromo "Minas Gerais" de fabricação britânica e modernizado na Holanda.

A aquisição do porta-aviões visava inicialmente à atuação na força de ataque, mas face às críticas efetuadas pelos Estados Unidos -que o consideravam inútil e ainda por

cima, feria o princípio da política de equilíbrio de poder no âmbito dos países do ABC-ele teve minimizada essa função. Isso explica, em parte, o fato dele ter sido armado para atuar na luta anti-submarino, seguindo a orientação estratégica norte-americana. Por outro lado, essa aquisição viria também recrudescer as divergências existentes entre a Marinha e Aeronáutica no tocante à disputa pela posse dos aviões do navio aeródromo, que seria somente resolvido no ano de 1965. De acordo com as normas estabelecidas em comum acordo entre as duas armas, decidiu-se que o emprego de meios aéreos nas operações navais ficaria dividida entre a FAB, encarregada de operar essencialmente na guerra anti-submarinos, e a Marinha, que teria sob sua guarda uma frota de helicópteros, para todas as finalidades. Embora não agradasse inteiramente as duas forças militares, esta solução permitiu que o navio aeródromo pudesse operar normalmente com aviões da FAB e helicópteros da Marinha o que, segundo o Vice-Almirante Vidigal, prejudicou bastante a sua eficiência (Vidigal,1985:97).

As divergências entre a Marinha e Aeronáutica também teve implicações na questão da defesa aérea, sobretudo no emprego dos mísseis com um dos vetores da guerra anti-submarino. Em 1964 a Marinha ingressou na era dos mísseis. O atraso brasileiro em matéria de defesa aérea era muito grande e as tentativas de atualização, com o emprego de mísseis de curto alcance, tiveram resistência dos norte-americanos. Apesar disso, o governo brasileiro comprou de uma firma inglesa uma estação de lançamento de míssil, instalada no Contra-torpedeiro "Mariz e Barros", fabricado nos tempos áureos da construção naval no Arsenal do Rio de Janeiro. Anos mais tarde, quando da baixa desse navio, os mísseis foram transferidos para o CT "Mato Grosso", de fabricação norte-americana (idem:99).

Em meados dos anos 60, a política marítima brasileira passou por um processo de revisão quanto aos seus objetivos e metas, com vistas à constituição de uma marinha independente, em termos de doutrina e equipamentos, da dos Estados Unidos. Desde o início dos anos 60 que os oficiais brasileiros vinham criticando a orientação anti-submarino, imposta pelos Estados Unidos. A principal queixa era a recusa norte-americana em considerar as especificidades da Marinha brasileira e de suas missões que, segundo estes oficiais, não deveriam se restringir à guerra anti-submarino. Para os norte-

americanos as forças navais do Brasil deveriam ser a de complementar a Marinha dos Estados Unidos, para tanto buscavam dissuadir o Governo brasileiro a adquirir armamentos modernos, considerados irrelevantes já que o Brasil estaria protegido pelo “guarda-chuva” da defesa hemisférica, por eles comandada.

Em 1967 com o Programa Decenal de Renovação dos Meios Flutuantes, dão-se os primeiros passos para o processo de distanciamento da dependência em relação à Marinha dos Estados Unidos. Neste programa previa-se a aquisição de 20 fragatas anti-submarinos, 40 navios-varredores costeiros, 6 submarinos, entre outras embarcações. Devido às dificuldades criadas pelos americanos para o fornecimento de navios atualizados e equipamentos mais sofisticados, as encomendas passam a se dirigir preferencialmente para a Europa, com a aquisição de 3 submarinos, 6 navios-varredores e 4 fragatas.

Diferentemente dos Estados Unidos, a Europa tratava a questão dos equipamentos militares do ponto de vista puramente comercial, sem qualquer interferência política, como convinha aos interesses brasileiros. Ao recusarem satisfazer as demandas navais brasileiras, os Estados Unidos perderam o “status” de fornecedor exclusivo e conseqüentemente, se viram também privados de seus meios de pressão mais eficazes: o domínio tecnológico militar (Coutau-Bégarie, 1985:156).

Entretanto, a aquisição de fragatas previstas no Programa, ainda denotava a forte conotação anti-submarino da Marinha brasileira, vinculado à doutrina de defesa hemisférica norte-americana. Além disso, ao reconhecer-se a impossibilidade financeira de atender a todas as necessidades do país, de forma autônoma, o Programa considerou que a Marinha deveria participar de operações de proteção coletiva ao tráfego marítimo interamericano, juntamente com os outros estados signatários do TIAR.

Uma outra diretriz importante contida no programa, foi a tentativa de diminuir a dependência nos setores de manutenção e reparo dos navios, através da nacionalização de componentes sobressalentes. Na implementação do programa, foi construído nos estaleiros Ishikawajima do Brasil, o Navio Tanque “Marajó” e 6 navios de patrulha costeira no Arsenal da Marinha, entre outras embarcações menores. Contudo, a construção das fragatas e navios-varredores de minas, no exterior, representou um recuo

no terreno da nacionalização dos equipamentos navais, tal como constava no Programa que previa apenas a construção de submarinos fora do país (Vidigal, 1985:102).

Apesar das expectativas por uma total autonomia, que não se confirmou, houve a partir daí maior participação da Marinha na política internacional do país, quando as questões marítimas passaram a compor as diretrizes da política nacional. Alguns acontecimentos como o fechamento do canal de Suez e a conseqüente valorização da Rota do Cabo e o processo de descolonização de Angola e Moçambique, contribuíram para aumentar o valor estratégico do Atlântico Sul e conseqüentemente, caberia ao Brasil papel relevante no controle da segurança regional. Neste contexto, iniciou-se um amplo debate entre os oficiais da Marinha sobre o tipo de posição a assumir.

A revisão da tese da "aliança privilegiada" com os Estados Unidos no Atlântico Sul, defendida por Golbery juntamente com as formulações vinculadas ao projeto de "Brasil Potência" conduzido na gestão do Presidente Médici, eram as principais referências do debate interno na Armada. A decisão brasileira de estender o mar territorial para 200 milhas, revogando as disposições anteriores, em oposição aos interesses norte-americanos, teve ampla participação de oficiais da Marinha que tomaram parte na elaboração do projeto de lei. Esta medida foi recebida pela Arma com grande euforia, servindo para consolidar o seu papel na segurança nacional, através do controle que lhe caberia exercer sobre as águas oceânicas (Flores, 1972:122).

Durante a gestão do Governo Geisel (1974-78), o êxito econômico do país no período anterior aprofundou a percepção da necessidade de uma política exterior mais coadunada com os interesses específicos do Brasil, além do simples conflito Leste-Oeste. A adoção, por parte do Governo Carter de uma política de Direitos Humanos, contribuiu para esta mudança de orientação, pois condicionou a ajuda militar dos EUA ao enquadramento dos países aliados segundo esta concepção. O Brasil, que julgou tal medida uma intromissão exagerada em seus assuntos internos, de pronto recusou toda ajuda militar americana, que à época já era desprezível, e acabou por denunciar, em março de 1977, o Acordo Militar de 1952 e determinou o fechamento da Missão Naval norte-americana (Vidigal, 1985:118).

A partir daí a concepção de defesa coletiva do Hemisfério Ocidental, foi dando lugar a uma preocupação mais específica com os interesses internacionais do Brasil. Esta nova postura, desvinculou a Marinha da estratégia naval norte-americana, expressa inicialmente nas Políticas Básicas e Diretrizes de 1977 e mais tarde, com maior profundidade, no Plano Estratégico da Marinha (PEM). Pela primeira vez, pôde a Marinha, de forma consciente, formalizar o seu pensamento estratégico decorrente da política governamental e estreitamente vinculada aos objetivos da política externa brasileira, naquele contexto (Vidigal,1985:120).

A mudança de orientação do governo contribuiu para a consolidação de uma nova concepção estratégica que buscava redefinir conceitos e objetivos da Marinha no Atlântico Sul. Tal postura teve ampla adesão dos oficiais da Marinha que passam a publicar estudos sobre estratégia naval e geopolítica marítima nos cursos de formação da Escola de Guerra Naval e da Escola Superior de Guerra, e em periódicos como a "Revista Marítima Brasileira" e "A Defesa Nacional". O debate sobre a projeção geopolítica do Brasil no Atlântico Sul, envolvia diferentes posturas quanto à análise do contexto internacional e quanto à posição que o Brasil deveria efetivamente assumir.

A postura caracterizada como "heterodoxa" (Decuadra,1991:141), defendia posições mais pragmáticas, procurando desvincular-se de injunções de natureza ideológica. Os estrategistas desta corrente, percebiam claramente o fenômeno da "détente" no contexto internacional, motivo que os levava a pensar que um conflito global envolvendo o Atlântico Sul fosse pouco provável. Nesse sentido, a preocupação com a segurança sul-atlântica passou a estar determinada, não pela ameaça soviética mas sim pelo crescimento do volume do comércio externo do país.

Neste nível, o Brasil poderia exercer papel de influência sobre os países africanos, a partir de uma valorização positiva da importância econômica da África Negra como mercado para os produtos brasileiros e ao nível militar, desenvolvendo relações de cooperação naval com países como Cabo Verde, Senegal e Guiné Bissau, os quais já eram visitados pela Marinha brasileira desde os anos 70. Reconhecia-se, portanto, o sucesso da política externa na região desenvolvida pelo Governo Geisel. O papel da África do Sul

como aliado era relativizado, mantendo-se relações comerciais “discretas” mas rejeitando alianças militares de defesa conjunta com este país (Idem:142-3).

A corrente mais ortodoxa que se desenvolveu dentro da Marinha, a partir de finais dos anos 60, foi influenciada, basicamente, pelas doutrinas “esguianas” da “segurança nacional”, fortemente condicionada pelo clima de Guerra Fria. Defendia portanto, a tese da “aliança privilegiada” com os Estados Unidos, para a obtenção do “reconhecimento” do status estratégico brasileiro, pela sua posição geográfica face às rotas marítimas, recebendo em troca “consentimento” para exercer a hegemonia na região (Cavagnari,1987:77). Nesse sentido se fazia necessário militarizar a defesa do Atlântico Sul, com especial ênfase nos vínculos bilaterais Brasil-EUA, o que permitiria à Marinha brasileira obter recursos financeiros e equipamentos fornecidos pelos EUA para conseguir a sua modernização (Decuadra, 1991:136).

A corrente “ortodoxa” encontrou obstáculos de vários tipos: a sua visão estratégica do contexto internacional mostrava-se pouco realista se comparada ao clima de “détente” prevalecente durante os anos 70. A dificuldade de aproximação político-militar dos EUA foi agravada pela política internacional do Governo Carter para os países latino-americanos e pela política do Governo Geisel, que aumentou o distanciamento no plano militar, principalmente pela questão nuclear, e a denúncia do acordo de cooperação militar, em 1977. Por sua vez, a percepção da diminuição da ameaça soviética no Atlântico Sul foi se consolidando pela dificuldade de penetração que a superpotência encontrou em alguns estados africanos, desmentindo a tese de que o processo da descolonização levaria, necessariamente, a um engajamento daqueles países na órbita soviética. O interesse dos EUA na militarização do Atlântico Sul só emergiria com a administração Reagan, a partir de 1980, momento no qual a “aliança privilegiada” encontrava-se obstaculizada, entre outros fatores, pelo fortalecimento, dentro da Marinha, de posições mais “heterodoxas” no marco das redefinições dos conceitos estratégicos prevalecentes até o momento(idem:138).

Apesar das diferenças assinaladas entre as duas correntes estratégicas, é possível observar certos pontos de convergência entre elas como a busca da modernização da força militar, o desenvolvimento tecnológico da indústria de armamentos, com o objetivo de

diminuir a dependência externa; e o domínio da tecnologia nuclear para fins militares. Nesse sentido, a construção do submarino nuclear, em decorrência de um dos projetos do programa "paralelo" seria um dos resultados da busca de autonomia estratégica aqui discutida. Por isso, ambas as correntes rejeitavam a constituição de uma aliança militar no Atlântico Sul pois isso implicaria em uma nova subordinação estratégica aos Estados Unidos.

Os interesses brasileiros na construção de um submarino a propulsão nuclear, tinha como um dos seus objetivos promover maior capacitação bélica, através de investimentos em ciência e tecnologia, em parceria com centros de pesquisas públicas e privadas. O intuito de capacitar a Marinha para que executasse de forma adequada, sua missão de defesa, constituiu a justificativa para o desenvolvimento do projeto (Flores, 1990:37). Outra razão apontada foram os baixos custos de sua fabricação, equivalente de um navio de superfície do tipo fragata, mas em termos de defesa, esse submarino permitiria que a menor custo, a Marinha cumprisse com maior presteza a estratégia da dissuasão, numa perspectiva de assegurar, para o Brasil, seus próprios meios de segurança (Silva, 1989:16).

Apesar dos estudos para o desenvolvimento do projeto do submarino nuclear, o Brasil em fins da década de 70 ainda estava longe, do ponto de vista naval, de possuir uma Marinha de Guerra com alguma possibilidade de domínio ou controle do Atlântico Sul. As missões da Marinha ainda se restringiam à defesa costeira. A partir de 1980, contudo, novos fatos vão repercutir na orientação estratégica definida pela Marinha ao longo da década anterior: a definição, na Convenção da Jamaica de 1982, do mar territorial de 200 milhas com o estabelecimento das Zonas Econômicas Exclusivas; a eclosão da Guerra das Malvinas; e a transformação do Atlântico Sul em Zona de Paz e Cooperação.

O conflito das Malvinas resultou no estabelecimento de uma concepção de estratégia marítima mais voltada para os interesses regionais, na qual a defesa do Atlântico Sul ficaria a cargo dos países ribeirinhos. Nesse sentido, o Itamaraty procurou obter o consenso internacional para legitimar esta política, desenvolvendo um ativismo diplomático nos países da América do Sul e África com vistas a viabilizar a aprovação da Resolução 4111/86, pela Assembléia Geral da Nações Unidas, declarando o Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação.

A posição diplomática brasileira era compatível com o desenvolvimento do poder naval, pois a proposta de Zona de Paz e Cooperação não implicava em renunciar ao projeto de construção do submarino nuclear. Ao mesmo tempo, esta medida potencializava a ampliação das possibilidades de cooperação com os países sul-americanos e africanos, introduzindo a área da segurança na agenda da cooperação regional.

A posição da Marinha face a estes fatos, revelou traços de continuidade que já haviam se manifestado na década anterior e cujo debate girava em torno das duas posturas. A postura "heterodoxa" representada por Flores(1984,1987,1990), e Vidigal (1987) que defendiam posições mais próximas do Itamaraty, no sentido de fazer valer, por meios próprios, a defesa do Atlântico Sul, mantendo-o fora dos conflitos e tensões internacionais produzidos por potências externas à região. Nesse sentido, criticava-se as propostas de militarização (deste oceano), sobretudo a defesa da aliança militar na região promovida pelos Estados Unidos, e o próprio TIAR, considerado ineficaz na garantia da segurança regional, principalmente após o episódio da Guerra das Malvinas.

A cooperação naval regional argentino-brasileira, chegou a ser postulada como uma meta a ser implementada, levando-se em consideração os acordos de integração regional em torno do Mercosul e os princípios previstos na implementação da Zona de Paz e Cooperação. Por ocasião da realização dos simpósios organizados pelos Estados Maiores das Forças Armadas argentinas e brasileiras (1987 em Buenos Aires e 1988 em São Paulo), foram mencionadas as propostas do Almirante Vidigal, que defendia a idéia da cooperação militar bilateral, embasado na tese de que a posse do submarino de propulsão nuclear por ambos os países, aumentaria, significativamente, a capacidade dissuasória conjunta na defesa dos interesses dos países sul-atlânticos (Vidigal,1987:338). Da parte argentina, o capitão-de-mar-e-guerra, José Maria Cohen, também enfatizou a importância de empreendimentos conjuntos na construção de submarinos nucleares, além de outros projetos de cooperação regional através da maior participação do Brasil e da Argentina nos processos de negociação de paz em Angola e Namíbia, aumento da presença naval na região sul-atlântica e aumento do papel do Brasil, como mediador, nas negociações sobre as Malvinas (Cohen,1988).

Para o Almirante Caminha, um dos representantes mais expressivos da postura “ortodoxa”, as “desconfianças” com relação à Argentina teriam maior peso com a posse das Malvinas por este país, pois representaria o “alicerce do seu domínio marítimo em larga porção do Atlântico Sul e mesmo do Pacífico Sul” (Caminha, 1986:14). Desta forma, o Brasil não deveria apoiar nenhuma reivindicação territorial, quer da Argentina quer dos países africanos, sobre as ilhas no Atlântico Sul, pois devido à importância estratégica destes territórios para a defesa ocidental, elas deveriam permanecer em poder das potências ocidentais. Ele defende ainda a idéia de que o desenvolvimento do poder naval, através dos planos de modernização da Marinha, seria obstaculizado pela aprovação da Zona de Paz, uma vez que essa iniciativa sinalizaria para um eventual desinteresse do governo pela presença militar brasileira no Atlântico Sul, tendo como consequência, a médio prazo, o enfraquecimento do poder naval. No âmbito da EGN e da ESG, existem uma série de trabalhos monográficos produzidos pelos seus estagiários que refletem a mesma visão, vinculada a questão da doutrina de segurança e desenvolvimento e do sistema internacional como pautado pelo conflito ideológico leste-oeste.

Apesar das diferenças relativas ao relacionamento bilateral e multilateral, as duas posturas apresentam certas similaridades e convergência de interesses em torno dos seguintes pontos: rejeição do projeto de militarização do Atlântico Sul; modernização da Marinha, buscando o desenvolvimento e a nacionalização da indústria bélica naval, com especial atenção para a área de P&D; nuclearização do poder militar, expresso no apoio unânime ao projeto de construção do submarino nuclear. Para ambas posturas, o Atlântico Sul constituiu um espaço de poder político e econômico no qual o Brasil tem interesses vitais a defender, que dizem respeito, particularmente, aos seguintes aspectos: potencializar a logística marítima brasileira (linhas de comunicação marítimas, aproveitamento de recursos marinhos, infra-estrutura e indústria navais), projeção antártica, e por último a defesa do mar territorial, que serão objetos de análise a seguir.

2.3 - As Questões Marítimas Brasileiras

2.3.1 - A Marinha Mercante e a Logística Marítima Brasileira - linhas de comunicação, indústria naval e portos

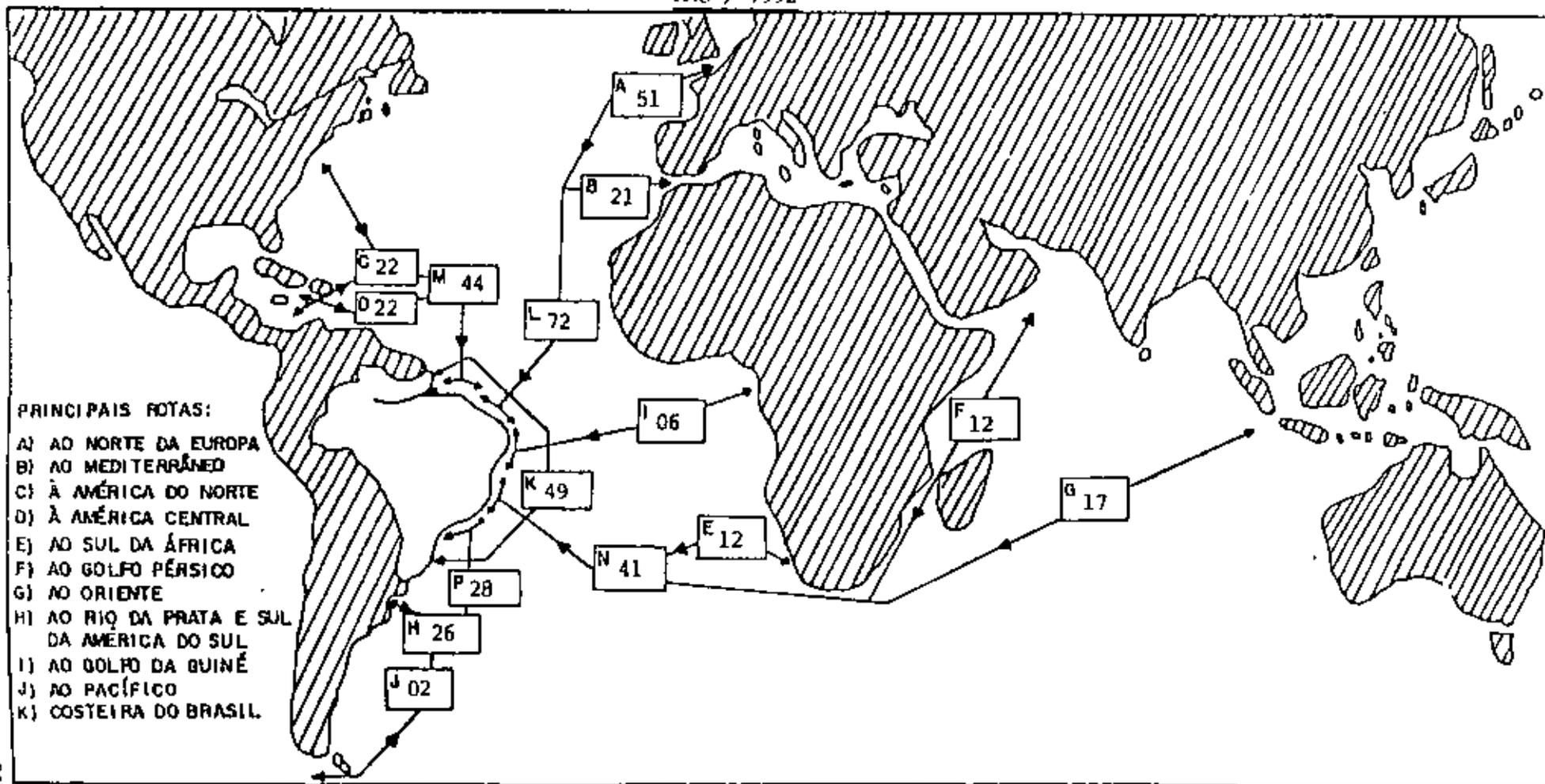
O comércio marítimo brasileiro responde por cerca de 90% das trocas comerciais internacionais do país. Em 1938, a economia brasileira exigia a movimentação, por mar, de menos de 10 milhões de toneladas; em 1975, o transporte marítimo atingia a cifra de 150 milhões de toneladas e, em 1990, cerca de 200 milhões de toneladas. O comércio exterior alcançou, em 1965, cerca de US\$ 4 bilhões e, em 1990, cerca de US\$ 40 bilhões. Em 1992 a média diárias de embarcações nacionais que percorriam as principais rotas marítimas do comércio exterior brasileiro estão expressas no mapa 11. (para os Estados Unidos e Europa circulam cerca de 120 navios diários; para o Índico/Pacífico cerca de 35 navios; para o Prata 21; e para a África 14 (Vidigal, 1993:21).

A partir de 1967, algumas medidas deflagradas pela política marítima brasileira, permitiram que, em 1980, a bandeira brasileira atingisse a participação de 49% no frete gerado pelo seu comércio exterior. Estas medidas estavam associadas a um ambicioso programa de ampliação da frota mercante nacional e do seu parque industrial naval. A solução adequada ao Brasil foi buscar desenvolver uma tecnologia nacional através da construção de navios com requisitos técnicos que permitissem a competição, em igualdade de condições, com as companhias internacionais existentes.

O Plano de Emergência de 1967 - ano da formulação de nova política de fretes - e os dois planos quinquenais de 1969 e 1974 colocariam a frota mercante brasileira entre as 20 primeiras do mundo, ao final dessa década de 70 (Fortuna, 1992:24). Segundo dados do Sinaval (Sindicato da Indústria Naval), no ano de 1979 os estaleiros geravam 39.155 empregos indiretos na indústria de navieças e, ainda, 141.000 empregos indiretos noutros setores, pelo efeito multiplicador característico dessa indústria (70% da construção naval é feita fora dos estaleiros) totalizando cerca de 180.000 empregos. Na época, a participação brasileira na produção naval mundial atingiu um percentual de 7,5% e o Brasil passou a ocupar o 7º lugar entre os principais construtores navais de todo o mundo (Vidigal, 1996:72).

MINISTÉRIO DA MARINHA
 COMANDO DO CONTROLE NAVAL DO TRÁFEGO MARÍTIMO
 REPRESENTAÇÃO DAS PRINCIPAIS ROTAS DE COMÉRCIO BRASILEIRO COM MÉDIA DIÁRIA DE NAVIOS POR ROTA

ANO / 1992



Fonte: Vidigal, 1993

MAPA 11

Esse desenvolvimento foi motivado, entre outras coisas, pela reação governamental ao alerta da UNCTAD (sigla em inglês da "Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento). Este órgão, através do Código de Conduta para a Conferência de Fretes, apontava para o problema dos déficits na balança de pagamento, estimulando os países em desenvolvimento a criarem frota mercante condizente com o seu comércio exterior, como forma de eliminarem os déficits em conta corrente e de criarem um instrumento capaz de alavancar o seu desenvolvimento.

Segundo dados levantados pela UNCTAD, os países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina, participavam de forma ínfima no total de cargas transportadas pela frota mercante mundial, da ordem de apenas 7,4% na década de 60. A constatação dessa situação, considerada bastante prejudicial ao desenvolvimento econômico desses países, os conduziram a um esforço no sentido de desenvolver suas marinhas mercantes, mediante a adoção de um conjunto de medidas que lhes possibilitassem criar condições de competição no mercado internacional de fretes marítimos.

Os esforços dos países em desenvolvimento na formação ou expansão de frotas nacionais, tinha o objetivo de modificar a estrutura vigente no comércio marítimo internacional e, por conseguinte, numa mudança no controle do processo de distribuição dos fretes, o que era tido como fundamental ao seus propósitos de industrialização e de livre acesso aos mercados (Moreira, 1972:188-9).

Como resultado da política marítima desenvolvida no Brasil em 1967, conforme propusera a UNCTAD, o governo passou a subsidiar a construção naval no país. Isso resultou na construção de uma frota mercante significativa e o desenvolvimento de uma vigorosa indústria naval. Com isso o Brasil passou a assumir papel de liderança nos fóruns de transportes marítimos da UNCTAD e mesmo da ONU quando representava os interesses dos países em desenvolvimento nesta matéria. As ações multilaterais tinha em vista o reconhecimento internacional dos princípios básicos da política brasileira que se identificavam com os interesses e aspirações da coletividade dos países em desenvolvimento (Valente, 1972:224).

A implementação de uma política naval, que dava preferência à construção de navios em estaleiros nacionais no sentido do tráfego Brasil-externo, provocou muitas

discordâncias, por parte dos países desenvolvidos que protestavam contra a política protecionista e anti-liberal do governo brasileiro. O Brasil respondia sustentando o seu direito de salvaguardar os interesses do seu comércio exterior e da marinha mercante nacional, e “reclamando a obediência que a empresa privada, nacional ou estrangeira, operando no comércio externo, deve prestar às leis do país” (Lobo,1972:222).

Em 1979 registra-se o apogeu da indústria naval, quando os estaleiros empregavam 30.000 operários envolvidos na entrega ao tráfego de navios com grande capacidade de tonelage (2 milhões ton.). Os dois choques do petróleo, na década de 70, a retração econômica dos países desenvolvidos, com reflexos nas relações de troca, a elevação das taxas internacionais de juros abateram, sensivelmente, o modelo econômico brasileiro e a participação da bandeira nacional no comércio exterior descreceu para 40% em 1984 (Fortuna, 1992:22).

Terminada a entrega das últimas encomendas, em 1981, relativas ao II Programa de Construção Naval -PCN- projetados para o quinquênio1975/1979, os estaleiros começaram a enfrentar um período de ociosidade, que os forçaram a demitir pessoal de vários níveis, inclusive os especializados. Desde então que a ociosidade dos estaleiros nacionais passou a atingir a cifra de 60% e se manteve assim até o início da década de 90 (Fortuna,1992:24). A pouca disponibilidade de recursos pelo fim dos incentivos, ameaçava a extinção de um parque industrial avaliado em mais de US\$ 1,5 bilhão (Vidigal, 1996:87)⁴⁹.

Os problemas da construção naval foram inúmeros: navios foram restituídos pelos armadores; o Fundo da Marinha Mercante foi atingido pela queda da arrecadação do adicional de fretes; e o transporte de granéis sólidos desorganizou-se de forma grave. Esse quadro não se alterou em 1990, quando a Marinha Mercante brasileira, com 40 navios próprios, faturou, apenas US\$ 800 milhões, em fretes gerados, deixando de perceber US\$

⁴⁹A crise não foi menor no setor de reparos navais mas muitos estaleiros procuraram driblar a ociosidade com atividades de reparos. A Região Sudeste, no eixo Rio-Santos, que já detinha a maior concentração de estaleiros de construção no País, foi, logicamente, escolhida para a implantação dos grandes centros de reparos navais, destacando-se a RENAVE, com capacidade para receber navios de até 60 mil toneladas de porte bruto. Segundo Fortuna (1992:25), os reparos navais constituem um elemento indispensável para o alto índice de operacionalidade desejável em uma Marinha Mercante, e devem ser encarados com realismo e precisão, para que sua infra-estrutura possa corresponder aos anseios da frota nacional, evitando a sangria de divisas com a realização de reparos de vulto no exterior.

850 milhões, a que tem direito, pela reciprocidade que rege o comércio marítimo internacional. Como resultado, o Brasil pagou US\$ 500 milhões em fretamento de navios que, acrescidos aos US\$ 850 milhões não percebidos, dariam para construir, ao preço médio de US\$ 60 milhões por navio, 23 embarcações por ano (Fortuna, 1992:22).

Para Vidigal (1996:63), esta crise inicia-se em 1984, com o processo de desregulamentação do setor marítimo que previa a abertura das linhas mais rentáveis do comércio exterior brasileiro -Estados Unidos e norte da Europa- à participação de navios de bandeira estrangeira. Ao final do ano de 1992, a frota mercante nacional caía para apenas 5,3 milhões de TPB, com a indústria naval apresentando uma ociosidade de mais de 60% e gerando altas taxas de desemprego em todo o setor de navieças. Em 1994, a crise prosseguiu reduzindo-se a participação da bandeira brasileira para cerca de 27,4%, dos quais 8,0% com navios próprios e 19,4% com afretados.

Na cabotagem, até recentemente reservada exclusivamente para os navios de bandeira brasileira, o quadro não é mais promissor. O transporte interno de mercadorias no Brasil favorece o meio rodoviário (55,91%), ferroviário (20,57%) e hidroviário (19,44%), ficando o restante para outros sistemas como o dutoviário e o aeroviário. A exclusividade da participação de navios de bandeira brasileira nesse tráfego, garantida até recentemente pela Constituição brasileira, não impedia a participação de navios afretados: em valor, 74,76% da cabotagem são feitos com navios próprios e 25,24% com navios afretados.

O projeto de lei do então Deputado Luiz Salomão, em tramitação na Câmara em 1996, foi uma tentativa de regulamentar o Artigo 178 que dá prioridade aos armadores nacionais, no que diz respeito à navegação marítima. Em linhas gerais, ele institucionaliza o 40:40:20 e adota o princípio da reciprocidade nas relações com os países que estabeleçam reservas de cargas. Entre outras coisas, reserva também a navegação de cabotagem às embarcações de bandeira e registros brasileiros e regula o fretamento de forma a incentivar a construção de embarcações nos estaleiros nacionais. O frete é uma mercadoria como as outras, só que invisível. A usarmos nossos navios para transportar uma parcela do nosso comércio exterior estamos exportando frete; quando pagamos o transporte de mercadorias do nosso comércio a navios estrangeiros, estamos

importando o produto frete. Além disso, os inúmeros tributos como por exemplos PIS, Coffins, entre outros, que incidem exclusivamente sobre as empresas nacionais, oneram o custo do frete que pretendemos exportar tornando-o não competitivo com o similar estrangeiro.

A recente aprovação pelo Congresso nacional da abertura da cabotagem para embarcações estrangeiras -a depender apenas de lei regulatória para ser efetivamente implementada-, e a onda liberalizante que domina as ações do governo, fazem crer que este Projeto dificilmente será aprovado. A tendência liberal do governo é avassaladora, criando dificuldades para garantir uma reserva de carga de 40% através de legislação.

Segundo estimativas do BNDES, até o fim do século o comércio exterior brasileiro deve gerar fretes no valor de US\$ 15 bilhões, sendo que a parte que caberá ao Brasil, mantidos os 27% da participação da bandeira brasileira, será de US\$ 4 bilhões, cabendo aos navios estrangeiros os US\$ 11 bilhões restantes. Retirando-se mais de US\$ 1 bilhão para pagamento dos fretamentos, teremos uma perda de US\$ 12 bilhões. Segundo Vidigal (1996:65), esses números mostram a importância de um esforço para a construção de uma frota capaz de transportar uma parcela significativa de nosso comércio, não só pelo valor total dos recursos envolvidos mas pela repercussão sobre o balanço de pagamentos.

O crescimento da Marinha Mercante nacional associado ao da indústria naval, foi conseguida graças a uma política de subsídios e reserva de mercado. Entretanto, a pressão internacional para a liberalização do setor marítimo é cada vez maior, principalmente por parte dos países da Europa Ocidental, embora eles mesmos ainda se utilizem de subsídios. Contudo, a reversão do processo de desregulamentação parece extremamente difícil no quadro atual por conta da tendência a uma maior liberação promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Com isto, será cada vez mais necessário dar competitividade aos navios e demais embarcações, aos estaleiros e indústrias de navieças para que eles sobrevivam.

O maior óbice da frota brasileira no final dos anos 90, é que ela se compõe de navios envelhecidos e tecnologicamente obsoletos e, além disso, constantemente sob risco de detenção em portos estrangeiros face ao maior rigor da legislação internacional.

O Brasil aliás, está incluído na lista de países cujos navios serão preferencialmente vistoriados em face do mau desempenho dos navios brasileiros nos últimos três anos. A fuga de navios para as bandeiras de conveniência ou para o crescente número de segundos registros tende a aumentar. A estatal Docenave, por exemplo, para se tornar competitiva, transferiu quase todos os navios de sua frota para a bandeira de conveniência da Libéria, através de sua subsidiária Seamar.

A globalização da economia e o desenvolvimento tecnológico representado pela generalização do uso de contêineres estão fortalecendo a tendência para a formação de gigantescas empresas de transporte multimodal, megaempresas cujo faturamento anual é superior a US\$ 1 bilhão. Estas empresas estão procurando ocupar todos os espaços existentes no sistema integrado de transportes, que compreende os percursos aquaviários e terrestres, de forma a oferecer um serviço global, do produtor ao consumidor.

Em nome da eficiência do sistema como um todo, as megatransportadoras irão progressivamente eliminar as pequenas e médias empresas, como ocorre nos países em desenvolvimento, e dominar completamente o mercado. Eliminada a concorrência, elas praticarão preços de cartel e acabarão controlando o mercado dos países mais frágeis; a possibilidade ou não de transporte, por força do monopólio que exercerão, será um poderoso instrumento para a imposição de sanções econômicas e/ou políticas.

O novo conceito portuario implica na existência de alguns poucos portos onde as cargas de importação ou de exportação estarão concentradas (portos de concentração); daí as mercadorias deverão ser transportadas ou distribuídas através de navios de maior porte, mais adequados à cabotagem, que farão coleta e distribuição das cargas nos portos secundários. Esta tendência tende a provocar profundas mudanças no sistema portuario pois, embora o porto clássico, com os seus guindastes e empilhadeiras, ainda tenha aplicação, ganha corpo o conceito de terminais especializados, com equipamentos e métodos de operação específicos para o tipo de carga com que operam: terminais para contentores, para graneis, para minérios, etc. Dessa forma, a recuperação do sistema portuario brasileiro tornou-se indispensável na modernização do transporte marítimo.

A maioria dos portos brasileiros foi construída no início deste século e não era possível antever, naquela época, a presença de graneleiros de grande porte e o navio

contentor. Pelo fato de não dispor de profundidade natural para receber navios de grande calado, os principais portos brasileiros tiveram de sofrer um processo de dragagem o que já é feito periodicamente, devido ao problema de natural assoreamento que ocorre nos canais de acesso, como é o caso dos portos de Santos, Belém e Rio Grande. Por outro lado, o aumento do porte dos graneleiros tornou impraticável sua atracação e, até mesmo, sua simples entrada na maioria dos portos nacionais. O problema assim gerado, exige a construção de terminais especializados afastados da costa, como é usual em diversos países da Europa, que já resolveram o problema.

A fim de atender à crescente demanda do comércio exterior, o governo brasileiro adotou a criação de corredores de exportação, o que permite ao porto dar resposta satisfatória ao trânsito que lhe compete atender, integrado e ajustado no sistema viário geral, que começa no produtor, passa pelos meios de transporte terrestres, e atinge o binômio porto-navio, prosseguindo de forma inversa, no destino, até o consumidor.

Segundo o Vice-Alm. Vidigal (1996:19), este novo sistema encontrou no Brasil, dificuldades para a sua implementação decorrentes dos problemas de regulamentação portuária. Em primeiro lugar, porque o regime jurídico dos portos nacionais sempre teve uma existência atribulada, onde o liberalismo exagerado da legislação da orla portuária transformou essa atividade em empreendimento, não raro, deficitário. Em segundo lugar, porque o surgimento destas inovações coincidiu com a implantação da indústria automobilística no país que, para tornar viável, economicamente, exigiu um desbalanceamento do sistema viário nacional, com prejuízos gritantes para o transporte marítimo e ferroviário: rodoviário 59,3%, da carga movimentada em 1990, ficando o ferroviário com 22,3% e o aquaviário com 14,5%.

Segundo Fortuna(1992:27), foi tardio o esforço governamental de recuperação do sistema portuário e da possibilidade de surgimento de grandes terminais especializados vinculados aos corredores de exportação. A adequação dos atuais portos brasileiros a novos métodos de operação exige, portanto, grandes investimentos, sempre com o objetivo de reduzir a permanência do navio no porto e maximizar sua utilização pelo armador. Nos portos onde não são realizados investimentos, a operação é lenta e, em decorrência, os custos são altos: os produtos exportados podem perder a sua

competitividade no exterior e os produtos importados funcionarão como desaceleradores do desenvolvimento do país, pois as máquinas e os insumos para a produção industrial chegarão com preços mais elevados.

Assim sendo, a presença de navios tecnologicamente mais sofisticados exige, por questões de custo, investimentos em instalações portuárias compatíveis para rapidez nas operações de carga e descarga. A automação dos portos constitui-se, assim, no aspecto fundamental para imprimir maior agilidade e menor custo nestas operações. Por outro lado, isso pode resultar em redução na mão-de-obra empregada, com evidentes reflexos sociais.

A comparação dos portos brasileiros com os estrangeiros demonstrou que, em 1990, os portos nacionais movimentaram cerca de US\$ 350 milhões de toneladas de carga, empregando 45 mil homens, com um rendimento de 7.700 toneladas/homem; o porto de Roterdã, no mesmo ano, movimentou 296 milhões de toneladas com 8 mil trabalhadores, ou seja, com o rendimento de 37.000 toneladas/homem, índice cinco vezes superior a média brasileira (Vidigal, 1996:19).

As diferenças de custo entre os portos brasileiros e estrangeiros se deve a uma série de razões como o excesso de regulamentações, o corporativismo dos sindicatos e a indolência do empresariado, todos acomodados à burocracia do Estado. Estes problemas têm contribuído para dificultar o crescimento do comércio marítimo, principalmente no que concerne à navegação fluvial e à cabotagem onde, por força dos custos portuários, a competição com o caminhão é totalmente desvantajosa para o navio.

Para alterar este quadro, o governo fez aprovar pelo Congresso Nacional, a Lei 8.630/93 que desregulamenta o setor portuário⁵⁰ afastando a ingerência do Estado e diminuindo o poder dos sindicatos no tocante ao controle da mão-de-obra empregada. Entretanto, a aplicação desta lei tem se revelado um problema bastante complexo, opondo de um lado governos e empresários que argumentam ser esta a melhor forma de assegurar

⁵⁰Também esta prevista na nova lei, a privatização de pelo menos oito portos: Laguna e Itajaí (SC), Cabedelo (Pb), Porto Velho (Ro), Ladario (MS), Manaus, Maceio e o do Forno (RJ). Em termos de terminais privados, menciona-se que estes já são em número de 60, espalhados ao longo de toda a costa e das calhas dos principais rios, muitos deles pertencentes à Petrobras e Vale do Rio Doce. Mais recentemente, por decisão do Conselho Nacional de Desestatização, todos os portos brasileiros foram incluídos no programa de desestatização (Vidigal, 1996:79).

a modernização dos portos; e de outro os sindicatos que alegam que a desregulamentação só tem atingindo a mão-de-obra, gerando desemprego. Além disso, os sindicatos argumentam que o setor portuário não está obsoleto tecnologicamente e que os salários pagos aos trabalhadores já são baixos. Com isso diluem os argumentos do governo favorável à privatização e agravam-se as dificuldades de consenso numa área vital para o setor produtivo nacional e para a própria segurança do tráfego marítimo nacional que se vê fragilizado devido às dificuldades de controle das suas linhas de comunicação por meios navais próprios.

2.3.2 - A Projeção Brasileira na Antártida

Um outro elemento central de projeção brasileira no Atlântico Sul foi a questão da Antártida. Os interesses brasileiros na Antártida remontam à década de 50 a partir dos estudos da geógrafa Therezinha de Castro, no contexto das disputas internacionais que se originaram no sentido de definir “áreas de influências” no continente gelado.

O primeiro país a reivindicar posse sobre o território antártico foi a Grã-Bretanha amparada nas descobertas dos exploradores ingleses como Shackelton, que atingiu o pólo magnético Sul em 1908 e Scott que, no mesmo ano do explorador norueguês Amudsen, chegou ao pólo geográfico, no ano de 1908 (Lacoste, 1995:159). A pretensão britânica sofreu forte oposição da França que para fazer frente a este projeto, procurou delimitar, por decreto, um setor de 1 milhão de km², denominado “Terra Adélia”, entre 1924-1934 (Idem:159).

Outros países tentaram também resguardar seus direitos sobre a Antártida, sobretudo Austrália, Nova Zelândia, Argentina e Chile devido a suas localizações na cercania do continente. Estes dois últimos são os que têm reivindicação mais antagonistas pois os setores que reivindicam se sobrepõem entre si e com as projeções britânicas em função dos contenciosos das Malvinas e Georgia do Sul. A Austrália e Nova Zelândia reivindicam os setores mais extensos, seguido pela Noruega no que se denominou “Terra da Rainha Maud”. Entre os meridianos de 90° oeste a 150° oeste (Antártida Ocidental) não houve reivindicação por compreender a vasta área oceânica do Pacífico. Outros países, que também marcaram presença na área como os Estados Unidos, União

Soviética, Japão e África do Sul, abstiveram-se de fazer quaisquer reivindicações formais e, também, de reconhecer as reivindicações que estavam sendo feitas pelos países acima citados.

Em termos políticos, existem duas posições assumidas pelos países com interesse na Antártida: a territorialista onde seus defensores advogam o direito do *res nullius*, isto é, não pertencente a ninguém, sendo portanto passível de apropriação; e a internacionalista, que consideram a Antártida como *res communis*, ou de todos e assim não sujeita à apropriação de qualquer país, podendo ser explorada em benefício da humanidade mediante gestão internacional. Os países defensores da posição territorialista são a Argentina, que reivindica não só o setor antártico a qual julga ter direito de soberania, como as ilhas sub-antárticas de Sandwich do Sul, Georgia do Sul e Malvinas com as quais têm questões de litígio com a Inglaterra; o Chile; a Inglaterra; Noruega; França; a Austrália e Nova Zelândia, que apelam para os princípios da contigüidade em função de similaridade morfológicas de áreas vizinhas e da defrontação. Os países que defendem a tese internacionalista são a África do Sul, embora apresentasse em 1948, reivindicação sobre as ilhas sub-antárticas de Marion e Príncipe Eduardo, pertencentes à Inglaterra; o Japão, que foi obrigado pelo Tratado de Paz, assinado em 1948 a renunciar a qualquer reivindicação de interesse na Antártida; a União Soviética, que se reserva o direito de formular reclamações territoriais na época própria, com base nos descobrimentos e expedições exploratórias sob bandeira russa, além de não reconhecer as reivindicação apresentadas por outros países; e por fim os Estados Unidos, que tinham a mesma posição da URSS (Porto da Luz, 1990:61). Apesar desta posição anti-territorialista, os EUA incluíram nos dispositivos do TIAR uma parte da Antártida na zona de segurança continental, em razão da proximidade da plataforma continental desta com a América do Sul. O protocolo do TIAR fixou a área do continente antártico entre os meridianos de 020° L e 090° O, onde todos os estados americanos signatários teriam responsabilidades de defesa.

A primeira tentativa de se estabelecer um estatuto internacional para a Antártida ocorreu em 1948, através de iniciativa norte-americana. A idéia de internacionalização, defendida por eles chocou-se com as posições territorialistas dos países consultados

impedindo a continuação do projeto de se criar um estatuto jurídico para o continente. Cita-se como exemplo, os incidentes envolvendo os ingleses, argentinos e chilenos que se confrontavam com a destruição de bases nas Ilhas de Esperança e de Decepcion no ano de 1952. Três anos depois realizou-se em Paris a Conferência Internacional da Antártida, contando com a participação da Argentina, Austrália, Chile, França, Inglaterra, Noruega, Nova Zelândia, e os Estados Unidos, União Soviética e África do Sul. Tal conferência tinha por objetivo normatizar as regras de estabelecimento de bases científicas ou meteorológicas por ocasião do Ano Geofísico Internacional a realizar-se em 1957/58, quando seriam levados a efeitos amplos estudos em todas as partes do mundo, inclusive na Antártica (Porto da Luz, 1990:62).

Ainda nas comemorações do Ano Geofísico Internacional, os Estados Unidos em concordância com a URSS, convocaram uma reunião, a ser realizada em Washington no ano de 1959, para uma série de conversações com o objetivo de se estabelecer um regime especial para a Antártida. Por ocasião desta conferência, a “partilha” não se efetuou e somente dois pontos tiveram o apoio dos países participantes: o da cooperação internacional no que diz respeito às investigações científicas no continente; e a proibição do uso do continente para fins militares.

O Tratado da Antártida, como ficou conhecida a súmula final daquela reunião, foi assinado por fim, em 1 de dezembro de 1959, pelas doze nações que enviaram missões científicas ao continente antártico por ocasião do Ano Geofísico Internacional. O Tratado entrou em vigor a partir de 23 de Junho de 1961, após ser ratificado pelos países membros e válido por trinta anos quando deveria ser revisado em 1991.

O acordo de desmilitarização da Antártida foi em muito facilitado pela sua situação marginal face à geoestratégia das grandes potências, o que permitiu um acordo único entre URSS e EUA mesmo no auge da “guerra fria”. A própria Índia, que liderava o movimento dos não-alinhados em gestação na época, foi quem propôs, como cláusula do Tratado, a ser incluído como tema das Nações Unidas, o uso pacífico das atividades no continente. Entretanto, a posição geográfica da Antártida foi com o tempo se tornando importante para as grandes potências. Nesse sentido, a península antártica e as ilhas que a rodeiam, no extremo austral, passaram a ser vistas como flancos de controle

sobre as passagens interoceânicas Atlântico-Pacífico-Índico, em caso de fechamento dos canais do Panamá e de Suez.

O Brasil até esta época, ainda não havia assumido qualquer posição oficial com relação ao problema jurídico da Antártida. Contudo, os geopolíticos brasileiros passaram a se interessar pela questão, dando início as primeiras análises sobre a importância estratégica da Antártida para os interesses brasileiros no Atlântico Sul.

Em artigo publicado no Boletim Geográfico no ano de 1956, Therezinha de Castro e Delgado de Carvalho chamam a atenção para a importância político-estratégica do continente antártico afirmando que o Brasil estava em condições de reivindicar direitos sobre a área que lhe caberia segundo os critérios da defrontação. Na concepção de Therezinha de Castro, a projeção do Brasil se guiaria segundo a sua tese da defrontação sobre as terras antárticas, delimitadas pelos meridianos de Martim Vaz e Arroio Chui. Pelo mesmo critério estenderia esses direitos para a Argentina, Chile, Uruguai, Peru e Equador (Antártica americana), alguns países africanos ("antártica africana"), Austrália e Nova Zelândia.

Dentro de um cronograma de negociações, caberia ao Brasil a iniciativa diplomática no Hemisfério Sul onde seus territórios ocupam a maior extensão de terras conhecidas. A partir daí se discutiria então, com esses países, o chamado "direito de defrontação". Resolvida essa primeira etapa, estaria o Brasil em condições de negociar na Conferência Geofísica realizada em 1957 com as potências setentrionais, a "partilha da antártica". Segundo os autores, três razões de ordem estratégica, deveriam impelir as negociações brasileiras:

1) O estreito de Drake ocupa posição estratégica importante, pois uma vez fechado o estreito de Magalhães, só por lá poderiam passar os navios porta-aviões que o canal do Panamá não comporta;

2) Na idade dos transportes supersônicos e dos bombardeiros dirigidos, é de capital interesse possuir bases de controle dos ares em terra firme e uma língua de terra da Antártica faz parte também da possível localização de tais bases;

3) Se no futuro houver meios científicos de controlar os climas, é evidente que no pólo sul, onde se formam as massas de ar que se deslocam destas áreas de baixa pressão

(ciclônicas) regulando o trajeto das depressões do hemisfério sul, a Antártica seria útil ao Brasil.

A conclusão, sob esta ótica, é que o Brasil deveria levar em consideração estes fatores de ordem estratégica e, à semelhança de outros países, realizar missões científicas e estabelecer o quanto antes bases de pesquisas e navais no continente austral para fazer valer sua presença por ocasião do Congresso Geofísico (Castro e Carvalho, 1956:505-6).

Em artigos posteriores, escritos em diferentes periódicos, a Profa. Therezinha de Castro reiterou a importância para o Brasil de reivindicar território na Antártida levando em conta sua teoria da defrontação. Postulava uma valorização estratégica das passagens interoceânicas (Drake e Cabo) dentro dos marcos da doutrina de defesa hemisférica, representada pelo TIAR. Segundo ela, estas passagens corriam o risco de serem dominadas pelos soviéticos, o qual contavam com bases de apoio em Angola e Moçambique que, juntamente com a base de Novozacuskaja em território antártico, constituiriam a aplicação da “teoria dos flechamentos de rotas” de Gorshkov, no intuito de estrangular a livre circulação do comércio ocidental. Para ela, outra razão que contribuía para aumentar o valor estratégico do Continente Antártico, seria o seu uso numa possível “guerra meteorológica”.

A tese da defrontação sofreu inúmeras críticas por parte dos geopolíticos argentinos que não reconhecem os direitos brasileiros sobre a Antártida, pois eles se sobrepõem ao trecho reivindicado pela Argentina. Na perspectiva dos argentinos, esta teoria foi entendida como a expressão de uma política com claros desígnios anti-argentinos. Segundo o capitão de fragata da marinha argentina, Bernardo N. Rodriguez, a Teoria da Defrontação de autoria da Prof. Therezinha de Castro, é uma interpretação “larga” do Princípio do Setor, enunciado pela primeira vez no Parlamento do Canadá em 20.02.1907, pelo então Senador Pascal Poirier relativo a sua aplicação no Ártico. Em sua concepção original para o Ártico, indicava somente que os territórios nacionais que confinassem com ele, teriam direitos a todas as terras banhadas pelas águas situadas entre as linhas traçadas desde o Pólo, até os dois pontos extremos de seu território a leste e a oeste. Como na Antártida os países que se defrontam com o continente se encontram

muito distante, não podem invocar os argumentos de continuidade ou contigüidade, como era o caso do Brasil.

Para contrapor este critério Therezinha de Castro incluía a reivindicação brasileiras na suas "diretrizes geopolíticas difundentes", onde o país poderia projetar sua ação geopolítica para áreas mais afastadas do ponto de vista geográfico. Sob esta ótica, este fato se justificaria, por um lado, pela falta de uma estratégia ocidental e de uma aliança militar específica para defender a região e, de outro, pela importância do controle antártico para o domínio do Atlântico Sul.

Mesmo neste caso de aliança conjunta dos países ocidentais, os geopolíticos argentinos estavam de acordo. Consideravam que a simples existência de bases brasileiras poderiam criar problemas na eventualidade de uma guerra limitada envolvendo os dois países. Portanto, segundo Rodriguez (1978:212) "De todas maneras, en principio, lo mas conveniente para nosotros es que Brasil no tenga bases en la Antartica". Entretanto, concorda o autor que a utilização do critério de proximidade permitiria que a Argentina e o Chile fossem os mais beneficiados. Considera também que por motivos estratégicos, muitos Estados se oporiam a aplicação deste critério, haja visto que a aplicação do sistema setorial, poria em mãos de poucos Estados o controle estratégico da rota ao redor do Cabo Horns e a conexão aérea entre a África do Sul e a América do Sul (Rodriguez, 1978:203).

Em 30 de Junho de 1958 o governo brasileiro notificou ao Departamento de Estado suas pretensões ao setor entre o meridiano 28° (Ilha Martim Vaz) e o meridiano 53° (Arroio Chui) mas foi excluído de participar da elaboração do Tratado da Antartida, apesar da Marinha do Brasil ter realizado inúmeras pesquisas oceanográficas e meteorológicas como parte do Ano Geofísico Internacional (Castro, 1995:3). Segundo alegação dos norte-americanos, o país não havia desenvolvido nenhuma atividade científica na região até o período em que ocorreu a convocação para a reunião em Washington. A atitude dos Estados Unidos provocou um protesto formal de nosso governo nos seguintes termos : "o Brasil, ante o imperativo de proteger sua Segurança Nacional, reservar-se-a o direito de livre acesso à Antartida, assim como o de apresentar as reivindicação que possa vir a julgar necessárias" (Porto da Luz, 1990:62-3).

Os esforços da Prof. Therezinha de Castro em projetar o Brasil na Antártida, encontrou apoio junto a parlamentares como o Deputado Eurípedes de Menezes que passou a defender a sua proposta relativa a “Teoria da Defrontação”. Em 1960 o IBGE publicou a primeira edição do “Atlas de Relações Internacionais” com o mapa da defrontação sendo reeditado no mesmo ano através do “Atlas Histórico Escolar” do MEC acompanhado do texto em que se lê: “No caso em que ela (a teoria da defrontação) seja posta em prática no continente do Pólo Sul, o Brasil seria beneficiado junto com outros países da América do Sul”, mas ressalva a oposição norte-americana para quem “os Estados Unidos não aceitam as reivindicações dos setores, estimando-os como contrários ao princípio da liberdade dos mares”.

Segundo os geopolíticos argentinos o Brasil não aderiu ao Tratado na década de 60 pois tinha interesse em fazer valer sua soberania sobre parte da Antártida. Sendo assim as instruções assinadas pelos países signatários não teriam efeitos sobre as pretensões brasileiras, que teriam portanto, plena liberdade de ação (Rodríguez, 1978:205). Na perspectiva argentina, o Brasil estaria apto a declarar sua soberania sobre uma parte da Antártida e só então, aderir ao Tratado, o que seria confirmado nas palavras do Deputado Eurípedes de Menezes: “Instalaremos um posto meteorológico e outro científico que servirão de base para as reivindicações posteriores”. Contudo, como o próprio Rodríguez (1978:210) reconhece, a posição do deputado sobre este tema é estritamente pessoal, pois o seu partido, a ARENA, e o próprio governo brasileiro evitam apoiá-lo oficialmente para evitar endurecer as relações do Brasil com a Argentina.

Os interesses brasileiros na Antártida manifestaram-se oficialmente somente a partir de 1973 quando a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou um projeto de lei que autorizava o Executivo à concessão de apoio logístico à projetada expedição brasileira a Antártida. Em 1975 o Brasil aderiu ao Tratado da Antártida e a 28 de outubro de 1976, foi aprovada pelo governo brasileiro as diretrizes gerais para a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), como forma de preparar o país para atuar junto aos fóruns especializados em questões antárticas. Em 1983 o Brasil foi aceito como membro consultivo do Tratado, ao enviar sua primeira expedição científica à Antártida em janeiro deste ano a bordo do navio “Barão de Teffé”. A inclusão do Brasil

no corpo consultivo do Tratado, credenciou o Brasil a participar dos trabalhos de revisão do Tratado, em 1991.

Com o propósito de coordenar as atividades antárticas, o governo brasileiro estabeleceu o Programa Antártico (PROANTAR) sob coordenação do Ministério da Marinha cujas atribuições consistiu em: organizar as séries de expedições científicas denominadas "Operação Antártica", envolvendo a Marinha, órgãos governamentais, universidades e institutos de pesquisas; construção e manutenção da Estação "Comandante Ferraz", localizada na Baía do Almirantado, Ilha Rei Jorge e inaugurada em 1984; atividades científicas relacionadas à pesquisas meteorológicas, biológicas, geológicas, geofísicas e oceanográficas (Marinha do Brasil, 1997:34).

As operações antárticas realizadas pelo Brasil, ocorreram a partir de uma estratégia de desenvolvimento científico, sem criar confrontos com os países membros do Tratado. Exceto pelas dificuldades iniciais criadas pela Argentina, a presença brasileira na Antártida fez valer uma tendência pró-internacionalização do continente, sem manifestar pelo menos explicitamente, interesses de soberania. Por outro lado, o Brasil procurou deixar claro que estas decisões brasileiras lhe deverão assegurar flexibilidade necessária para mudar suas posições diplomáticas caso seja necessário. Isso porque, por possuir a mais vasta costa no Atlântico, a Antártida aparece como área estratégica fundamental para os interesses brasileiros ao longo deste oceano.

Terceiro país sul-americano, depois da Argentina e do Chile, a se envolver nos assuntos antárticos, o Brasil com o critério da defrontação, atraiu o Peru, o Uruguai, o Equador e ainda a Colômbia. Os signatários passaram todos a ter o monopólio do controle sobre o futuro do continente facilitando a adesão de novos membros, desde que se comprove interesses especificamente científicos. É importante mencionar, todavia, que ao longo dos trinta anos em que esteve em vigor, o Estatuto da Antártida sofreu inúmeras críticas principalmente da parte dos países do chamado "Terceiro Mundo", pois algumas potências industriais se interessaram em realizar prospecções das potenciais riquezas minerais existentes no continente. Inúmeras companhias norte-americanas, por exemplo, apoiadas pelo seu governo, tentaram obter garantias para uma exploração futura destes recursos. Sob este ponto de vista, o Tratado de Washington abria uma brecha para este

tipo de ação, pois na ocasião em que foi formulado não contemplava este aspecto, já que na época uma exploração parecia tecnicamente e economicamente impossível. Atualmente, graças aos avanços tecnológicos, tais dificuldades são parcialmente superáveis, o que abre um leque de possibilidades para os países mais ricos explorarem as riquezas existentes na Antártida.

Finalmente, em abril de 1991 na cidade de Madrid, teve lugar a 11ª. Reunião consultiva com a participação de 39 países, quando foi deliberado que as riquezas minerais do continente antártico permaneceriam intactos por mais 50 anos. A tese da internacionalização que vigorava até então opôs-se ao princípio da defrontação uma vez que no primeiro caso, liberou-se o acesso das potências do hemisfério norte à Antártida, enquanto que no segundo caso eram os países do Hemisfério Sul que se beneficiariam.

2.3.3 - A Defesa do Mar Territorial

O “Mar territorial”, foi a outra forma de projeção marítima do Brasil referente ao estabelecimento das 200 milhas na costa brasileira. Em termos jurídicos, define-se o “mar territorial” como parte do mar situada entre as águas interiores e o alto-mar. É a parte do mar que banha o litoral de um Estado e são sujeitas à sua soberania. A largura do mar territorial é contada a partir de uma linha de referência, chamada linha de base, geralmente coincidente com a linha da baixa-mar, até uma distância variável de país a país, mas na maioria dos casos fixadas em 12 milhas, estendendo-se até 200 milhas segundo as regras definidas pela Convenção do Direito do Mar reunida na Jamaica no ano de 1982.

A definição do mar territorial acompanha a evolução do Direito do Mar praticamente desde a antiguidade, quando na Grécia antiga, os atenienses arrendavam certas áreas marítimas para a exploração do sal ou pesca, enquanto os romanos, por sua vez exigiam para si a proteção à navegação, o combate à pirataria e a polícia das costas e portos. Roma e Cartago chegaram mesmo a celebrarem um importante tratado, no qual se proibia aos romanos e seus aliados navegarem além de um promontório situado ao norte da costa cartaginesa, a não ser que impelidos por tempestades ou em perseguição a inimigo (Bastos, 1972:29).

No período medieval, o mar territorial surgira com conteúdo jurídico mais preciso a partir de ações desencadeadas pelas cidades italianas contra os inimigos sarracenos. Após os haver derrotados, os italianos procuraram consolidar seu poderio marítimo nas suas áreas de influência, mediante a implantação de normas que legalizassem o exercício de sua autoridade no mar, através da defesa das rotas de comércio realizada próxima às suas costas. Além destes aspectos, tidos como precursores da noção jurídica de mar territorial, outros fatos passaram a ser considerados como o aparecimento da pesca como fator econômico e a cobrança de impostos sobre a navegação.

Contudo, a delegação de autoridades sobre o direito do mar eram definidas segundo diferentes conceituações de cada um dos estados marítimos europeus de acordo com suas percepções do mar territorial. Como resultado, os limites do mar territorial passam a ser definidos aleatoriamente segundo os interesses individuais de cada um dos estados. Alguns exemplos podem ser citados como Veneza que passou a reivindicar a soberania sobre o Mar Adriático e Gênova sobre o Mar da Liguria; a Noruega excluiu os estrangeiros da pesca costeira, a Escócia passou a atacar qualquer barco estrangeiro que pescasse a menos de vinte e oito milhas de sua costa e a Inglaterra, no século XII, estabelecia ser o mar de propriedade da coroa.

Em decorrência dessa variedade de critérios e dos interesses subjacentes a eles, houve iniciativas de importantes juristas europeus para definir os níveis de soberania sobre o mar dos principais estados marítimos europeus. Surge na época a disputa entre duas correntes jurídicas consubstanciada nas concepções de *mare clausum* de Serpa, Freitas e Selden que garantia a propriedade do mar adjacente a um estado; e os partidários do *mare liberum* de Grotius que preconizava a liberdade dos mares. As correntes favoráveis à tese da liberdade dos mares, tiveram como trunfo a diminuição nas pretensões estatais sobre o mar territorial que assim tiveram suas dimensões reduzidas. Em 1702, um outro jurista holandês Bynkershoek definiu o mar territorial como zona litorânea cuja extensão deveria ser garantida a partir de terra firme, de onde alcançasse o tiro do canhão.

A partir do século XVIII Galiani precisou a largura do mar territorial como tendo três milhas, que seria o alcance máximo de um tiro de canhão. O limite foi adotado inicialmente pelos Estados Unidos como o comprova a declaração de neutralidade de 1783

proclamada por Jefferson, mas na Espanha o critério do tiro de canhão foi transformado em duas milhas. Outros países estabeleceram vários limites para atividades diferentes como, por exemplo, três milhas para a pesca de nacionais, cinco milhas para efeitos alfandegários e assim por diante (Bastos, 1972:32). No século XIX o mar territorial de três milhas passa a ser consolidado por diferentes tratados internacionais, sobretudo os referentes à pesca costeira feitas por nacionais. No final do século, contudo, aparece a tendência de estender o poder jurisdicional do estado sobre assuntos alfandegários e fiscais além da zona do mar territorial, definida como zona contígua. Isto de certo modo, representou a libertação do preceito de que sua largura é função do alcance dos canhões, pois estes tinham o seu alcance, na época, bem mais do que três milhas. Mas por outro lado, incitou as nações a procurarem alargar, indiscriminadamente, seu mar territorial apelando-se agora para o estabelecimento das zonas contíguas, que fossem compatíveis com as necessidades dos estados marítimos. Volta-se novamente à questão da largura do mar territorial, já que cada estado o redimensionou de forma diferente.

Para solucionar a questão reuniram-se em Haia no ano de 1930, representantes de 43 países sob os auspícios da Liga das Nações sem, contudo, conseguir chegar a algum acordo sobre a largura do mar territorial nem sobre o direito do Estado de tomar medidas fora desta largura, em um setor adjacente e contíguo, ou quanto à definição do tipo de direito que os Estados podem exercer no mar territorial (Bastos, 1972:33).

Coube aos Estados Unidos estabelecerem, por fim, os seus direitos de apropriação dos recursos naturais existentes em sua plataforma continental adjacente e direitos de pesca, através da Proclamação Truman de 1945. Esta disposição norte-americana, levaria muitos outros Estados, sobretudo na América do Sul, a estenderem as suas soberanias também às águas sobrejacentes à plataforma anexada como medida de proteção contra a pesca em larga escala realizada, sobretudo, por barcos norte-americanos. Entre os países cita-se o Peru, o primeiro a declarar soberania sobre o seu mar territorial para duzentas milhas, no ano de 1947.

Em 1952 o Chile, Peru e Equador, reunidos em Santiago declaram a insuficiência da largura tradicional do mar territorial e o estende à 200 milhas. Em 1954 esses três países assinariam ainda um acordo complementar à Declaração de Santiago, no qual

reafirmaram a sua soberania sobre a zona marítima de 200 milhas e acordaram em adotar um procedimento comum na defesa jurídica de seus direitos, face aos protestos das grandes potências marítimas. Esta decisão seria, posteriormente, também tomada pela Argentina (1966) e Uruguai (1969). Esta decisão de estabelecer o limite das 200 milhas acabou sendo uma decisão conjunta de toda a América Latina, pois os países da América Central também adotaram a mesma medida, embora de forma dispersa ao longo de três décadas (Porto da Luz, 1990:13).

A realização da I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1958 na cidade de Genebra, foi uma tentativa de padronizar os limites do mar territorial segundo os interesses dos países marítimos. Nesta conferência estabeleceram-se quatro convenções vinculadas às questões referentes aos limites do mar territorial, à plataforma continental, à pesca, e à preservação dos recursos vivos. Entretanto, não houve consenso sobre a definição destes limites e os acordos não se operacionalizaram, ficando postergado entendimentos futuros sobre a matéria para uma segunda conferência que deveria ser realizada dois anos depois, mas que também não se concretizou por oposição das grandes potências marítimas que rechaçavam qualquer medida que pudesse restringir seus acessos às zonas pesqueiras situadas, preferencialmente, nas costas dos países subdesenvolvidos.

Em 1970, a ONU em sua XXV Assembléia Geral declara que os fundos marinhos e subsolo, com seus recursos, constituíam patrimônio comum da Humanidade. Esta decisão foi fruto da declaração, feita quatro anos antes pelo presidente Lyndon Johnson dos Estados Unidos, firmemente engajado na missão de estabelecer a 'liberdade' dos mares para navegação. A descoberta de grandes jazidas de minérios e as potencialidades das atividades pesqueiras, associadas às restrições impostas pelos países do Sul face à exploração pelas grandes potências marítimas, foram fatores que pesaram para esta iniciativa norte-americana. Nesse mesmo ano, os membros da ONU foram convocados para a III Conferência do Direito do Mar, a realizar-se em 1973 mas cujo texto final só seria efetivamente concluído em 1982 por ocasião da Convenção de Montego Bay na Jamaica, que teve como mérito dar um ordenamento jurídico à questão dos limites do mar territorial de 12 milhas (soberania absoluta), da zona contígua (soberania parcial) e Zonas Econômicas exclusivas (188 milhas, incluindo a zona contígua, onde o Estado possui

direitos de soberania vinculados à exploração, conservação e gestão dos recursos naturais vivos e não vivos.

O grande desenvolvimento tecnológico das últimas décadas e a descoberta de nódulos polimetálicos nos fundos oceânicos criou dificuldades por parte das nações ricas na definição das formas de uso dos recursos do mar. Os Estados Unidos, sob o governo Reagan, repudiou a Convenção dando voto contrário, o que foi acompanhado pelas 17 abstenções provenientes das outras potências marítimas no tocante à matéria do diferencial do acesso à tecnologia por parte das nações pobres. Com o veto norte-americano e as abstenções, a implementação dos objetivos da Convenção durou ainda mais 10 anos para que todos os países ratificassem, o que foi feito por ocasião da reunião em Madrid em 1991, mas deixando em aberto a questão da exploração dos fundos marinhos e da soberania sobre a plataforma continental, somente tido como possível após a realização de um amplo plano de estudos de suas potencialidades por cada país interessado.

No caso do Brasil, o país só adotou o limite de 200 milhas em 1970. Essa demora em relação aos outros países da América do Sul ocorreu devido a sua política de alinhamento estratégico com os Estados Unidos, o principal defensor da doutrina de liberdade dos mares no hemisfério americano. Historicamente, o Brasil procurou respeitar as convenções internacionais realizadas dois séculos antes, mantendo tradicionalmente o limite de três milhas, conforme o demonstram vários documentos expedidos sucessivamente desde 1850. Entretanto a partir de 1930 começam a fazer coro vozes doutrinárias contrárias à essa posição tradicional que ganha reforço quando o Brasil endossou, em 1956, os chamados Princípios do México sobre o Regime Jurídico do Mar Territorial, que proclamou a competência de cada Estado para estabelecer o seu próprio mar territorial dentro de limites razoáveis, tendo em consideração fatores geográficos, geológicos e biológicos, bem como as necessidades econômicas de sua população, sua segurança e defesa.

Como consequência dessa evolução doutrinária, a legislação brasileira foi modificada ao ser expedido o Decreto-lei nº 44, de 01 de novembro de 1966, em que ficou estabelecida, para o mar territorial, a largura de seis milhas, acrescida de uma zona contígua de igual medida, onde o país teria direitos exclusivos de pesca e jurisdição no

que concerne à prevenção e repressão das infrações aduaneiras, fiscais, sanitárias e imigratórias. Em 25 de abril de 1969, o Governo expediu o Decreto-lei nº553, fixando aquela extensão em doze milhas marítimas. Finalmente, a 25 de março de 1970, o Presidente da República, assinou o Decreto-lei nº1.098, que fixou em 200 milhas a largura do mar territorial brasileiro (Bastos, 1972:40-1).

Esta última medida surgiu como necessidade do Governo brasileiro em controlar as atividades pesqueiras realizadas por barcos estrangeiros ao longo do litoral. Ela resultou na constatação do aumento acentuado das pesquisas oceanográficas e geofísicas e das atividades pesqueiras por grandes potências nas águas do Atlântico Sul, especialmente ao longo da costa do Brasil. Nesse sentido, cumpre lembrar o incidente conhecido como "guerra das lagostas" opondo França e Brasil ocorrido no litoral brasileiro entre 1962/63. A utilização de uma escolta de navio de guerra aos barcos pesqueiros franceses foi considerada uma afronta à soberania do espaço contíguo ao mar territorial brasileiro. Como resposta, foi empregada uma esquadra naval brasileira para dissuadir a continuidade da pesca pelos barcos franceses (Viana Filho, 1995:75).

A política brasileira sobre o seu espaço marítimo passou por uma profunda reavaliação durante o Governo Médici. Repudiando suas posições anteriores sobre a liberdade dos mares, tal como definida pelos Estados Unidos, o Governo brasileiro adota uma posição mais radical que os outros países latino-americanos no tocante à doutrina do "mar patrimonial" de 200 milhas onde passaria a exercer todas as prerrogativas de soberania e retingindo os direitos dos navios estrangeiros de circular livremente nesta zona (Morris, 1979:17-18). Os Estados Unidos, os principais interessados na restrição dos limites do mar territorial reagiram violentamente à essa medida promovendo retaliações às importações de produtos brasileiros, o que criou problemas no relacionamento bilateral entre os dois países. Esta medida tinha precisamente o sentido do país declarar independência em relação à política externa norte-americana, expressando portanto, a reação do Governo brasileiro às ameaças de retaliação

Por outro lado, as providências tomadas pelo Governo argentino, em 1966, ao ampliar para 200 milhas as suas águas territoriais deslocou para a costa brasileira inúmeros barcos estrangeiros à procura de pescados, com a utilização inclusive de navios-

fábricas para a sua industrialização. Como até então a legislação brasileira era mais permissível que a Argentina no tocante à jurisdição do seu mar territorial e zona contígua, resolveu o Governo brasileiro estendê-la em termos de abrangência para controlar melhor as atividades pesqueiras no nosso litoral, o que vinha sendo feito de forma indiscriminada por pesqueiros estrangeiros, com graves prejuízos ao país (Bakker, 1969:77). Nesse sentido, a decisão teve dois componentes principais: em termos econômicos, para evitar uma exaustão dos recursos pesqueiros do país, tal como vinha ocorrendo com a pesca do camarão na foz do Amazonas e na costa do Amapá; e em termos políticos e diplomáticos, assinalar maior independência da política externa vis-à-vis aos EUA no tocante a esta questão e também como forma de se equiparar aos países sul-americanos já que o Brasil foi o último a aderir a esta proposta

Por ocasião da Convenção da Jamaica, o Brasil aderiu ao Tratado demarcando seu direito de soberania sobre as 200 milhas. Posteriormente, mediante Lei nº 8.617 de 4 de Janeiro de 1993, o Governo brasileiro determina que o mar territorial tem por largura 12 milhas contadas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, sobre o qual o Brasil exerce plena soberania. A partir desta área, determina sua zona contígua estendendo-se igualmente por doze milhas contadas a partir das linhas de base do mar territorial, onde poderá adotar medidas de fiscalização. Além destes limites, fica declarada a zona econômica exclusiva contada a partir da linha de base do mar territorial, para a utilização dos recursos nela existente, bem como para investigação científica e ainda preservação das espécies e meio ambiente, podendo dar consentimento a outros Estados no que respeita à sua exploração e pesquisa. No interior das duzentas milhas da ZEE a Lei regulamenta o uso da plataforma continental, segundo os critérios da Convenção de Montego Bay, ou seja, de acordo com pesquisas sobre o seu potencial de recursos e formas de uso, tarefa em andamento pela Marinha do Brasil.

A Convenção admite que a Plataforma Continental Jurídica estenda-se além das duzentas milhas da ZEE, sem ultrapassar, contudo, 350 milhas marítimas a contar da linha base, ou 100 milhas marítimas a partir da isobamétrica de 1500 metros. Nesse caso, o Estado costeiro pode, nessa área, explorar e aproveitar os recursos naturais do leito e

subsolo do mar, construir ilhas artificiais, instalar plataformas de perfuração, colocar dutos ou cabos submarinos, realizar investigações científicas, etc. (Vidigal, 1993:13).

Ainda para atender ao disposto na Convenção da Jamaica, a Marinha brasileira em conjunto com outros organismos governamentais, participa dos trabalhos de levantamento dos recursos vivos da Zona Econômica Exclusiva, denominado projeto REVIZEE. Este projeto cuja conclusão está prevista para 2005, destina-se à obtenção de dados científicos sobre as espécies existentes, a sua localização e a capacidade de exploração sem comprometimento da espécie e do meio ambiente. Este projeto também tem como objetivo identificar as jazidas minerais e avaliar o seu potencial econômico com vistas à exploração sustentável. A exploração de petróleo "off shore" também deverá ter expandida sua área de exercício, seja pela prospecção na Baía de Todos os Santos ou em áreas setentrionais do país.

Para o Brasil, a identificação da margem continental passou a ser um problema urgente, haja visto as potencialidades de seu leito marinho. Antes da Convenção, a Marinha do Brasil procurava prospectar a sua plataforma continental tendo estabelecido, em convênio com a Petrobras e outros órgãos, o projeto REMAC. Com a ratificação da Convenção foi criado, em 1986, o Plano para o Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), em fase de elaboração, usando os navios oceanográficos Almirante Câmara e Alvaro Alberto. As possíveis regiões onde a plataforma continental brasileira ultrapassa as 200 milhas são o cone do Amazonas, a fratura Vitória-Trindade e o platô de São Paulo (Vidigal, 1993:13).

A Marinha realiza o levantamento da plataforma continental como forma de sustentar, frente à Convenção do Direito do Mar, o aumento da jurisdição brasileira além das 200 milhas. Na execução do LEPLAC, iniciado em 1987, os navios oceanográficos da Diretoria de Hidrografia e Navegação, ao longo de aproximadamente 135.000 km. de perfis, coletaram dados sísmicos, gravimétricos, magnetométricos e batimétricos de fundamental importância na determinação dos limites exteriores da plataforma continental. Com a conclusão do LEPLAC a fronteira leste do Brasil se estendera para 300 milhas náuticas da linha da costa, fato de extrema importância para a geopolítica do Atlântico Sul (Marinha do Brasil, 1997:36-7). Dentre as implicações geopolíticas verifica-

se que, como resultado do programa LEPLAC, a plataforma continental brasileira estendera o espaço marítimo brasileiro a cerca de 4,5 milhões km², implicando na necessidade de alocação de maior quantidade de meios navais e aeronavais para as ações de fiscalização e de presença naval na área correspondente à ZEE brasileira.

A participação do Brasil nos programas de levantamento oceanográfico das ZEEs de países da África Austral, sobretudo em Moçambique constitui-se num elemento importante dos esforços de cooperação marítima sul-atlântica, revelando-se uma expressão da orientação das ações brasileiras no Atlântico Sul que assumiu uma posição de liderança credível entre os países do Atlântico Sul.

Sob esta ótica, houve, por assim dizer, uma certa convergência à nível do pensamento geopolítico e militar que coadunavam-se com os anseios de garantir um papel mais influente para o Brasil no âmbito sul-atlântico, malgrado as dificuldades de projetar um poder naval mais significativo nesta bacia. Esta perspectiva, num certo sentido se confirmou, mostrando a habilidade do governo brasileiro em costurar alianças com vistas à consecução de projetos cooperativos inter-atlânticos. No capítulo seguinte, pretende-se analisar o papel dos outros protagonistas da bacia sul-atlântica e de que forma suas ações na região contribuíram para a formação de um sistema de relações integradas, apesar dos antagonismos presentes na região.

CAPÍTULO 3 - As Políticas de Poder Regional no Atlântico Sul: África do Sul, Argentina e Nigéria

A África do Sul, a Argentina e a Nigéria foram, ao lado do Brasil, os principais atores regionais que procuraram projetar um poder naval, vinculado à políticas de potência regional no Atlântico Sul. Inicialmente, estas políticas restringiam-se às suas esferas imediatas de influência: a África do Sul, em relação à rota do Cabo; a Argentina, em relação às ilhas Malvinas e Antartida; e a Nigéria, em relação à África Ocidental e ao Golfo da Guiné. À medida em que evolui o quadro das relações internacionais, condicionado pela "guerra fria", estas políticas de potência vão se interagindo, formando uma teia de relações conflituais e/ou cooperativas na região.

Neste capítulo, portanto, as políticas de poder regional da África do Sul, Argentina e Nigéria, irão ser analisadas em função de temas específicos a cada um deles mas interrelacionados com os problemas mais gerais do sistema de relações do Atlântico Sul. Cabe aqui frizar que as análises efetuadas serão bastante tópicas, não compreendendo todos os aspectos levantados no capítulo anterior, sobre o Brasil.

3.1 - A África do Sul e a Defesa Militar Ocidental da Rota do Cabo

A África do Sul é um país bi-ocênico, com suas costas litorâneas banhadas pelo Atlântico Sul, à oeste, e pelo Índico, à leste, perfazendo um total de aproximadamente, 3.000 km. de litoral. Por se situar na conjunção destes dois oceanos, o país tem uma posição geográfica bastante estratégica, particularmente valorizada pela rota do petróleo oriundo do Oriente Médio, que passa ao largo de suas costas, para abastecer o ocidente: a rota do Cabo é percorrida diariamente por cerca de 15 navios petroleiros, correspondendo a cerca de 60% do petróleo destinado a Europa e Estados Unidos.

A África do Sul não só é rota obrigatória do petróleo mas é também base de intenso comércio de matéria primas para as economias industrializadas do ocidente. País mais industrializado da zona africana sul-atlântica, sua economia é amplamente diversificada, contando com aportes de capitais ocidentais, especialmente provenientes dos

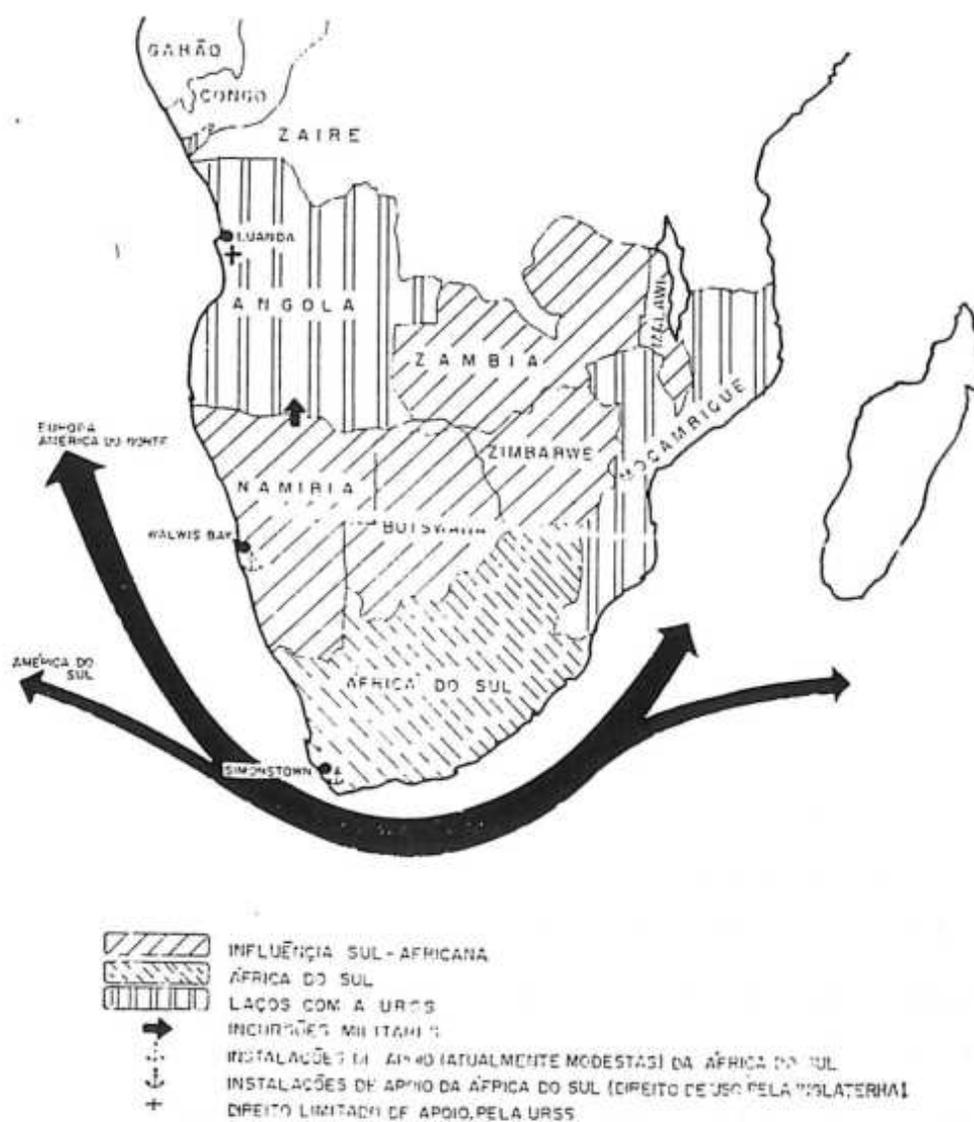
Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Alemanha. Junto ao grande desenvolvimento industrial, a África do Sul possui importantes jazidas de ouro, diamantes, e minerais estratégicos como urânio, níquel, cobre, manganês, etc. O grande desenvolvimento econômico sul-africano, permitiu a este país desenvolver uma política externa relativamente independente, apesar das pressões externas e dos problemas advindos com sua política interna do "apartheid".

Historicamente, a África do Sul foi formada por imigrantes holandeses e franceses huguenotes, que ocuparam a região do Cabo Ocidental no século XVIII. Posteriormente, a ocupação britânica, a luta entre brancos e negros pela ocupação das terras no nordeste do país, a guerra anglo-boer de 1899-1902, a formação da União Sul-Africana entre 1908 e 1910 fazem parte de um curso profundo na consolidação de um Estado branco de dominação africânder que perdurou até a construção de um novo modelo estatal na segunda metade dos anos 40. Neste modelo, iniciado em 1948, prevaleceria uma profunda divisão sócio-espacial caracterizada pela segregação e o apartheid (Saraiva, 1996:4).

Em termos de política externa, as suas diretrizes seguem o mesmo padrão de afirmação nacional, desenvolvendo uma inserção reativa e pouco passiva no jogo de forças internacionais, definindo seus objetivos permanentes, que era assegurar a liderança regional na África Austral e no continente como um todo. Jan Smuts, no início do século, forjou a cultura da personalização da diplomacia sul-africana, como o fez em parte, o Barão de Rio Branco no Brasil. O seu quadro conceitual, a filosofia do trabalho, os conhecimentos da vida internacional, orientaram-no para ampliar o lugar da África do Sul na região e no sistema internacional.

A África do Sul, apesar do regime do apartheid, procurou formar um espaço de operação regional sob sua influência, valendo-se das suas potencialidades econômicas e sua infra-estrutura. Esta última constituída por uma densa rede de estradas de ferro, interligando vários pontos do país e articulada com os territórios e portos dos países vizinhos. A dependência econômica da África Austral em relação à economia e infra-estrutura da África do Sul, a capacidade militar desses últimos em fazer valer os seus interesses na região, os interesses transnacionais em jogo nas áreas de minerais estratégicos e a própria posição estratégica da África do Sul como ponto de passagem das

rotas do petróleo da Ásia e do Oriente Médio para o Ocidente, entre outros fatores, ajudaram a construir a posição de potência regional para a África do Sul (Butt & Thomas, 1986:17-20 e Saraiva, 1996:6). (mapa 12)



Fonte: Flores, 1984

No tocante à projeção geopolítica sul-africana no Atlântico Sul, as suas ações nesta bacia vão ocorrer de forma estreitamente vinculada à estratégia naval britânica, cuja marinha servia como suporte para as operações da "Royal Navy", estabelecida em sua base de Simonstown, na península do Cabo. Até a deflagração da II Guerra Mundial, a

Marinha sul-africana era virtualmente inexistente. Mesmo depois da Guerra, as dificuldades orçamentárias impediram que a marinha fosse equipada de forma satisfatória a cumprir suas principais funções, que na verdade estavam a cargo da Marinha Britânica devido a importância estratégica da África do Sul para o tráfego marítimo do Ocidente.

Esta dependência resultou numa fraqueza institucional da Marinha sul-africana, que se constituía em apenas um sub-departamento do Exército após a autonomia obtida no pós-Segunda Guerra e ao longo dos anos 50. Ao mesmo tempo, incentivava-se a cooperação naval com a "Royal Navy" em termos de experiência técnica, formação de pessoal marítimo, incluindo orientação técnica e fornecimento de equipamentos, o que contribuiu para modelar a Marinha sul-africana segundo o formato da "Royal Navy", pelo menos em termos de concepção naval. Por outro lado, a presença britânica esquentou os ânimos do nacionalismo africânder contrários a utilização da base naval de Simonstown pela Royal Navy, gerando em consequência pressões sucessivas para transferi-la para o controle sul-africano (Henshaw, 1995:215-6).

A cooperação naval anglo-sul africana que se formalizou quando o Partido Nacional africânder tomou o poder em 1948, guardava algumas contradições precisamente por conta da desigual distribuição de funções entre ambas as marinhas e também por conta dos traços coloniais presentes. De um lado, o Governo Britânico não abria mão do livre acesso às bases navais e portos sul-africanos, não só para sua marinha mas também para as marinhas dos aliados ocidentais. De outro lado, os nacionalistas africânders queriam varrer, ou pelo menos, diminuir o poder naval imperial britânico de suas águas marítimas. O Governo sul-africano levou em consideração estas questões, mas dependia da ajuda de poderes externos para defender suas águas em torno da África Austral, mesmo que fosse com a ajuda de outros poderes que não o britânico.

Do lado britânico, decidiu-se que o controle da base de Simonstown somente seria repassado à África do Sul se o país aceitasse as seguintes condições: liberar o acesso da marinha britânica e seus aliados à base; aumentar o tamanho da marinha sul-africana com equipamentos navais britânicos; assumir os custos integrais de expansão dos equipamentos portuários; garantir o emprego do pessoal não brancos das docas; e finalmente criar uma estrutura de comando que colocaria a Marinha sul-africana sob a supervisão britânica em

tempos de paz e sob comando britânico em tempos de guerra. Com a imposição dessas exigências, o governo Britânico acreditava que dificilmente essas condições seriam aceitas, o que justificaria a continuidade do controle britânico de Simonstown.

Para surpresa dos britânicos, o governo sul-africano aceitou todas essas condições, mas ficou a dúvida quanto à época da efetiva transferência do controle da base. Estas dúvidas se dissiparam quando o governo britânico anunciou que somente transferiria o controle em 1955 quando pudesse ter maior visibilidade do desenvolvimento da cooperação naval com uma marinha sul-africana bem dimensionada para este fim.

Foi deste modo que teve início a expansão da Marinha sul-africana, na segunda metade da década de 50, vinculada a uma estreita cooperação naval com a Royal Navy. Este compromisso tem menos a ver com o reconhecimento da importância da defesa marítima e muito mais com a combinação contraditória do desejo de eliminar o controle britânico e o medo de ficar a deriva dependendo de um só aliado. Esta ambição contraditória foi crucial para a África do Sul aceitar o acordo de Simonstow em 1955, mesmo avaliando sua condição de parceiro subordinado. Embora tentasse anteriormente o acordo, passando a eliminar a dependência em relação a Grã-Bretanha, buscando parcerias com as marinhas do Canadá e da Holanda, mas seus esforços falharam devido à rejeição destes países à política do apartheid (idem:218).

O Governo Sul-Africano também tentou formar uma aliança de defesa num sistema equivalente à OTAN, constituído pelos governos de minoria branca na África Negra, mas não foi adiante devido às objeções postas pelos britânicos que não gostariam de dividir o comando supremo de defesa naval na região com comandantes franceses ou norte-americanos. Em 1955 o Governo sul-africano postulou mais uma iniciativa para reunir outros poderes navais europeus no comando naval dentro do Acordo de Simonstown, que ficaria conhecido como "Joint Maritime Planning Committee". Os oficiais da "Royal Navy" estavam conscientes de que a presença da França - que tinha seus próprios comandos em Madagascar - poderia prejudicar a posição do comandante britânico no Cabo, mas concordaram em convocar a França, Bélgica e Portugal para uma conferência ministerial de defesa das rotas marítimas na Cidade do Cabo em 1958. Das conversações, resultou um Acordo cobrindo quatro pontos: 1) o estabelecimento de uma

organização de rotas marítimas multinacional; 2) a divisão do controle do Atlântico subsaariano entre os franceses, com base em Dakar no Senegal, e britânicos com base na Cidade do Cabo; 3) pequenas subseções destas zonas maiores seriam controladas pelos belgas, portugueses e sul-africanos; 4) a França e Grã-Bretanha seriam responsáveis por ligações com outras organizações adjacentes.

Entretanto, os poderes coloniais europeus passam a manter-se a uma relativa distância da política racista da África do Sul e consideravam exagerado, naquele momento, os temores sul-africanos de uma “ameaça potencial” soviética nos mares austrais. Por outro lado, apesar do processo de descolonização no continente africano, as potências coloniais européias mantiveram suas bases na região (que seriam posteriormente, mantidas através de tratados bilaterais), o que lhes permitiriam concluir que o acordo de Simonstown era uma solução muito cara politicamente, sobretudo em decorrência do massacre de Sharpeville em março de 1960. Este evento finalmente, pôs fim a este esforço sul-africano de reunir os principais poderes num sistema de defesa de seus interesses geral e específicos, vinculado a defesa das rotas marítimas. Mais uma vez, a política racial do país, foi um obstáculo decisivo para a inserção internacional da África do Sul. Apesar disso, a cooperação naval persistiu através de exercícios comuns reunindo Grã-Bretanha, África do Sul, e barcos portugueses e norte-americanos, cuja proposta era treinar a Marinha sul-africana em exercícios de guerra anti-submarino. Apesar de aderir ao embargo contra a África do Sul, a Grã-Bretanha continuou a colaborar fielmente com a África do Sul em termos de assuntos navais até 1975, quando se encerra o Acordo de Simonstown (idem:220-1).

Contando, apenas com o apoio de Portugal envolvido com os problemas decorrentes de sua política colonialista na África Austral, o governo sul-africano busca apoio de outras nações do Hemisfério Sul, posto em prática através de uma política de diálogos com os países sul-americanos iniciada com as visitas de Vorster ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Em 1967, por exemplo, o governo sul-africano inicia uma série de “intercâmbios” com as forças armadas argentinas e brasileiras na intenção de promover a criação de um pacto defensivo (Dodds, 1994:33). O que impulsionava estes intercâmbios era o “temor” de que a Armada Soviética controlasse os principais pontos de

passagem do Atlântico Sul levando em conta a estratégia marítima de “flechamento de rotas” tal como definida por Gorshkov. Como resultados destes “intercâmbios” foram realizadas, em 1968 e 1969, as manobras Cabralia I e II reunindo as marinhas brasileira, argentina, portuguesa e sul-africana. Entretanto, devido a violenta reação dos governos africanos, o Brasil, que havia iniciado uma política de aproximação com a África Negra, retira rapidamente sua participação (Coutau-Bégarie, 1985:118).

No plano regional da África Austral, o isolamento do país junto a comunidade internacional, impeliu o governo mais uma vez a repensar sua questão de vulnerabilidade levando a idéia de confrontar-se com um “total onslaught” (ataque total). Para fazer frente a questão da segurança do regime, as lideranças sul-africanas elaboraram, em 1977, a ideologia branca da “estratégia total”, reforçada coma independência de Angola e Moçambique. Os objetivos desta estratégia eram mobilizar a sociedade para resguardar os interesses da África do Sul branca e, junto aos aliados, mostrar que o status de pária era resultado, não de sua política racista, mas de uma ofensiva comunista. A cooptação de setores científicos e culturais, a manipulação da imprensa para criar um clima de sitio, a preparação cívica da juventude, desfiles militares, etc., conduziram o sul-africano médio a um clima emocional voltado para a “estratégia total” (Mills, 1994:180-1).

Mas ao mesmo tempo, a África do Sul, devido a sua posição geográfica e aos seus recursos naturais estratégicos para o Ocidente, sempre contou com a ajuda das potências européias e dos Estados Unidos que continuamente lhe forneciam armamentos modernos e equipamentos de infra-estrutura. Segundo Coutau-Bégarie a ruptura entre a África do Sul e o Ocidente foi sempre parcial, repleto de avanços e recuos segundo conjunturas históricas específicas. Menciona-se neste aspecto, o constante temor norte-americano de expansão da área de influência soviética na África e nas costas atlânticas, consubstanciado no estabelecimento de bases em Angola e Moçambique, até então utilizadas pela US Navy o que levou o Secretario do Governo dos Estados Unidos Henry Kissinger a um encontro secreto em Zurich com o premier sul-africano Vorster. Deste encontro saíram dois acordos: um sobre cooperação informal entre a OTAN e a África do Sul e outro sobre a entrega de armas e equipamentos, numa clara violação ao embargo de armas promovida pelos países ocidentais reunidos na ONU anos antes. Os resultados práticos foram a

modernização dos portos sul-africanos(a última delas, em 1980, resultou num amplo processo de modernização do porto de Simonstown) devidamente equipados com sofisticados sistemas de vigilância das rotas marítimas.

A implantação do moderno centro de vigilância marítima em Simonstown, permitiu a África do Sul ter um bom controle sobre a região marítima da África Austral. Graças ao aparelhamento propiciada pela OTAN, os técnicos sul-africanos podiam calcular a posição e a rota dos navios a partir de boletins meteorológicos e podiam mesmo, identificar a natureza de suas cargas, graças a sofisticados sistemas de detecção cobrindo os 3.000 km. da costa litorânea do país, dentro do apoio ocidental a “estratégia total” em oposição a URSS e seus aliados da África Austral (Broons e Dumont,1993:126-7).

A perspectiva de cooperação naval na região do Atlântico Sul é semelhante ao que ocorreu nas décadas de 40 e 50 quando os poderes navais regionais tiveram de se confrontar com o desafio de manter suas presenças marítimas com recursos financeiros extremamente limitados. Um das mais obvias soluções foi convencer outros poderes a compartilhar dos encargos de uma defesa marítima comum. Mas o governo do país foi hábil em negociar um tratado de cooperação naval com a Grã-Bretanha, pois isso permitiu garantir acesso a tecnologia militar do Ocidente, através da OTAN, e ao mesmo tempo evitar o isolamento total da África do Sul no sistema internacional, apesar de sua política racista e sua condição de pária.

No período atual pós Guerra Fria e com o fim do sistema do apartheid, os fatores de influência sobre a projeção marítima sul-africana estão vinculados às perspectivas de promoção da cooperação naval nas águas do Atlântico Sul. Os especialistas sul-africanos projetam um sistema de defesa comum na região, no qual caberia à Marinha da África do Sul proteger as zonas de pesca e contribuir para a manutenção de paz na região. Além disso, o governo sul-africano prevê a constituição de um mesmo bloco de defesa englobando todas as potências regionais do Atlântico Sul, em vistas a uma melhor coordenação das marinhas destes países.

O Comandante da Marinha sul-africana, o Vice-Almirantes Robert Simpson Anderson, estima que “na medida em que a Republica da África do Sul faz parte do

Hemisfério Sul, não há razão para que não se estabeleça melhores contatos com nossos vizinhos que têm igualmente marinhas importantes” (The Star, 16.08.93). Estas perspectivas de cooperação são evocadas como de fundamental importância não só para os países da África Austral mas igualmente para todo o Atlântico Sul, de acordo com os princípios previstos na ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul).

3.2 - A “Atlântardida” Argentina e a Guerra das Malvinas

Ao longo de sua história diplomática recente, a Argentina esteve envolvida com alguns problemas de ordem internacional que passaram a condicionar sua política atlântica. Estes problemas tem a ver com os efeitos da sensação de deslocamento internacional que sofre a Argentina, a partir do momento que esgota-se o período de inserção privilegiada no marco da “pax britannica”. Esse fato serve como ponto de partida para explicar os movimentos erráticos de vários governos, a ponto de impedir que o país definisse um perfil internacional próprio.

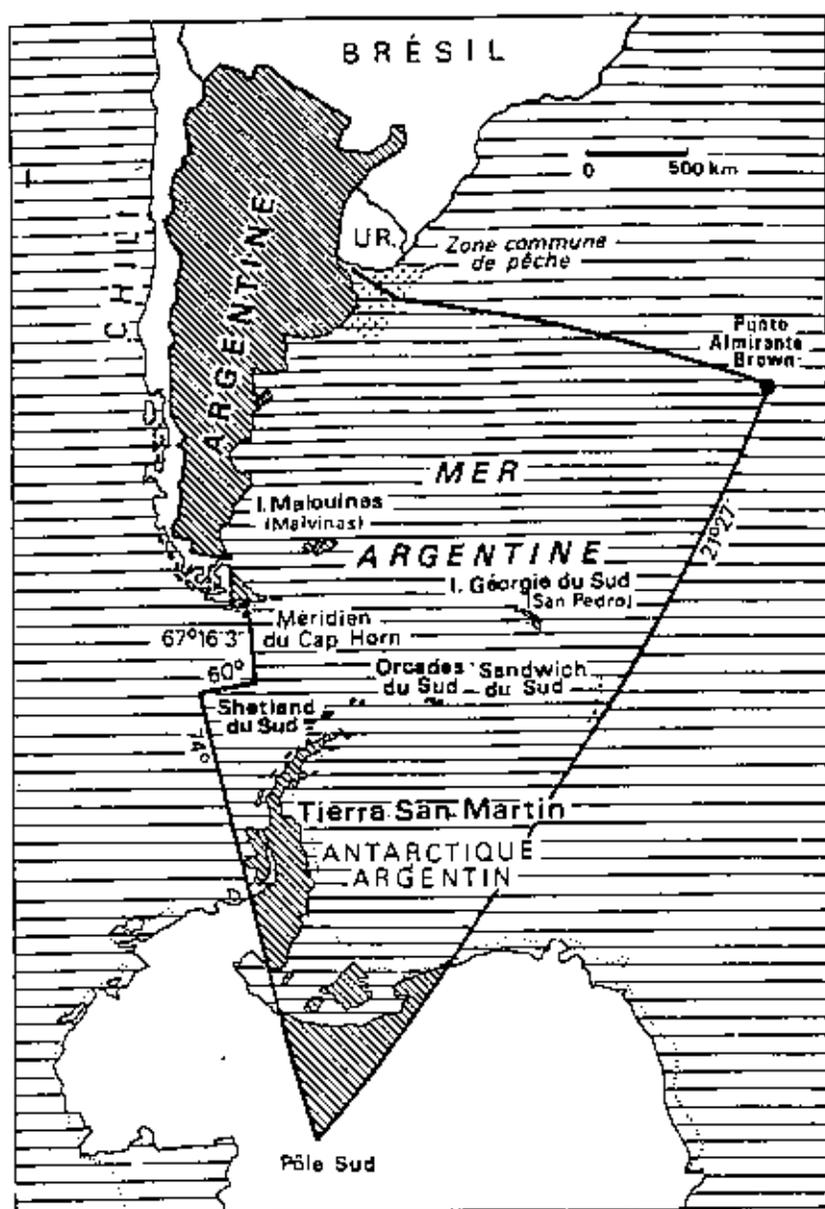
A partir da desorientação causada pelo desmembramento do Império britânico, inaugura-se um ciclo de marchas e contra-marchas na política exterior, na qual o país oscila entre um extremo ocidentalismo e um extremo terceiro-mundismo, correspondendo também à alternância civico-militar que parecia perpetuar-se com o agravamento das condições de instabilidade interna. Durante a fase inicial da Guerra Fria, a Argentina do Presidente Peron, limitou a apoiar os Estados Unidos naquilo que dizia respeito aos interesses estratégicos do Ocidente, evitando assim uma posição de neutralidade, e seguindo a política da “terceira posição” que sinalizava o espírito de independência que seu governo procurava preservar.

Após a queda de Peron ao fim dos anos setenta, a diplomacia argentina preocupou-se sensivelmente com assuntos geopolíticos. A controvérsia com o Brasil a respeito do aproveitamento de rios internacionais e pendências de soberania territorial dominaram a agenda da política externa do país. A ênfase dada as questões geopolíticas e de soberania territorial estimularam preocupações crescentes em torno de três temas: as divergência com o Brasil acerca da construção de Itaipu, a disputa com o Chile no canal do Beagle e a

controvérsia com a Grã-Bretanha pelas ilhas Malvinas. Estas questões de conteúdo marítimo, vão permitir o crescimento das preocupações argentinas com a projeção do poder nacional sobre o Atlântico Sul⁵¹, a partir da configuração de um espaço de manobras circunscrito ao triângulo Prata-Malvinas-Beagle, que os geopolíticos argentinos passam a denominar de Atlantardida ou Mar Argentino. Esta configuração tinha por objetivos, manter a influência argentina na bacia do prata, controlar a rota do Cabo Horn e consolidar sua reivindicação sobre a Antartida.

A disputa pelo poder de influência com o Brasil no Prata se desenvolveu a custa de grandes investimentos em projetos de infra-estruturas como estradas, portos e barragens hidrelétricas. O Brasil larga na frente com a construção de Itaipu, e os corredores de exportações que interligados aos portos de Rio Grande, Paranagua e Santos passou a incorporar ao comércio do Paraguai e Bolívia a sua área de influência imediata. A Argentina revida com a construção da barragem de Corpus e concede à Bolívia uma zona franca no porto de Rosário no Rio Paraná, para contrabalançar o porto de Rio Grande. Com o acordo sobre Itaipu e Corpus, que contornou a controvérsia jurídica relacionada com o aproveitamento dos recursos hídricos internacionais, diminuiria consideravelmente a ênfase que os geopolíticos colocavam no Brasil. Segundo Coutau-Bégarie (1985:174-5), a equação geoestratégica argentina desde o acordo com o Brasil sobre o Prata, era a partir de então, dominar os outros dois pontos constitutivos do "mar argentino": o ponto leste (Malvinas e arquipélagos peri-antárticos) e o ponto sul (Cabo Horn e "Antartida argentina"). Ou seja, estando bloqueados ao norte pelo Brasil, os geopolíticos argentinos passam a concentrar seus esforços na parte austral do Atlântico Sul onde se desenvolveriam os conflitos com o Chile e a Grã-Bretanha relativas ao canal de Beagle e Malvinas. (mapa13)

⁵¹O pensamento geopolítico argentino sobre o Atlântico Sul iria se desenvolver no âmbito militar através dos escritos pioneiros do Almirante Storni, que no começo do século já enfatizava a importância das linhas de comunicação marítima do país e a necessidade de recuperação das ilhas austrais como forma de garantir a segurança destas linhas no Atlântico imprescindíveis para a Argentina que realiza 90% de suas trocas comerciais através do mar. As teorias de Storni, expressa em sua obra "Interesses argentinos en el mar" nesse sentido, são consideradas as primeiras idéias originais sobre a geopolítica argentina e lhe imprimiram desde então forte conotação marítima. Embora com grande porção de território terrestre, a valorização da Argentina como país marítimo, influiria na condução dos litígios relacionados no Prata, no canal de Beagle e nas Malvinas.



Fonte, Coutau-Bégarie, 1985

A projeção do poder marítimo argentino sobre a região austral tinha por objetivo controlar os estreitos e passagens entre o Atlântico e o Pacífico e reivindicar a soberania do país sobre a península antártica e ilhas peri-antárticas que, segundo a concepção dos geopolíticos, eram importantes para a consecução dos objetivos de proteger os interesses argentinos de natureza econômica e política. Contudo, os estreitos e passagens interoceânicos estavam controlados pelos chilenos, que dominavam o estreito de Magalhães e Cabo Horn, e pelos britânicos, que graças a posse das ilhas Malvinas,

Shetlands e Georgia, controlavam a Passagem de Drake, o que impedia igualmente a projeção argentina em direção a península antártica.

A tarefa imediata, portanto, seria a de tentar neutralizar a expansão chilena para o Atlântico buscando uma solução baseada no “princípio de separação oceânica”: Argentina no Atlântico e o Chile no Pacífico (Fraga, 1983:166-7). Este princípio, tido como uma interpretação larga do Tratado de Limites de 1881⁵², não era reconhecido pelo Chile e pela Grã-Bretanha, convocada para arbitrar sobre a questão, o que provocaria os primeiros incidentes na década de 70. As reclamações dos argentinos se estendiam a todas as ilhas a leste do meridiano de Cabo Horn dentre as quais: Ilha Nova, Picton e Lennox na embocadura do canal de Beagle, controlado pelos chilenos. O governo chileno, percebendo sua incapacidade de sustentar uma guerra com os argentinos, cede às proposições da Santa Fé de uma arbitragem papal. O Tratado de Paz e Amizade assinado em Roma a 18 de outubro de 1984 confirmou a posse das ilhas ao Chile que, em contrapartida, deveriam renunciar aos seus objetivos de expansão para o Atlântico. Definiu também que as águas da região do cabo Horn seriam batizadas de “Mar da Zona Austral”, o que permitiu contornar o problema de superposição entre o Mar do Chile e o Mar da Argentina. Entretanto, como a linha de demarcação para no meio da Passagem de Drake, a questão da delimitação do setor antártico ficou dependendo de acordos futuros (Coutau-Bégarie, 1985:199-200).

Com relação às Ilhas Malvinas e as ilhas peri-antárticas, a situação foi desfavorável para os argentinos em termos diplomáticos a medida que a Grã-Bretanha nunca se dispôs a discutir a questão da reivindicação da soberania argentina sobre o arquipélago. Esta recusa britânica estava apoiada em fatos históricos oriundos da ocupação britânica em 1833 quando os britânicos fizeram valer a tese do *res nullius* para legitimar a posse sobre as ilhas. Os argentinos se opõem a essa tese, argumentando que na época detinham posse

⁵²As disputas com o Chile pelo traçado dos limites remontam a época colonial e se acirraram a partir de meados do século passado, somente resolvidas com o Tratado de Limites de 1881, quando ambos definiram os contornos básicos de seus territórios. Para a Argentina, não obstante a renúncia do Estreito de Magalhães, o tratado de 1881 foi considerado na época um triunfo diplomático. Garantiu-lhe a soberania sobre os territórios patagônicos a leste dos Andes e a metade oriental da terra do Fogo. Neste acordo as ilhas ao sul do canal de Beagle não foram reclamadas pelos argentinos permanecendo pendente até os anos 60 quando então iniciam-se as reivindicações que acabam por resultar em conflitos.

légale das ilhas ainda que débil, em decorrência da desorganização jurídica do território argentino. Alguns analistas argentinos consideram que, desse ponto de vista, conquanto passível de ser rebatido por fortes contra-argumentos, as Malvinas poderiam ser consideradas, em termos históricos realistas, como uma perda territorial.

Analisadas à luz da evolução política recente do país, as questões territoriais foram sendo gradativamente exacerbadas à medida em que se agravava a crise nacional. Autores de linha nacionalista, como Juan Carlos Puig, que foi Ministro do Exterior da administração peronista de Campora, culpavam os governos da era liberal de terem conduzido uma política territorial débil, sobretudo em relação às Malvinas. A essa mesma época remonta a ênfase oficial nas reivindicações argentinas sobre a Antártida e as ilhas de Georgias do Sul e as Sandwich do Sul.

Em decorrência da recusa britânica em manter conversações sobre o futuro das ilhas com o governo argentino, iniciou-se assim, os primeiros incidentes que iriam conduzir a uma ruptura de relações diplomáticas. O primeiro deles foi a detenção, para vistoria, do navio oceanográfico britânico "shakleton" em 1975. Um ano depois o mesmo navio, em missão na região, seria novamente interceptado pela armada argentina, o que provocaria a retirada de embaixadores de ambos os países (Lhaver, 1984:38).

Ao reiniciarem as negociações em 1981, a Grã-Bretanha recusa a proposta argentina de soberania inclinando-se para o aproveitamento compartilhado dos recursos naturais da região das Malvinas, o que é aceito pela diplomacia argentina. Entretanto, as desavenças produzidas pela prospecção de minerais na "bacia austral" (Magalhães Leste) quando a Grã-Bretanha adverte as empresas transnacionais de prospecção de que ela não reconhece os direitos argentinos de exploração desta área, levaria a suspensão dos tratados firmados pouco antes e a uma deterioração grave das relações entre os dois países. A ascensão do General Galtieri conduz a novas negociações em Nova Iorque em fevereiro de 1982, quando insiste categoricamente nos direitos de soberania argentina sobre as ilhas. A Grã-Bretanha em sua habitual atitude, ignora essa proposta e contra-argumenta apelando ao princípio de auto-determinação dos "kelpers" (habitantes das ilhas) em querer continuar sob administração britânica.

Segundo Coutau-Bégarie, o governo britânico de Margaret Thatcher dava a impressão de se desinteressar das ilhas, mantendo inclusive um único navio na área, o patrulheiro quebra-gelo "Endurance", apesar dos informes alarmistas enviado por seu representante em Buenos Aires. Pressionado internamente pelos setores militares que queriam responder aos impasses da política interior relativo ao descontentamento dos argentinos com o regime militar, Galtieri se lança a aventura de recuperar as ilhas pela força militar nas piores condições possíveis.

A invasão das ilhas Malvinas pela Argentina em 2 de abril de 1982 e o conseqüente conflito com a Inglaterra estiveram baseados em três juízos errados: o primeiro, da diplomacia britânica, foi no sentido de que a Argentina não buscaria tomar pela força o que se havia negado pela via da negociação; o segundo e o terceiro foram argentinos: que os britânicos não reagiriam militarmente; e que os Estados Unidos respaldariam a atitude argentina levando-se em consideração a defesa da doutrina Monroe e os princípios contidos no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Junto a estes equívocos, somam-se a crítica situação argentina, o artilho da defesa inglesa e a crescente necessidade de a OTAN de preservar a estratégica passagem Magalhães-Drake. Neste aspecto, explica-se a atitude do governo norte-americano na gestão Reagan de privilegiar a OTAN como principal meio de fazer valer a defesa do Atlântico, em detrimento do TIAR.

Para a Argentina, a derrota nas Malvinas foi um tremendo choque cujas repercussões políticas ainda se fazem sentir. No início dos anos 80, o governo militar argentino havia lançado um plano de reequipamento aéreo e naval importante, incluindo a aquisição de corvetas, fragatas, aviões de caça e submarinos compradas na Europa ou construídos no país. Além destes armamentos, a Argentina já possuía um porta-aviões equipado com mísseis "Exocet" de fabricação francesa. Sem dúvida, estes armamentos conferiram à Argentina um poder naval de porte, impelindo os militares argentinos a empreender a operação de tomada das Malvinas (Vigarié, 1990:296).

No plano político, o governo argentino acreditou possuir uma potência suficiente para eliminar a influência britânica numa região que os argentinos projetavam como área de sua influência primordial. Nos cálculos dos militares o suporte de suas ações estaria respaldado pelo TIAR, que tinha como propósito justamente proteger os países do

continente em caso de conflitos com potências externas e igualmente contaria com o apoio dos países sul-atlânticos, sobretudo a África do Sul com o qual o país havia iniciado acordos de constituição de uma aliança militar no Atlântico Sul. Entretanto, o apoio dos Estados Unidos à Grã-Bretanha e a permissão que os sul-africanos concederam à “Royal Navy” para utilizar a base de Simonstown para sua frota naval, demonstraram que os militares argentinos calcularam mal as possibilidades de apoio destes países.

Os Estados Unidos, após ter tentado dissuadir a Argentina de seu interesse em recuperar as ilhas por meio militar, colocaram-se ao lado da Grã-Bretanha por razões afetivas e diplomáticas, já que na geoestratégia norte-americana a Europa era mais importante que a América latina. Os norte-americanos bloqueiam a tentativa argentina de fazer valer os dispositivos de assistência prevista pelo TIAR em caso de agressão externa e concedem apoio logístico à “Task Force” (Força Tarefa) britânica na sua tentativa de recuperar as ilhas tomadas pelos argentinos. Os países sul-americanos inconformados com a atitude dos Estados Unidos, passam a boicotar as manobras da UNITAS (operação naval integrada para ação conjunta anti-submarino) e por extensão, enterra-se a credibilidade do TIAR. Para alguns analistas, a história argentina poderia significar um controle do Atlântico Sul pelos países ribeirinhos, pois estaria eliminada a influência geopolítica britânica que detinha o controle de quase todas as ilhas localizadas na bacia sul-atlântica (idem:297).

A derrota argentina, conduziu os países da América do Sul à tomada de consciência de suas insuficiências aéreas e navais, conduzindo os mesmos a perspectiva de cooperação militar, como forma de unir esforços no sentido de complementar a capacidade de ação das grandes frotas ocidentais, sobretudo a da Grã-Bretanha que mantém uma presença de natureza colonial nas águas do Atlântico Sul (Lhaver, 1984:44). Sob esta ótica, o fim da Guerra das Malvinas permitiu visualizar a diluição gradativa dos antagonismos entre Brasil e Argentina. Os acordos comerciais e a realização de exercícios militares conjuntos geraram perspectivas de maior cooperação intra-regional. Os mecanismos militares como o CAMAS (Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul) tem sido reforçado com a presença da África do Sul pós-apartheid. Esta cooperação tende a crescer a medida que se consolidar a ZOPACAS, percebida por especialistas argentinos

como importante fator de desenvolvimento das relações sul-atlânticas e de garantia de soberania para os países da região, sem interferências das potências extra-regionais (Abelleyre, 1995:237).

3.3 - Os Círculos de Influências da Nigéria

A Nigéria foi um outro país que procurou desenvolver uma política de potência regional. A Nigéria pertence ao conjunto regional da África Ocidental onde ocupa uma área de 923.768 km² e uma população de cerca de 100 milhões de habitantes (respectivamente 1/6 do continente e metade do total da região). Colonizada pelos ingleses, têm suas fronteiras terrestres delimitadas por países francófonos em sua quase totalidade (Benin, Niger, Chad e Camerum).

Boa parte de sua economia, centrada no petróleo, se desenvolvida na zona litorânea do Golfo da Guiné cuja faixa costeira compreende 800 km. de linha, servida por uma rede de portos dos quais se destacam Lagos, Port Harcourt (no Rio Niger), Calabar e Warri. Em função do potencial de sua economia, o país sozinho gera cerca de 70% do total do volume de tráfego de cargas da África Ocidental e Central (Nwoke & Okwuch, 1995:270).

No Atlântico Sul, a Nigéria ocupa posição estratégica fundamental para as rotas oceânicas internacionais, da qual deriva sua importância no tocante aos fluxos de matérias primas vitais e do seu fácil acesso aos mercados ocidentais (Idem:264-5). Apesar disso, houve um insuficiente desenvolvimento de políticas marítimas pois, como na maioria dos países africanos, a marinha foi preterida em detrimento do exército, devido à questões de segurança interior decorrentes de problemas originados do processo de independência.

Colocada num ranking modesto das principais marinhas sul-atlânticas (ao lado do Uruguai), a Nigéria não logrou projetar forças navais em águas oceânicas devido à dependência do país em equipamentos e infra-estruturas⁵³ (Morris, 1987:218-9). Portanto, suas ações no Atlântico Sul ocorrerão de forma indireta, sobretudo num plano mais diplomático, como resultado de sua política externa no plano continental. No continente

africano, a Nigéria vai desenvolver uma política de potência emergente, em oposição à África do Sul.

A política de potência da Nigéria relaciona-se ao peso específico da economia do país na região e no continente, sua massa demográfica, sua posição geográfica e sua força militar. Estes fatores geraram, por parte das elites e da sua população, ambições de potência a partir da difusão da imagem de "gigante da África Negra" e liderança do mundo negro. Este messianismo geopolítico se organizou em função de variados círculos de influência e de intervenção (Lacoste, 1995:1116).

O primeiro círculo diz respeito a seu papel na África Ocidental, onde a estratégia da Nigéria consiste em criar obstáculos à influência da França na região. A presença da França na África Ocidental tem por interesse resguardar seus interesses políticos econômicos e culturais numa região considerada estratégica para a segurança do comércio do país: o Senegal, forma com a Guiana Francesa pontos de apoio que lhe permite estabelecer uma linha de controle entre a África e a Europa, que intercepta as principais rotas marítimas para a Europa, inclusive aquelas que se originam do Golfo da Guiné⁵⁴.

Por razões de sua própria segurança, a Nigéria procurou evitar que os países da região se vissem subordinados, em termos de efetivos militares, ajuda econômica, financeira e política, por potências extra-continentais, sobretudo pela França. No plano econômico, menciona-se a suas iniciativas para a criação da "Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental" -CEDEAO-, encarregada de reunir a "Comunidade de

⁵³A dependência do país em termos de comércio exterior (90% por via marítima), contudo, levou-o a empreender políticas de instalações de infra-estrutura portuária e indústria naval para diminuir os prejuízos com fretamento de navios

⁵⁴Para garantir um maior controle das atividades marítimas no Golfo da Guiné, os países da região, coordenados pela OUA, desenvolveram um amplo programa de infra-estrutura a ser iniciado a partir de 1975. Foi posto em prática alguns mecanismos para fomentar movimentos associativos reunindo governos, empresas de navegação, autoridades portuárias e armadores. Além disso previu-se a criação de dois centros de formação de pessoal marítimo: um em Acra (Gana), para os anglófonos; e outro em Abidjan (Costa do Marfim), para os francófonos. Apesar dos objetivos ambiciosos deste programa não terem ainda se concretizados, inúmeras estruturas operacionais foram postas em ação, como legislação para as frotas mercantes e para os portos. Também estabeleceu-se grandes esquemas de planejamento dos transportes terrestres tais como a construção de dois grandes eixos rodoviários: a "rota transitorânea" ligando Lagos (Nigéria) à Nouachott (Mauritânia) e a "rota transahariana" de Dakar (Senegal) à N'Djamina (Tchad), complementada com as rotas já existentes na região (Vigarié, 1990:278-9).

Estados da África Ocidental”, francófona e patrocinada pelos franceses, aos Estados anglofonos da região (Viaud, 1983:81).

A CEDEAO, criada a partir do Tratado de Lagos em 28 de maio de 1975, reúne quinze Estados da África Ocidental⁵⁵. Seu objetivo principal é o de abolir progressivamente os direitos de aduana e de assegurar o livre movimento dos bens e da mão-de-obra. Para atingi-lo, a Nigéria pretende que a Comunidade ponha fim às divisões coloniais na África Ocidental, a fim de eliminar as disputas fronteiriças e contribuir para os objetivos da unidade africana. Deste modo, a CEDEAO teve por meta, através da cooperação econômica, reduzir a influência dos europeus na África Ocidental, a fim de aumentar o peso da Nigéria como liderança regional.

Em termos de segurança, desde 1978, um pacto de defesa e não-agressão foi assinado, pelos países membros, no intuito de assegurar meios de defesa comum. Este pacto, na concepção de seus formuladores, deveria ser a primeira etapa para a criação de uma força africana de intervenção (Viaud, 1983:81-2). Nesse sentido se explica a intervenção no Tchad, não só com o propósito de combater o expansionismo líbio que ameaçava a fronteira norte do país de maioria mulçumana, mas também conter a presença francesa na região, a pretexto de defender seus interesses no Tchad (Mvumbi-di-Ngoma, 1990:79)

O segundo círculo de projeção da geopolítica nigeriana se deu no plano continental, correspondendo ao seu papel de ator expoente da Organização da Unidade Africana -OUA-, cujo eixo de ação voltou-se para reforçar a solidariedade inter-africana com vistas a afastar as ex-potências coloniais do continente e promover campanhas de isolamento da África do Sul. Vinculando-se aos ideais pan-africanistas de soberania, igualdade e estreita colaboração entre os Estados do continente, a Nigéria procurou se apresentar como porta-voz da unidade africana. Desde o fim da guerra civil em 1970, a Nigéria desempenhou um grande papel nos negócios africanos no sentido de promover a unidade africana, a cooperação econômica, e a eliminação do colonialismo e do racismo.

⁵⁵Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e o Togo. Esta região era subdividida em áreas de colonização francesa, inglesa e portuguesa (Guiné Bissau e Cabo Verde). Até o século XIX constituía a

Para tal, o país injetou recursos financeiros consideráveis (cerca de 1 milhão de libras por ano), aos fundos especiais do Comitê de Libertação da OUA (idem:82). Nessa organização, a Nigéria colocou-se à frente na defesa da independência de Angola, Moçambique e Cabo Verde e, posteriormente, participou nas atividades dos países da "linha de frente", em oposição à África do Sul (Lacoste, 1995:1116).

A oposição nigeriana à África do Sul foi, sobretudo, de ordem política: desencadear uma campanha diplomática ostensiva de boicote ao país do apartheid. Com isso, a Nigéria tornou-se um eminente protagonista na luta política contra a África do Sul e, indiscutivelmente, adquiriu respeito e apoio dos outros Estados africanos nesta sua empreitada. Além de reforçar o seu papel junto às instâncias da OUA, a Nigéria buscou atuar também junto a outros fóruns, como a Commonwealth e Nações Unidas, utilizando-se do expediente do boicote esportivo e de sanções políticas e econômicas num amplo esforço junto às outras nações ocidentais. O país também foi um dos promotores da Resolução 435 do Conselho de Segurança da ONU, base das negociações para a solução do conflito da Namíbia, ocupada por tropas sul-africanas.

As ações diplomáticas nigerianas revelaram que, no plano interafricano, a Nigéria não perseguiu uma estratégia militar vis-à-vis à África do Sul. A credibilidade que o país detinha junto aos órgãos multilaterais como a OUA, Não-Alinhados e ONU facilitava as suas ações político-diplomáticas, em detrimento de ações militares. Para alguns analistas, contudo, a recusa da ação militar direta refletia a superioridade sul-africana em matéria de guerra convencional sobre as forças militares nigerianas, mesmo em coalizão com outros estados africanos⁵⁶. Enquanto a crise econômica na África enfraquecia a capacidade militar dos estados, a África do Sul devido à pujança de sua economia reduziu os impactos da crise e pôde continuar a fabricar, ela mesma, seus próprios armamentos. Além deste

antiga região da Costa da Mina responsável por grande parte dos escravos que eram transportados para o Novo Mundo.

⁵⁶A Nigéria possuía em 1984, 133 mil homens nas três armadas e 42 aviões de combate e gastava 1,451 bilhão de dólares com defesa. A África do Sul, no mesmo ano: tinha 83 mil homens, 304 aviões de combate e despesa com defesa em torno de 2.700 bilhão de dólares (Wright, 1988:253).

aspecto, a dependência econômica dos países da “linha de frente”⁵⁷ em relação à África do Sul, excluiu qualquer opção militar direta (Wright, 1988:253).

No fim dos anos 70, inúmeras discussões ocorreram na Nigéria a respeito das suas possibilidades em fabricar uma bomba atômica. Essa alternativa foi visualizada como uma forma de aumento da capacidade defensiva do país e também para servir como contrapeso, à presumível posse desse armamento pela África do Sul. Os equívocos de tal estratégia foram evocados por diversos especialistas. Em primeiro lugar, figura o fato de 80% da população da África do Sul ser negra, portanto, em caso de confronto nuclear, os negros seriam as principais vítimas. Segundo, um confronto nuclear “localizado” não seria aceitável para os Estados da “linha de frente”, que sofreriam muito mais que a Nigéria, geograficamente mais distante. Por fim, os problemas econômicos nigerianos, colocaram efetivamente como secundário a opção nuclear, pelo menos por um futuro próximo (Viaud, 1983:90 e Wright, 1988:253).

Além destes aspectos, alguns analistas consideram que a assistência e a ajuda diplomática da Nigéria aos Estados da “linha de frente”, forneceriam uma justificativa suplementar à estratégia sul-africanas de mobilização de efetivos militares usados para a defesa do país. Portanto, seriam insuficientes para ameaçar seriamente o regime segregacionista de Pretoria.

Os resultados de uma política de confinamento empreendida pela Nigéria junto aos países africanos com vistas a isolar a África do Sul, mostrou-se limitada pois a Nigéria não dispunha de capacidades econômicas e militares adequadas para este fim. Enquanto a instabilidade persistia na África do Sul, a Nigéria procurou perseguir sua ofensiva diplomática e manter sua pressão sobre os países ocidentais. Entretanto, dentro da perspectiva ocidental, a África do Sul era considerada uma área muito mais importante que a Nigéria. Particularmente para os Estados Unidos, a África do Sul foi um importante centro de resistência ao comunismo -face à presença de tropas cubanas e submarinos e

⁵⁷ Os países da “linha de frente”, foram formados no final da década de 70 para se unir contra a política racista da África do Sul. Foi deste núcleo que surgiu a idéia de formação da “Comunidade dos Países da África Austral” composto originalmente por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

navios soviéticos na região austral do continente- numa área vital para as rotas do petróleo que ligavam os oceanos Índico e Atlântico.

O apoio do Ocidente à política sul-africana levou ao esfriamento de relações da Nigéria com os Estados Unidos e à Grã-Bretanha, e a um recrudescimento de sua ofensiva diplomática nigeriana junto aos países africanos. Os objetivos era mobilizar a opinião pública africana esperando desestabilizar suficientemente a África do Sul para que os países ocidentais reconsiderassem suas posições.

As ações diplomáticas nigerianas também abrangeram a região do Atlântico Sul, por conta do projeto de estabelecimento de uma aliança militar no Atlântico Sul unindo a África do Sul, Argentina e Brasil, patrocinado pelos norte-americanos. Os nigerianos se opuseram frontalmente a este projeto pois estavam conscientes das implicações estratégicas que um vasto pacto naval no Atlântico Sul traria para sua política externa no continente e sua segurança regional. A utilização das Ilhas de Cabo Verde pela aviação sul-africana⁵⁸, num ponto vulnerável da costa ocidental da África e roteiro das rotas marítimas nigerianas inquietava o país, que não tinha meios militares de dissuadir a possibilidade de presença ostensiva da armada sul-africana, caso um pacto desta natureza se afirmasse.

Embora não encontrasse respaldo entre as outras potências ocidentais contra este projeto, a campanha nigeriana vai encontrar amplo apoio do outro lado do Atlântico, graças à sua parceria econômica com o Brasil. Na perspectiva nigeriana, as relações com o Brasil se inserem dentro de um terceiro círculo de influência geopolítica nigeriana que têm a ver com a as suas ações no tocante à causa negra universal e onde o Brasil é colocado, ao lado da Nigéria, como as principais nações negras do mundo, em termos de efetivos demográficos. A extensão do culto ioruba e a presença de descendentes de brasileiros no país e de nigerianos no Brasil, são realçados como elementos importantes da cooperação entre os dois países, cujo desenvolvimento tiveram importantes implicações para o quadro geopolítico regional.

⁵⁸A utilização das Ilhas de Cabo Verde pela Aviação sul-africana, resultou de acordos estabelecidos entre os governos do Cabo Verde e da África do Sul que, em troca de ajuda financeira, permitiu que os aviões sul-africanos, proibidos de fazerem escalas no continente em razão do boicote, pudessem utilizar os aeroportos do país para pouso e abastecimento de combustíveis (Lacoste, 1995:376).

Na avaliação geral das políticas de potência do Brasil, da Nigéria, da África do Sul e da Argentina percebeu-se que, apesar dos amplos esforços destes países em se projetarem militarmente, não conseguiram se dotar de forças navais adequadas para garantir manobras militares autônomas. Para Michel Morris (1987:217-219), nenhum dos quatro países foram capazes de defender seus interesses individualmente e nem conseguiram estabelecer uma única visão estratégica que conseguisse impôr unidade nesta bacia oceânica.

Embora o Atlântico Sul não tenha se constituído num sistema oceânico integrado e apesar da militarização da área ter sido menos marcante do que em outras regiões, devido também a menor presença das grandes potências na bacia, os estrategistas ocidentais foram levados a observar isso como consequência da existência de um "vazio de poder" necessitando de estabilização. Mas, além desta visão setentrionalista ter sido em parte desmentida com a Guerra das Malvinas, a retomada da capacitação naval por parte do Brasil, África do Sul, Nigéria e a própria Argentina, embora insuficiente não dever ser considerada como desprezível, o que contraria o pensamento do autor.

Além desse aspecto, a formação de alianças, os anseios em cooperar e o próprio desenvolvimento de projetos de cooperação, a partir de acordos político-diplomáticos, vão se revelar meios eficazes de afirmação de uma identidade própria no Atlântico Sul, sobretudo a partir de seu principal núcleo que foram as relações do Brasil com o continente africano. Devido a sua longa duração e às suas implicações para a geopolítica sul-atlântica, as relações Brasil-África serão analisadas em detalhes na parte seguinte deste trabalho.

PARTE III - RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: OS AVATARES DA COOPERAÇÃO SUL-ATLÂNTICA

As relações Brasil-África têm sido estudadas em suas variadas dimensões por eminentes especialistas em relações internacionais. O mais influente deles foi sem dúvida, José Honorio Rodrigues com seu clássico livro "Brasil-África: Um Outro Horizonte", publicado em 1961, que produziu uma análise histórica bastante aprofundada da política externa brasileira para a África, num período marcado por uma verdadeira inflexão dos rumos externos do país e de afirmação nacional. Outros estudos cobriram segmentos temáticos como as obras de Steinbach (1986), onde o autor expõe uma visão crítica da política africana brasileira, que não foi capaz de sedimentar laços mais efetivos e permanentes; Mourão (1986) que também critica a imagem "exótica" que temos da África; Colo (1985) que destaca a importância da tecnologia intermediária disponível no Brasil para o desenvolvimento africano; Pereira (1985) que analisa a mesma questão, com destaque para o período do governo Figueiredo (1979-85) e Oliveira (1987) que em seu doutoramento analisa as relações comerciais Brasil-África, destacando as práticas de "countertrade".

A política africana brasileira também foi objeto de análises de especialistas estrangeiros dentre os quais se destacam Wayne Selcher ("The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972, tese de doutorado, Florida, 1974); Andrew Hurrell (Brazil and the Third World, tese de mestrado, Oxford, 1982). Finalmente, cabe destacar o esforço recente do Prof. José Flávio S. Saraiva da UNB em seu livro, fruto de tese doutoral "O Lugar da África: A Dimensão Atlântica da Política Externa Africana Brasileira (de 1946 a nossos dias), publicado em 1996 que procura estudar todas as variantes estruturadoras da política africana brasileira, sejam elas políticas, econômicas, estratégicas e culturais.

Com base neste legado bibliográfico, esta parte do trabalho pretende analisar as relações Brasil-Africa, a partir da década de 50, na perspectiva do desenvolvimento de projetos de cooperação com vistas a constituição de processos interativos de dimensão sul-atlântica. A idéia de "avatar", palavra de origem sânscrita que quer dizer

“transfiguração” e “transformação”, foi utilizada para designar a existência de uma proximidade cultural da qual se teve pouca consciência, desde o período de afastamento do Brasil do continente africano. A posição subalterna de ambos os lados do Atlântico Sul face às grandes potências, dificultou a tomada de consciência destes vínculos de ligações ancestrais. Depois da II Guerra Mundial, contudo, as condições criadas pela descolonização do continente e o desenvolvimento da política de potência brasileira, propiciou condições para o resgate destas relações e, portanto, dos avatares da cooperação sul-atlântica.

CAPÍTULO 1 - A Política Africana Brasileira

1.1 - A Construção do Projeto de Potência Brasileira no Atlântico Sul e o "Despertar" da África

Após quase um século da perda de vínculos políticos e econômicos com a África o Brasil, no imediato pós-guerra, inicia os primeiros passos de retomada da aproximação com este continente que iria adquirir contornos oficiais no curto período da gestão Quadros/Arinos (1.2.1960-25.8.1960). Até este período, o Brasil passava por um processo de redefinição de sua inserção no sistema internacional, num contexto histórico marcado pela hegemonia das duas superpotências.

No fim do governo do Estado Novo e no período Dutra já apareciam as primeiras preocupações com a África, envolvendo múltiplos aspectos agrupados em três ordens de natureza: econômica, política e estratégica. No primeiro, menciona-se o problema da competitividade entre os produtos primários africanos e brasileiros no mercado internacional decorrente das relações coloniais privilegiadas que a África vinha mantendo com as ex-metrópoles européias. No segundo aspecto, o problema dizia respeito às relações especiais com Portugal e os debates envolvendo a formação da comunidade luso-brasileira que incluía a espinhosa questão das colônias portuguesas na África. O aspecto estratégico, por fim, abrangia as primeiras consequências do processo de descolonização da África sobre os interesses do Brasil na região do Atlântico Sul.

O revigoramento do interesse brasileiro pela África, sobretudo, alinhava-se com a perspectiva de que tanto o desenvolvimento econômico quanto a capacidade de exercer certa influência regional deveriam evoluir no mesmo sentido. Nesse sentido, associa-se com o projeto de construção da potência brasileira onde a África passou a ser visualizada como um novo espaço de exercício da influência brasileira na região do Atlântico Sul.

Num primeiro momento ela foi usada como espaço de manobra, vis-à-vis aos Estados Unidos e as potências coloniais no sentido de garantir o financiamento para o desenvolvimento brasileiro. Isso explica o silêncio da diplomacia brasileira no tocante aos movimentos de descolonização do continente africano, no final da década de 50. Esta

percepção tinha pôr referência, no plano interno, o projeto nacional-desenvolvimentista com vistas a alcançar um acelerado crescimento econômico e superar a fase de subdesenvolvimento e, no plano externo, a posição de fragilidade do Brasil face ao quadro internacional dominado pelas superpotências.

O Brasil, desde o início da Guerra-Fria havia se colocado numa posição estrategicamente confortável. O apoio de Getúlio Vargas aos Aliados, em 1942, haviam inserido o país no bloco capitalista ocidental, numa barganha política e econômica conseguida devida a sua privilegiada posição geográfica. A adesão à aliança comandada pelos Estados Unidos proporcionou ao governo brasileiro, prestígio e sobretudo recursos para impulsionar o surto de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A diplomacia, as agências do governo e os militares estavam convencidos da eficácia da política de alinhamento aos Estados Unidos como única forma de obter ganhos econômicos e financiamento para sustentar o desenvolvimento nacional.

No âmbito militar, a construção da potência se afirmou como consequência natural de todo um processo de desenvolvimento nacional e, ao mesmo tempo, parecia materializar expectativas frustradas: -Estado forte, força militar bem equipada, prestígio internacional, coesão interna, consenso ideológico, sociedade industrial. Segundo Cavagnari (1989:572), o projeto de potência passou, assim, a ser a solução adequada às questões consideradas pendentes pelos militares como, por exemplo, a consolidação da estabilidade interna e a inserção do Brasil, numa posição privilegiada no quadro do poder mundial. Coube à ESG desenvolver a construção de consenso hegemônico na sociedade brasileira, sobre este papel reservado ao Brasil, através da formulação doutrinárias com vistas à formação de elites dirigentes para atuarem em campos distintos de ação política.

No Atlântico Sul, os militares brasileiros, reforçaram o interesse brasileiro na região dentro das premissas de segurança ocidental, propugnando pela natural cooperação militar que deveria existir entre o Brasil e a África do Sul, os dois países que haviam demonstrado, desde a II Guerra Mundial, a importância da região para o equilíbrio de forças no mundo ocidental. Portanto, mais do que uma simples parceria comercial, os parâmetros ideológicos e estratégicos da Guerra Fria eram os que mais aproximavam os dois países que partilhavam das mesmas aspirações democráticas e cristãs. Nesse sentido,

a área meridional do Atlântico Sul seria mais bem protegida da presença comunista se os dois países estivessem juntos, cada um em seu respectivo continente, na defesa dos interesses da aliança ocidental (Saraiva, 1996:30).

Assim, é compreensível que os militares fossem favoráveis à política das potências coloniais na África subsahariana, onde as aspirações de independência podiam ser associados à difusão do comunismo. Em contrapartida, a África do Sul era vista como um aliado preferencial e o mais estável para garantir a segurança ocidental na região do Atlântico Sul.

Na década de cinquenta, o Brasil estava numa posição tranqüila face ao ataque externo, dada a condição de aliado privilegiado da potência hegemônica ocidental. O Brasil precisava do Ocidente e o Ocidente precisava do Brasil, escreveria o general Golbery do Couto e Silva, em fins da década de 50. Contudo, este consenso em relação ao alinhamento incondicional, passou a ser contestado internamente através do embate crescente entre segmentos estatais, a respeito das questões externas como componentes importantes na condução da política interna, que poderiam acelerar ou atrasar o desenvolvimento do país.

Estas questões perpassaram o debate político e se projetaram na diplomacia do Itamaraty que até então, não participava diretamente da formulação da política externa. Do mesmo modo que a ESG, a diplomacia do Itamaraty, procurou fortalecer o seu corpo diplomático preparando-o para conduzir a política exterior do Brasil. A participação do Instituto na formulação e implementação da política externa foi conseguida graças a um longo processo, iniciado com a criação do Instituto Rio Branco em 1945, que tinha como premissa justamente formar elites para conduzir os assuntos de política exterior⁹⁹. Os idealizadores do IRB viam-no cumprindo um papel semelhante ao que cumpre a ESG na apresentação dos problemas da política internacional do Brasil (Cheibub, 1985:28-9).

⁹⁹ A formação de elites treinadas para exercer essa tarefa foi um dos triunfos conseguidos pelo Itamaraty, contrastando com a situação de crise existente no ensino superior das instituições universitárias que tinham dificuldades de formar quadros capazes de cumprir essa missão. Ao lado das instituições de formação militar, o Instituto Rio Branco, conseguiu manter uma formação adequada dentro de sistemas de ensino articulados e coerentes, onde existia uma grande ênfase no papel que militares e diplomatas desempenham no cenário nacional. A realização de cursos, que lembram o adiestramento de militares, tem sido a forma através da qual o Itamaraty consegue neutralizar a heterogeneização crescente de seus quadros e manter um alto grau de coesão e "spirit de corps" bem desenvolvido entre seus membros (Cheibub, 1985:129).

O ideário de construção da potência brasileira também perpassava a preocupação em formar os novos quadros de diplomatas brasileiros, com a introdução de temas da geopolítica brasileira, a cargo do geógrafo Delgado de Carvalho. Professor de História Diplomática do Brasil entre 1955 e 1957, ele procurou neste curso analisar a política externa brasileira a partir dos seus fatores geográficos de “espaço” e “posição” salientando a continuidade política que caracterizou a diplomacia brasileira. Em suas palavras:

“Estamos em vésperas de nos tornar uma grande potência e, nestas condições, de ocupar no mundo uma posição que acarreta pesadas responsabilidades. Se uma nova fase se abre assim à nossa ação internacional, os nossos diplomatas em formação precisam ter consciência de um passado que foi digno(...) da influência que sempre exercemos no continente, para que, no cenário mais amplo do mundo, conseguirmos a mesma serenidade, os mesmos princípios e conquistarmos o mesmo prestígio”⁶⁰.

Paralelamente às atividades acadêmicas, os diplomatas passam a desenvolver um novo sentido profissional, preocupando-se em dar um conteúdo mais substantivos às suas atividades, reivindicando para si o direito de influenciar decisivamente nas opções da política externa. Com isso questionavam não apenas as formas de condução “presidencial” da política exterior no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1959), como também passaram a exigir maior autonomia do corpo diplomático na formulação, em termos globais, da política externa. Esse estilo teve em Osvaldo Aranha e Araújo Castro as suas maiores expressões.

Ex-chanceler do governo Vargas e autoridade em assuntos internacionais, Osvaldo Aranha criticou a postura de JK na política de alinhamento automático com as potências ocidentais e na questão do colonialismo na África. Reivindicava com isso, a revisão da própria orientação internacional que a diplomacia vinha dando à política externa principalmente no tocante ao seu principal fundamento: a segurança hemisférica. Para ele, a evolução do sistema internacional não se restringia somente à bipolaridade, e o Brasil, sendo uma nação importante no sistema internacional (devido a sua posição e tamanho)

⁶⁰Delgado de Carvalho, Carlos. História Diplomática do Brasil. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1955; p. xix - preâmbulo. Nos anos em que lecionou no Instituto Rio Branco, Delgado de Carvalho ajudou a formar a nova geração de diplomatas, cuja orientação postulava maior independência e autonomia do Brasil em questões internacionais.

deveria participar mais autonomamente das decisões mundiais (Amado & Cervo, 1992:262-3). Em sua opinião, o alinhamento automático à política das grandes potências, gerava uma “subserviência diplomática” do Brasil, o que lhe acarretava perda de prestígio junto às demais nações da América do Sul bem como as recém emancipadas de outros continentes.

As declarações de Oswaldo Aranha, em 1958, teriam ressonância junto a outros diplomatas como Araújo Castro, embaixador de carreira e Ministro das Relações Exteriores da gestão João Goulart (agosto de 1963 a março de 1964). Araújo Castro também era um crítico tanto da política de alinhamento automático quanto das indecisões brasileiras em relação à defesa da descolonização do mundo afro-asiático. Segundo ele, o equívoco do governo JK se devia a ausência de uma perspectiva global da política externa brasileira que não percebia que o sistema internacional evoluía para o sentido de um “congelamento do poder mundial”. A percepção de “congelamento do poder mundial”, feita por Araújo Castro⁶¹ baseava-se na premissa de que havia um alto grau de compatibilidade de interesses entre a URSS e os EUA no sentido da definição prévia de suas respectivas áreas de influência mundial. A ordem mundial assim constituída, criava dificuldades para que os países subdesenvolvidos buscassem formas de autonomia econômica e estratégica, já que o sistema internacional, assim estruturado, se tornara impermeável a seus interesses específicos. Por conta disso, Araújo Castro argumentava que, mais do que a bi-polaridade Leste-Oeste, a estrutura das relações internacionais estava pautada no eixo Norte-Sul, opondo países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Lima, 1992:60).

Esta concepção do autor era compartilhada por Hélio Jaguaribe que também concebia a macro-estrutura internacional como resultado da “política de poder”, cuja dinâmica se expressava na oposição dos interesses político-estratégicos das superpotências e no conflito de interesses econômicos entre os países desenvolvidos e periféricos. Escrito no fim dos anos 50, Jaguaribe faz uma crítica em seu texto, às teses da aliança incondicional com os Estados Unidos, portanto à política de Juscelino Kubitschek de

“Pan-americanismo”. Na sua opinião, uma política de cunho independente a ser seguida pelo Brasil dependeria, de um lado, da união da América Latina com a prévia integração Brasil-Argentina, e de outro: de uma coalizão mais ampla de Estados do Hemisfério Sul, unidos no esforço de superação do subdesenvolvimento e do exercício das pressões das grandes potências (Lima, 1992:60).

Esta nova percepção da política externa brasileira teria ressonância posterior nas gestões de Quadros/Goulart onde o Brasil assumiria uma posição mais universal e pragmática. A política externa dos governos Quadro/Goulart, conhecida como Política Externa Independente (PEI), passaria a caracterizar-se pelo não-alinhamento aos EUA; pela busca de interesses do país, sem preconceitos ideológicos; e, em termos geográficos, pela ênfase nas relações Norte-Sul em detrimento das clivagens Leste-Oeste. A PEI significou um momento de ruptura na condução da política externa em que se anunciava uma perspectiva de afastamento em relação ao passado. Inaugurada por Jânio Quadros e seu Ministro Afonso Arinos em 31.06.1961, a PEI postulava diretrizes universais e não excludentes, que vislumbrava possibilidades para o Brasil afirmar-se como ator influente no cenário internacional.

A implementação da Política Externa Independente -PEI-, procurou novas formas de inserção internacional do Brasil não vinculada exclusivamente ao Ocidente. O objetivo era utilizar a política externa como instrumento para o desenvolvimento econômico do país, através da abertura de novos mercados para absorver o excedente da produção industrial, em franco crescimento desde o período Kubitschek. Defensor dos interesses nacionais, o Ministro das Relações Exteriores Araújo Castro propunha o desenvolvimento da capacidade industrial como condição indispensável para a atuação mais autônoma do Brasil no sistema internacional. Consciente da fragilidade do Brasil na estrutura do poder mundial, ele considera que os meios à sua disposição deveriam ser eminentemente diplomáticos valorizando, portanto, a articulação negociada das pequenas e médias

⁶¹Esta percepção estava em consonância com a política dos não-alinhados na qual Araújo Castro participou como observador na reunião do grupo na cidade do Cairo, realizada no período de 5 a 13 de julho de 1961, na gestão Quadros (Cervo, 1992:292).

potências no âmbito multilateral na qual o Brasil, se sobressaia pelo seu peso e tamanho (Lima, 1992:61).

O Presidente Jânio Quadros avaliou, nestas circunstâncias, o importante papel desempenhado pelos países do Terceiro Mundo no novo cenário mundial, conferindo um destaque especial às novas nações africanas, enfatizando a possibilidade de uma maior aproximação política e econômica, com vistas a uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos para a superação do subdesenvolvimento. Considerava, em suma, que a elevação dos padrões econômicos dos povos africanos seriam importante para a capacidade produtiva brasileira no sentido em que "o crescimento industrial do meu país garante aos africanos a mais importante fonte de recursos, a qual poderia ser utilizada como sustentáculo da integração de nossos respectivos sistemas produtivos"⁶².

A postura favorável de Quadros à descolonização africana não significou, contudo, uma adesão aos blocos terceiro-mundistas como o Grupo dos Não-Alinhados. Implicava tão somente numa legítima aspiração brasileira pelo desenvolvimento e emancipação econômica dos países colonizados e subdesenvolvidos, dentre os quais se incluíam a África e o Brasil. Na perspectiva da PEI, a nova política africana seria uma "modesta recompensa" pelo imenso débito que o Brasil tinha para com o povo africano e que uma África próspera e estável seria condição essencial à "segurança e ao desenvolvimento do Brasil" no sentido de considerar que a presença brasileira na costa atlântica da África seria uma oportunidade ímpar para o Brasil preencher o vácuo deixado pelas potências coloniais.

A política africana de Quadros, encontrou forte oposição de diferentes segmentos institucionais. O maior partido na coligação que elegera Quadros, a União Democrática Nacional -UDN-, e os militares negaram apoio à política externa independente, pois temiam que a política africana, associada à abertura para o Leste Europeu, representasse um alinhamento radical aos regimes comunistas. Ao mesmo tempo, tinha o apoio de setores de centro-esquerda que defendiam uma política social mais justa para o país e uma política externa anti-imperialista e anti-colonialista (Saraiva, 1996:68).

⁶²Quadros, Jânio. A Nova Política Externa Brasileira. Revista de Relações Internacionais, Brasília, I(3):73-77, set./dez. 1978, p. 76.

No plano externo, a política africana de Quadros também sofreria revezes da diplomacia portuguesa por considerá-la contrária aos interesses coloniais portugueses na África. A reviravolta da política externa brasileira, que substituiu o apoio anterior irrestrito a Portugal e a outros países colonialistas, causou grande perplexidade no governo português que acusou Quadros de "traidor" das tradicionais relações luso-brasileiras. O "lobby" português sobre o processo decisório brasileiro na política externa era poderoso, ligado como estava a um compromisso histórico de apoio aos interesses globais da "mãe pátria". Este era igualmente hábil em equacionar o colonialismo aos interesses nacionais legítimos de Portugal, assim como em acentuar uma herança cultural comum aos dois países (Gonçalves, 1994:246-7).

A primeira dificuldade para a política anticolonialista africana de Quadros residia, portanto, nas relações íntimas que o Brasil mantinha com Portugal e que implicaria na adesão do país à política colonialista portuguesa na África. Durante os debates na ONU, em 1961, sobre a situação de Angola, a delegação brasileira justificava sua posição declarando que ela era determinada por dois fatores: o da História que realça os seculares laços que nos unem a Portugal; e o do anticolonialismo brasileiro. Porém, apesar desta posição anticolonialista, o Brasil absteve-se de votar na ONU na proposição de independência de Angola.

Estas contradições também se manifestariam em mais duas ocasiões: na questão do "apartheid" sul-africano, a posição brasileira foi a de não aceitação da recomendação de sanções, provavelmente pela possibilidade de o próximo passo ser a extensão dessas sanções a Portugal; e na questão argelina, o Brasil se absteve de votar nas resoluções condenatórias à França, devido à "nossa amizade tradicional com a França" mas esperando que ela concedesse "espontaneamente" a independência à Argélia, em respeito a autodeterminação dos povos (Oliveira, 1987:22).

As contradições presentes na política externa de Quadros resultou, em parte, nos motivos de sua renúncia derivada também da falta de apoio do Congresso Nacional e de outros setores da sociedade brasileira. Seu sucessor, João Goulart, apesar das dificuldades de sua posse, assumiu o governo em 11.09.1961 reiterando os princípios do anticolonialismo, anti-racismo e manifestando apoio incondicional às lutas dos povos pela

autodeterminação. Mostrava, com seu gesto, que haveria continuidade nas diretrizes da política externa brasileira para a África Negra (Saraiva, 1996:70).

O novo Ministro das Relações Exteriores do governo parlamentar de João Goulart, San Tiago Dantas, mostrou-se um grande defensor da política africana, dentro das diretrizes da PEI, por ele aprofundada e ampliada em seus horizontes geográficos. Diplomata da linha mais nacionalista do Itamaraty, ele reafirmou e aprimorou o caráter de independência da inserção internacional do Brasil. As ações do governo brasileiro, na sua gestão, passaram a ser as seguintes: política de cooperação com a Argentina, com vistas a superar a antiga rivalidade; cooperação com os Estados Unidos, mas agindo de forma autônoma de acordo com os interesses do país; independência em relação aos blocos de poder junto à ONU; princípio de não intervenção (em Cuba) e autodeterminação (em Angola); restabelecimento de relações diplomáticas com a URSS em 23.11.1961 interrompidas desde 20.10.1947. O interesse principal da PEI, na gestão de San Tiago Dantas, era dotar o Brasil de condições para desfrutar uma posição de liderança no cenário internacional, sem pretensões hegemônicas e voltada para a paz, segurança e justiça social. A ampliação das relações comerciais com os países afro-asiáticos, Argentina e o bloco socialista era uma forma de estimular o desenvolvimento nacional através do comércio multilateral.

Estas diretrizes da PEI passaram a ser questionadas, internamente, pelos setores conservadores civis e militares, que viam na posição adotada pelo governo brasileiro com relação a Cuba, ao voto favorável à admissão da China na ONU e à reaproximação com o bloco soviético, uma perigosa brecha para a infiltração da ideologia comunista no país. Nas concepções da ESG o estreitamento de relações com o bloco socialista criava um perigoso precedente, pois entendiam que a estratégia socialista era internalizar a luta de classes, o que provocaria ameaças à manutenção da Segurança Nacional e o esforço hemisférico de contenção do avanço comunista. Não é por acaso que Goulart é deposto justamente quando viajava à China e assume em seu lugar, um General formado no âmbito da ESG, que reverte a condução da política externa brasileira e reforça suas alianças com os EUA.

Os EUA, por sua vez, viam com desconfiança esta conduta pró-soviética e passaram, como represália, a condicionar a ajuda financeira ao Brasil, ao desfecho da questão cubana, na qual o governo brasileiro se mostrava irredutível em obediência aos princípios de não-intervenção e auto-determinação. Esta postura contrária à PEI foi agravada com a crise interna marcada pelo aumento da inflação, do déficit público e da balança de pagamento. Estes elementos contribuíram para o desgaste de San Tiago Dantas junto à direita, o que resultaria na sua substituição por Afonso Arinos (de julho a setembro de 1962). A pasta do Ministério das Relações Exteriores seria ocupada ainda por Hermes Lima, Lins e Silva e Araújo Castro de agosto de 1963 a março de 1964. Essas substituições demonstraram a descontinuidade a que foi submetida a política africana desde a deposição de San Tiago Dantas.

De qualquer forma, a África Negra recebeu tratamento especial no período. Apesar das descontinuidades, houve considerável desenvolvimento das relações bilaterais entre o Brasil e vários países da margem oriental do Atlântico. Além das embaixadas brasileiras em Rabat, Acra, Dacar e Lagos, foi criado, em Mali, um posto diplomático. Em contrapartida, alguns países africanos também enviaram missões diplomáticas ao Brasil: Gana e Senegal criaram embaixadas em Brasília ainda em 1962; em agosto de 1962 o Ministro do Planejamento do Congo (Brazzaville) viajou ao Brasil para conhecer Volta Redonda; em fevereiro de 1963 o ministro nigeriano do Desenvolvimento Econômico esteve aqui para conhecer o setor industrial brasileiro; e em 1964 foi a vez do Ministro da Agricultura do Quênia visitar o país para discutir uma política comum na área do café (Saraiva, 1996:73).

As possibilidades de intercâmbio comercial tinha como tema principal a questão da rejeição dos nossos produtos tropicais no Mercado Comum Europeu em função da concorrência africana. Dentro desta perspectiva de competição entre as duas regiões sul-atlânticas, o Brasil procurou disciplinar suas rivalidades através de duas iniciativas. A primeira delas se deu junto a Assembléia das Nações Unidas (em 1961 e 1962) onde advogou a necessidade de uma revisão radical da atual estrutura institucional do comércio internacional que, segundo o governo brasileiro, era injusta com as exportações dos países em desenvolvimento. Dos debates atinentes a esta problemática resultou a organização da

1a. Conferência Internacional do Comércio e Desenvolvimento (I UNCTAD), realizada em genebra, em 1964 (Oliveira, 1987:19).

A segunda iniciativa, consequência das novas orientações da política externa brasileira, foi a assinatura de um "Acordo Internacional do Café". Este acordo, concluído em 1962 e implantado em 1963 tinha por objetivo, estabelecer uma verdadeira política de controle da produção, e realizar uma exportação a preços lucrativos de acordo com as novas esperanças nascidas das primeiras estratégias dos países em desenvolvimento em matéria de organismos internacionais do mercado de matérias-primas. O Mercado Comum Europeu dificultou sobremaneira as negociações para o "Acordo Internacional do Café", defendendo a tese da regionalização do comércio dos produtos de base. Dentro dessa perspectiva foi assinado em julho de 1963 a Convenção de Yaundé, estabelecendo a união entre os 19 países africanos e o mercado Comum. Esta convenção visava, apesar de estabelecer tratamento preferenciais e empréstimo ao desenvolvimento dos países associados, manter a África sob o domínio europeu "numa nova estratégia de cooperação euro-africana, substituindo os antigos laços coloniais privilegiados" (Martinière, s/d:236).

Em julho de 1961, o Brasil assinou um acordo -Declaração do Rio de Janeiro-, com os países africanos, estabelecendo-se uma nova política cafeeira voltada para uma política de cooperação principalmente em matéria de preços baixos visando o fortalecimento do setor agrícola das respectivas economias. As exportações brasileiras para a África, no período de 1956 a 1963, correspondiam em média a aproximadamente 1% do total exportado pelo país, sendo que as importações até 1961 estavam por volta de 0,5%, atingindo em 1962 e 1963 0,8% e 0,9%. Trata-se evidentemente de taxas muito baixas indicando a não existência de um real intercâmbio (Oliveira, 1987:30-32).

Alguns analistas e institutos de pesquisa africanos apostavam na reestruturação das formas de comércio pois visualizavam a África como uma região capaz de absorver os produtos brasileiros e vice-versa. Inácio Rangel por exemplo, defendia a superação dos problemas de divisa com a prática do escambo e advogava a planificação do comércio a partir da organização de sociedades de economia mista, com a predominância do Estado, mas com a participação de entidades da iniciativa privada (Rangel, 1962:102).

Entretanto, as expectativas de criação de linhas comerciais esbarravam na inexistência de linhas diretas de transporte marítimo, principalmente para os países da costa ocidental africana. Tentando contornar esta problemática, o Lloyd Brasileiro estabelece, em julho de 1962, uma linha direta para a África (Lagos), por solicitação de Jânio Quadros quando ele ainda estava na presidência (Oliveira, 1987:36).

As dificuldades de estabelecer laços econômicos mais sólidos com o objetivo de promover um desenvolvimento mútuo e reduzir a dependência, frente aos países desenvolvidos, só poderiam ser superadas a partir de um projeto político comum. Este projeto também envolvia uma dimensão cultural baseada numa herança histórica e de tradições comuns. Sob esta ótica, procurava-se mostrar que, decorrente de influências mútuas, as jovens nações africanas também precisavam do apoio do Brasil, no processo de descolonização, para consolidar suas independências. Este fato alimentou a crença na natural receptividade africana aos acenos brasileiros de solidariedade cultural e política (Saraiva, 1996:90).

A idéia de o Brasil possuir uma “natural vocação africana” era difundido por muitos intelectuais que defendiam para o Brasil a posição de um país ocidental “africanizado” que poderia mediar o Primeiro e o Terceiro Mundo junto aos órgãos multilaterais. Um desses intelectuais, Eduardo Portella, que era também membro de agências governamentais responsáveis pela implementação de uma política cultural para a África, chegou a caracterizar o Brasil como “a maior nação africana fora da África” (Portella, 1962:58).

Outros, como Delgado de Carvalho, procurava realçar a importância da política africana como forma de o país angariar mais prestígio no sistema internacional do Atlântico Sul. Em seu livro “África: Geografia Social, Econômica e Política” publicado pelo IBGE em 1963, buscou difundir para a sociedade brasileira as identidades geográficas e históricas entre o continente africano e o Brasil. O “despertar” da África na sua compreensão referia-se não só aos esforços dos líderes africanos em reverter a situação de dependência estrutural resultante do colonialismo, mas também o de garantir um peso importante para o Brasil, como intermediário nas relações entre a África e as grandes potências. Em suas palavras:

“...resulta apenas do fato (hoje patente para a opinião pública da comunidade das nações do mundo) de nosso país estar saindo de sua reservada e discreta situação de potência secundária, para entrar deliberadamente no Conselho das Nações (...). A África é exatamente o campo vasto, vastíssimo, que se abre subitamente (...) a decisões de política internacional nas quais não podemos, nem queremos ficar ligados a quem quer que seja, por maiores amigos que tenhamos nos setores de boa vontade. Por isso não podemos condicionar as nossas atividades a ideologias políticas e normas alheias” (Delgado de Carvalho, 1963:214).

Com isso, Delgado de Carvalho insistia nas diretrizes independentes da política externa brasileira que, segundo ele, não deveriam ser condicionadas por orientações ideológicas e nem sentimentais, numa clara alusão aos apegos históricos com Portugal, no tocante à independência de suas colônias na África. O Brasil, na sua opinião, deveria adotar uma política externa baseada na cooperação internacional, devendo inclusive opinar a respeito da revisão de certos artigos da carta das Nações Unidas com vistas à representação no Conselho de Segurança. Neste, o Brasil era um forte candidato a membro permanente em função de sua população, território, e economia e seu prestígio diplomático, alargado com a política africana (Idem:215-216).

Na comunidade acadêmica também houve um considerável apoio à nova política africana do Brasil. Alguns intelectuais como José Honório Rodrigues, não só tornou-se assessor do Itamaraty como foi, talvez, o principal teórico e historiador das relações Brasil-África. Rodrigues defendia, entre outros temas, a tese de que a população miscigenada do Brasil seria um catalisador para o esforço de solidariedade às nações africanas. Autor do clássico livro “Brasil e África: Outro Horizonte”, publicado em 1961, Rodrigues defendia a idéia de construção de uma bacia no Atlântico Sul, considerando o Brasil como uma nação “intercontinental” com profundos laços de ligação com o “Continente Negro”.

A matriz intelectual das percepções culturalistas de Rodrigues, foi também o discurso da equidade racial do Brasil. Houve uma fonte freyriana incontestável em sua obra, sem o exagero do prisma lusotropicalista que marcara as percepções do Brasil nas décadas de 1940 e 1950. O Brasil, para Rodrigues, estava fadado a alcançar a África, pela sua

proximidade histórica e pelos desígnios dos “novos horizontes” que se descortinavam nas relações internacionais. Segundo Saraiva (1996:93), as ilusões da africanidade brasileira foram desenhadas sobre um conhecimento do continente africano que estava muito aquém da antropologia britânica do século XIX. Não se conhecia no Brasil a história do continente africano. O longo período de silêncio construído pela elite brasileira acerca do continente africano permaneceu, como que intacto, depois da abolição da escravatura. Não havia instituições de ensino superior no país que houvessem incluído matéria referente aos povos africanos em seu currículo.

Dai a tentativa de Quadros em modificar essa situação. Na ânsia de dar mais consistência ao discurso de aproximação à África, ele criou o Instituto Brasileiro de Estudos afro-asiáticos (IBEAA) em 1961. O Instituto visava relacionar o Itamaraty à academia por meio de estudos e do acompanhamento político das conjunturas africanas e asiáticas. Era função regimental do novo Instituto a criação de planos na área cultural que seriam levados à aprovação do governo, especialmente aqueles que envolvessem o intercâmbio de estudantes e especialistas africanos e brasileiros. Anterior ao IBEAA, menciona-se igualmente a criação do Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO) em 1959 na Universidade Federal da Bahia que exercia funções análogas durante o período dos governos Quadros/Goulart (Idem:94).

Apesar da criação destes Institutos, do empenho de intelectuais e de todos os esforços governamentais, a África continuou desconhecida pela maioria da população, o que dificultou maior aproximação por não contar com o apoio da opinião pública brasileira. Mas também era preciso levar em conta que o Brasil se afastara do continente africano por mais de um século e que, por isso, o conhecimento da realidade africana e de suas culturas, ainda era relativamente recente no Brasil. Além disso, em decorrência de um processo de raiz ideológica, a imagem do continente africano no Brasil é, de certo modo, ainda hoje marcada por conceitos criados nos países colonizadores.

Malgrado os resultados não terem alcançado as expectativas de quando foi formulada, a política africana marcou uma nova etapa das relações internacionais do Brasil. A iniciativa de Jânio Quadros deu um passo histórico no sentido de estabelecer o elo perdido entre o Brasil e a África e impôs à nossa diplomacia, até então

fundamentalmente voltada para as metrópoles ou para a América Latina, via Estados Unidos, a tarefa de tecer as relações com o mundo subdesenvolvido e de repensar a nossa política, levando em consideração a importância da África.

1.2 - Os Governos Militares e a fronteira Atlântica Brasileira

Segundo Becker&Egler (1993:127-8), a emergência dos militares no poder, pode ser compreendido como resultado de fatores político-ideológicos que justificavam o novo tipo de autoritarismo. A dinâmica da luta de classes, o clima de Guerra Fria, e a revolução cubana de 1958 criaram, nas lideranças militares, a percepção da existência de um “elevadíssimo” grau de perigo de instabilidade interna. Mas pesaram fortemente também, a capacidade organizacional dos militares em contraposição à debilidade ideológica e indecisão no comportamento político de grupos e classes civis. Nesse sentido, organizados e dispostos de um projeto, os militares conquistaram o Estado.

A geopolítica, neste contexto, tornou-se uma doutrina explícita significando, ao mesmo tempo, uma justificativa e um instrumento da estratégia e prática do Estado. No plano externo o objetivo era “construir com a aceleração possível, um Poder Nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos”, tendo por objetivos, carrear recursos para fortalecer o Poder nacional e, finalmente, o campo da atuação como o dos “círculos concêntricos”, ou seja, o espaço geográfico estratégico de expansão dos interesses brasileiros (Jornal “O Estado de São Paulo”, 1974:29).

Segundo esta noção, a África apresentava relevância particular como “ fronteira oriental” do Brasil cujo desbravamento seguiria diferentes orientações: num primeiro momento, representando uma fronteira ideológica, vinculada as premissas de segurança ocidental coletiva; na gestão posterior era percebida como fronteira estratégica, no sentido de servir como ponto de apoio para as ações brasileiras no âmbito do Atlântico Sul; e na diplomacia do pragmatismo responsável, era visualizada como “fronteira econômica”, a partir da qual sucederia uma intensificação do comércio brasileiro na região sul-atlântica.

1.2.1 - O Governo Castelo Branco e a “Fronteira Ideológica”

A tomada do poder político pelos militares em 1964 significou um momento de inflexão da política africana: o relacionamento do Brasil com a África passou a ser vista mais como uma contribuição para deter o avanço do comunismo, do que uma política de solidariedade terceiro-mundista. Para os militares era mais interessante se afirmar como sub-liderança continental graças à ajuda americana, do que buscar um universalismo na política externa sem resultados substantivos, expressando assim um período em que se respeitavam as fronteiras ideológicas. Com isso, estreitaram-se as possibilidades de ampliação geográfica do poder nacional e a expansão da influência brasileira pelo Atlântico Sul, sobretudo na vertente atlântica da África que, mesmo antes de ser deflagrada no início dos anos sessenta, estava assim revogada pelo pan-americanismo da política externa Governo de Castello Branco. A estratégia de potência resumia-se, assim, na construção da hegemonia regional brasileira no interior do grande bloco pan-americano, comandado pelos Estado Unidos.

Nesta perspectiva, o continente africano deveria ser confinado à sua situação estratégica no contexto africano e em termos da segurança ocidental no Atlântico Sul, fato este que interessava também aos princípios da Doutrina de Segurança Nacional. Um dos principais ideólogos desta Doutrina, Carlos de Meira Mattos deixou claro o novo papel da África para o Brasil. Segundo ele, o Brasil não poderia escapar do fato de a costa atlântica africana estar na primeira linha da costa brasileira (Meira Mattos, 1960:25).

Ao atrelar o Brasil na Aliança Ocidental, os estrategistas militares procuravam enfatizar o papel brasileiro na defesa do Atlântico Sul e ainda garantir peso suficiente para ele ser conduzido à categoria de grande potência no sistema internacional. O aval era dado pela relação especial que mantínhamos com os Estados Unidos: “O Brasil depende... do resto do Ocidente e particularmente dos Estados Unidos, para o seu comércio, seu desenvolvimento econômico e seu progresso técnico e cultural, bem como para sua segurança...(Couto e Silva, 1967:254).

Segundo ele, o Brasil partilhava com a África o mesmo “ambiente geográfico” sul-atlântico, estando a costa nordestina vulnerável às influências soviéticas na região ocidental da África. A linha Natal-Dakar era vital não somente para a segurança brasileira, mas também para o continente americano como um todo. Golbery incluía o Atlântico africano na área do “hemiciclo interior”, que se estendia na direção do Atlântico e da África numa extensão de 10.000 km. a partir do ponto central do Brasil, devendo estar portanto, em constante observação pelo Brasil. Do ponto de vista da Guerra fria, a África não poderia ser considerada parte do Ocidente, mas sim como “região associada” e extremamente vulnerável à influência comunista. A única parte do “mar interior” sul-atlântico que poderia ser considerada ocidental era a África do Sul. Daí os esforços de parceria militar e econômica com este país e com a região da África Austral, ainda controlada pelas potências colonialistas européias.

Dessa forma, a África do Sul e as colônias portuguesas passaram a ser pólos de atração no processo de aproximação com a África. O governo Castello Branco insistia na idéia de que a política brasileira em direção à África deveria levar em consideração a tradicional afeição brasileira por Portugal defendendo, portanto, a formação de uma Comunidade Afro-Luso-Brasileira.

Para Guy Martinière (1980:51), “dando prioridade absoluta à concepção de segurança, que define uma dialética do inimigo externo e do inimigo interno no quadro de uma concepção de defesa do Ocidente, herdada da Guerra Fria, os militares brasileiros reconheceram no Atlântico Sul uma de suas fronteiras prioritárias e consideraram a formação de um triângulo Brasília-Lisboa-Pretoria, com base nas colônias africanas de Portugal. Como a República da África do Sul e a Rodésia -que acabava de romper com Londres -, se esforçassem por incluir Angola e Moçambique, que os portugueses pretendiam reorganizar economicamente, em sua área de domínio financeiro, o Brasil podia esperar encontrar aí seus parceiros comerciais privilegiados do continente africano”.

A idéia que norteou a continuidade da política africana no período inicial dos governos militares, foi portanto, pautada na percepção da África como “fronteira oriental” do Brasil cujos objetivos iniciais foram: a) vincular o Continente Negro à idéia de “fronteira ideológica” cuja “imunização” garantiria a própria continuidade do regime no

plano interno; b) garantir maior apoio dos Estados Unidos em termos de capitais, tecnologia e equipamentos militares a partir do reconhecimento dos esforços brasileiros em garantir a segurança do Atlântico Sul contra a ameaça soviética; c) fortalecer o poder nacional de forma que o país ganhasse maior projeção no concerto das potências.

A visita do presidente do Senegal, Leopold Senghor ao Brasil, entre 19 e 25 setembro de 1964, apesar de ter causado estranheza nos círculos militares mais conservadores, poder ser visto como expressão desta nova perspectiva das relações Brasil-África. A visita de Senghor estava agendada por Goulart antes do golpe de 64 e foi mantida pelo General Castelo Branco que, na ocasião acertaram acordos bilaterais de comércio e intercâmbios culturais.

Para os militares brasileiros o desenvolvimento de uma cooperação com o Senegal era importante por várias razões. O Senegal ocupava posição estratégica na teoria do "hemíciclo interior", localizado do outro lado do estreito que unia sua capital, Dakar, a cidade de Natal, área de preocupação prioritária desde a Segunda Guerra Mundial. Por sua vez, Senghor não era um esquerdista radical, pois sua obra "Negritude" era atacado por nacionalistas de esquerda na África e Europa, graças ao seu caráter moderado e eurocêntrico.

Assim, a chegada do primeiro líder africano foi uma ocasião importante para os militares brasileiros fazerem aliados do outro lado do Atlântico que incluísse a defesa da linha vulnerável que unia Dakar a Natal. A cooperação traria mais confiança do Ocidente ao Brasil e, menos insegurança com relação às ameaças dos "nacionalistas radicais" da África, sujeitos à "contaminação comunista" (Saraiva, 1996:106-7).

Para Senghor a cooperação com o Brasil, era a exemplificação do esforço africano com vistas à manutenção da anterior política de aproximação sul-atlântica e, de outro lado, a condenação dos países africanos do apoio brasileiro à política do apartheid e em prol de Portugal, no tocante à independência das colônias portuguesas na África. O presidente Senghor considerava pouco realista as posições de Castelo Branco, argumentando que o Brasil era uma "esperança para o mundo tropical, particularmente para a África" (Itamaraty, 1965:87).

Segundo Martinière (s/d, p.275) “aos olhos do Presidente Senghor a solidariedade afro-asiática devia passar pela América Latina. Se esta cooperação global devia se aplicar ao seio da “comunidade luso-afro-brasileira”, ela só podia ter por fundamento um dialogo baseado na igualdade das nações. Dito de outra forma, esta troca afro-brasileira cuja esperança era proclamada bem alto tinha como fundamento primário de seu futuro o objetivo de levar o Brasil a estabelecer um dialogo entre Portugal e os “nacionalistas” africanos dos territórios “portugueses” e então desejar uma ação do Brasil em favor da descolonização do ultimo império colonial do continente negro”.

Apesar das críticas e desconfianças das lideranças africanas em relação a aproximação do Brasil com Portugal e África do Sul, foram realizadas duas missões de promoção comercial no continente africano. A primeira foi em 1965, e visitou Senegal, Libéria, Gana, Camarões e Costa do Marfim. A segunda, em 1966, incluiu a África do Sul, Angola, Moçambique, Gana e Costa do Marfim.

O objetivo destas missões, era abrir frentes para a efetiva cooperação das duas margens do Atlântico em torno do desenvolvimento e da solidariedade política. A meta da primeira missão era reverter a situação insignificante da presença brasileira nas economias dos Estados recém-independentes da África. Dai a criação, ainda em 1964, de grupos de estudos voltados para a preparação da missão. A Divisão da África idealizada pelo Itamaraty, para essas missões objetivou realizar o levantamento inicial da possível pauta de exportações para a África e incluíam, além dos produtos industrializados que o país começava a exportar, alguns produtos primários como arroz, milho, mandioca, feijão e chá. Os importados seriam, principalmente, petróleo, alumínio, cobre e zinco. O mercado de 150 milhões de pessoas era a estimativa que se fazia dos novos mercados africanos (Saraiva, 1996:111-2).

Entretanto, varias dificuldades se interpuseram à plena consecução dos objetivos iniciais traçados pelo Itamaraty. A primeira delas advinha da natureza pouco complementar da economia africana vis-à-vis à brasileira. Ambas exportavam produtos muito similares, apesar das possibilidades de exportação de produtos industriais brasileiros. A segunda dificuldades era o caráter oligopolístico da estrutura de importação dos países africanos, dominado por empresas das ex-metrópoles que controlavam o

comércio e a distribuição de produtos industriais na África. A terceira dificuldade residia na forte presença do Mercado Comum Europeu nos países da costa atlântica africana que dificultava a presença de parceiros não-europeus no continente. E por fim, registra-se a baixa capacidade de compra dos países africanos, em decorrência dos problemas advindos com a descolonização e as enormes dívidas contraídas com o processo de independência (Idem:115).

Apesar destas dificuldades, a diplomacia brasileira considerou a missão de 1965 extremamente favorável, pois evidenciou as potencialidades que a aproximação civil e comercial com a África poderiam trazer. Ou seja, mostrou que era possível a junção dos interesses do Estado com as empresas privadas na ampliação dos espaços da influência brasileira. Apesar de apresentar-se como potencial mercado para os produtos brasileiros, as relações do Brasil com a África Ocidental sofreu revezes no interior do próprio governo dividido entre o grupo afro-asiático e os lusofonos, estes últimos favoráveis a criação de uma ponte sobre o Atlântico, através do apoio brasileiro a Portugal (Selcher, 1974:165). Além disso, o poderoso lobby sul-africano foi ainda mais longe, apontando para o potencial do comércio com a África Austral e as possibilidades de constituição de um sistema de segurança militar liderado pelo Brasil no Atlântico Sul. A segunda missão, com maior ênfase na África Austral, teve uma natureza mais política, procurando investigar os possíveis efeitos de um maior relacionamento comercial com a África portuguesa e com a África do Sul.

Castello Branco defendia a formação de uma comunidade luso-afro-brasileira como uma "primeira janela" para afirmar a liderança do Brasil no Atlântico Sul. Segundo esta perspectiva, esperava-se que o Brasil poderia: a) fortalecer o ideal de tolerância racial que estava ameaçado na África; b) obter um mercado garantido para exportação de manufaturados; e c) aumentar a segurança nacional (Selcher, 1974:169).

Essa perspectiva embasava-se na idéia defendida por Castello Branco de que a política externa do Brasil para a África deveria levar em conta a "afeição" por Portugal. A "missão civilizatória" de Portugal na África era defendida nos discursos presidenciais. A segurança do Atlântico, segundo o Governo Castello Branco deveria ser reforçado com o

estabelecimento de uma aliança política entre as três capitais “livres” e ocidentais (Brasília-Lisboa-Pretoia) contra a presença comunista nas demais nações africanas.

A questão da segurança global no Atlântico também foi defendida por Golbery e o pelo Embaixador Meira Penna que argumentavam ser as “províncias do ultramar” português ancoradouros naturais e bases de operações para a triangulação que se faria no Atlântico. E isso se daria no marco de uma comunidade especialmente criada, com vantagens mútuas, a partir de Portugal, passando pelo Brasil e envolvendo Angola, Moçambique, Cabo verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. O novo marco traria, segundo os geopolíticos, importante incremento de poder para o Brasil (Saraiva, 1996:118).

Segundo José Honório Rodrigues (1982:510), “à contradição da política comercial do Itamaraty consistia em pensar que poderia comercializar com a África do Sul e ao mesmo tempo com Angola e Moçambique... especialmente devido à indefinição da política exterior brasileira, que era contra o colonialismo, mas excetuava o português e não denunciava o apartheid sul-africano”.

A política pró-Portugal embasava-se na crença de que Portugal seria um instrumento importante para o Brasil fortalecer a posição de liderança na região do Atlântico Sul. Contribuiu para isso a descoberta de importantes reservas de petróleo, de alta qualidade em Angola, o que encorajou ainda mais as moções de apoio brasileiro a Portugal, especialmente se se considerar as possibilidades de maior intercâmbio econômico e acordos políticos. Em 1968, já no governo Costa e Silva são inauguradas as novas linhas marítimas pelo Loide Brasileiro, unindo Lourenço Marques (Moçambique), Luanda (Angola) e o Rio de Janeiro.

Segundo Rodrigues a contradição básica do governo de Castelo Branco foi a de denunciar o colonialismo mas compactuando com a política colonialista portuguesa. Ao mesmo tempo, condenava o “apartheid” sul-africano mas tinha a África do Sul como principal parceiro econômico na África Negra. Esta postura contraditória gerou uma série de embaraços diplomáticos envolvendo Portugal, África do Sul e os demais países africanos. Embaraços esses que representaram dificuldades adicionais nas relações Brasil-África (Idem:510).

1.2.2 - A Fronteira Estratégica dos Governos Costa e Silva e Médici

A emergência do governo Costa e Silva (1967-1969) significou uma relativa mudança de rumos conduzida por militares da linha mais nacionalista que passaram a se preocupar com as questões econômicas mais do que com as ideológicas. Essa mudança explica-se pela própria conjuntura internacional desfavorável ao Brasil e ao seu empenho em alinhar-se aos Estados Unidos em busca de compensações materiais: capitais e investimentos que não se realizaram como se esperava. E o que é pior: o Brasil pagou um preço alto que foi negociar a segurança coletiva em detrimento da segurança nacional.

Com ênfase no caráter estratégico da política externa brasileira, voltada para os interesses nacionais, o Governo Costa e Silva implantou no seu governo o lema da “Diplomacia da Prosperidade”, onde o tema do desenvolvimento, aliado ao da segurança passa a ser incrementado e conduzido pelo Estado. Esta mudança de rumo era também resultado das percepções brasileiras acerca de uma conjuntura internacional bastante diferenciada daquela do início dos anos 60, que mudava radicalmente em função da emergência do conflito Norte-Sul e com a multipolaridade do poder que nascia na Europa e na Ásia.

A afirmação que norteou a política anterior “o que era bom para os Estados Unidos era também bom para o Brasil”, foi substituída por uma posição de relativa confrontação com os países industrializados e de solidariedade com o Terceiro Mundo. Melhor dizendo, a ruptura em relação a fronteira ideológica do governo Castelo Branco possibilitou, à política externa brasileira, posicionar-se tanto com os países desenvolvidos quanto com os pertencentes ao Terceiro Mundo. A política africana denotaria mais claramente o conceito de fronteira estratégica no Atlântico Sul significando um ponto de inflexão nessa política que seria mais aprofundado no governo Médici com a histórica viagem do Ministro Mário Gibson Barboza, em outubro-novembro de 1972, a nove países africanos (Costa do Marfim, Togo, Benin, Zaire, Camarões, Gabão, Nigéria, Gana e Senegal).

Segundo Saraiva (1996:127-8), a gestão Costa e Silva significou o início de um “turning point” da política africana pois a busca da diversidade de parceiros possibilitou maior incremento de relações comerciais com a África Negra. Significou, em suma, o início dos “anos dourados” da política africana representando uma nova etapa na

reinserção internacional do Brasil no conturbado período do final da década de 60. Desde então, a política africana vai se caracterizar pelos seguintes aspectos: viabilização do projeto nacional-desenvolvimentista; possibilidade de suprimento de petróleo ; e em terceiro lugar, pela mesma razão de busca de novos mercados, conduziu a mudança do eixo da segurança coletiva pelo exercício de influência brasileira, através de meios econômicos e soluções pacíficas, sem a interferência de poderes externos à região e sem os pactos de segurança coletivos.

O interesse básico brasileiro no restabelecimento e estreitamento de relações com os países africanos não foi orientado unicamente por razões comerciais ou mercantilistas; nem tampouco por critérios exclusivamente políticos. Pelo contrário, seu interesse é concomitantemente comercial e político, subordinado, no entanto, ao contexto da política exterior brasileira, ou seja, ao contexto da estratégia de inserção do país no sistema mundial: "a nova dimensão conferida aos vínculos com os países africanos insere-se, pois, em um projeto diplomático de mais longo alcance. Tal projeto busca assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que possam afetá-lo direta ou indiretamente e, sobretudo, fazer face à situação de vulnerabilidade gerada pela crescente dependência aos fatores externos" (Lima, 1982:240).

Por fim, significou o fim da idéia de construção da comunidade afro-luso-brasileira com os primeiros gestos em prol do reconhecimento das independências das colônias portuguesas , sem os embaraços tradicionais dos princípios de amizade e "afeições" por Portugal até então em vigência. Mesmo assim, no período Costa e Silva o Brasil ainda votaria a favor de Portugal e da África do Sul, contra as resoluções das Nações Unidas que condenavam todo tipo de colonialismo. Mas, as mudanças desta postura se prenunciavam e vão adquirir relevo no governo Médici (outubro de 1969 a março de 1973).

O presidente Emílio Garrastazu Médici iria provocar sensíveis modificações nos rumos da política africana, tornando o Atlântico cada vez mais mediterrâneo. A visita de presidentes africanos ao Brasil, a abertura de novas embaixadas e o intercâmbio de empresários e diplomatas deixava claro que os objetivos do governo Médici era ter a

África como parceiro político e econômico do Brasil em busca de seu lugar de grande potência no sistema internacional. A idéia-força que orientava a conduta externa do governo Médici, consubstanciou-se no projeto "Brasil-Grande Potência" a ser concretizado no fim do século XX. A versão oficial do projeto foi apresentada em 1970, no programa intitulado "Metas e Bases para a Ação do Governo" que em suas premissas apregoava que " ... a Revolução veio para dotar o País de estruturas políticas, administrativa, jurídica, social e econômica capazes de construir no Brasil, a sociedade desenvolvida, Democrática e soberana, assegurando assim, a sua viabilidade como grande potência" (Brasil, 1970:4).

A política de potência incrementada no governo Médici partia da crença nas possibilidades do país, enquanto individualidade histórica, em oposição à crença na visão multilateral e das ilusões terceiro-mundistas. Portanto, a ênfase recaía não mais na "defesa conjunta do ocidente" nem tampouco na "integração latino-americana" mais sim na ascensão do país na hierarquia das potências e do mundo desenvolvido, através da potencialização do poder nacional (Martins, 1975:401).

A busca de novos mercados, o pragmatismo e as próprias pressões adversas dos protecionismo mundiais levaram grande parte dos estrategistas militares da Escola Superior de Guerra a perceber e incorporar as novas percepções do papel do Atlântico (Forrest, 1982). A influência brasileira na região, pela via da política africana, não se daria pela luta ideológica contra a ameaça comunista, mas a favor dos mercados brasileiros. Com isso, a segurança subordinava-se ao desenvolvimento pois o argumento para a aproximação à África era o próprio desenvolvimento capitalista que se desenhara no Brasil, associado à vulnerabilidade energética (Saraiva, 1996:136).

Esta perspectiva de atrelar a conjuntura internacional com o desenvolvimento brasileiro não deve ser vista como contraditória já que não feria o princípio básico da ESG relacionada ao binômio Segurança & Desenvolvimento. Estes estímulos externos favoráveis, permitiram o desenvolvimento do fator econômico como elemento essencial do Poder Nacional, considerado pela Cartilha da Escola como o principal responsável pela projeção internacional do Brasil, em fins da década de 60 e por todos os anos 70.

A perspectiva do Brasil vir a exercer papel de influência no sistema internacional também era compartilhada por intelectuais de oposição, como Celso Lafer -que visualizava um poder de manobra do Brasil face à multipolaridade e à competitividade das grandes potências- e o Embaixador Araújo Castro -que defendia o nacionalismo difundido por Médici, visto como algo que poderia ser projetado no continente e no mundo. A diplomacia praticada por Médici e seu projeto de potência tiveram, portanto, respaldo em diferentes segmentos das elites brasileiras que vislumbravam a possibilidade de o Brasil exercer um peso crescente nas estruturas do poder mundial. De certo modo, este objetivo foi alcançado pois, segundo os analistas, o país conseguiu se projetar como potência regional e deu início às negociações em torno do aumento da sua capacidade bélica, principalmente no que diz respeito ao acordo nuclear Brasil-Alemanha, cujo objetivo era o de possibilitar maior autonomia estratégica para o país.

A distância de 1.600 milhas que separam as costas, africana e do nordeste brasileiro, foi referida por Médici como a dos “caminhos fáceis do oceano”, ou seja, corredores marítimos comerciais onde o baixo frete, condicionado pela pequena distância, foi protagonista das ações de intercâmbio com o continente africano. Este passou a ser visto como uma área onde o Brasil poderia ter maior facilidade para obter alguma influência regional, principalmente quando comparadas aos dos países da América do Sul -, onde o Brasil tinha rivalidades com a Argentina, e ainda desconfianças de países como Paraguai e Bolívia- os países africanos aparentemente ofereciam menor dificuldade para receber a presença brasileira (Saraiva, 1996:135).

A extensão do mar territorial brasileiro para duzentos milhas, um dos objetivos estratégicos do país para o Atlântico, foi também incluída no pacote de aproximação brasileira para a África. A intenção era envolver os países africanos da costa atlântica no apoio à decisão do governo Médici. A solidariedade africana à decisão unilateral brasileira era um importante trunfo junto aos organismos multilaterais. A importância do Atlântico Sul como área vital para a segurança econômica foi, portanto, o centro do enfoque estratégico para a África. As necessidades de expansão das exportações e a busca de novas fontes de petróleo para enfrentar a vulnerabilidade energética tornaram o Atlântico num espaço privilegiado. Mais de 90% do comércio brasileiro era realizado pelo mar, e a

importação do petróleo se fazia pela rota do Cabo, via África do Sul ou então vindo diretamente do Golfo da Guiné .

A relevância crescente dos mercados marítimos brasileiros, da capacidade de produção de barcos para o comércio e a expansão dos interesses econômicos diretos na costa, especialmente para a pesca e para a exploração do petróleo, mostraram a nova face do Atlântico não só para os formuladores de política exterior mas para a sociedade como um todo.

Assim, no início dos anos 70, o Brasil assumia uma nova posição no espaço das relações internacionais de tal modo que "A condição de maior potência sul-americana, de primazia entre os países em desenvolvimento e de oitava economia do mundo capitalista passou a definir, na visão geopolítica, o perfil do país" (Cavagnari, 1987:77). A expansão de economia, ocorria num contexto que ficou conhecido como período do "milagre econômico" o que demandava maior diversificação de parceiros no comércio internacional. Os esforços brasileiros para assegurar mercados consumidores encontravam restrições protecionistas impostas pelos países desenvolvidos. Daí a necessidade de se estender aos mercados do Sul, incluindo a África (Saraiva, 1996:139).

No governo Médici ocorreu, contudo uma grave discussão sobre a melhor forma de se relacionar com o continente africano. Havia discordância no meio governamental sobre esta estratégia do comércio exterior na época. Inicialmente, o Ministro da Fazenda do governo Médici, Delfim Neto, não parecia muito favorável à abertura comercial com áreas tão frágeis para o comércio como a África Negra. Para Delfim Netto a área de natural cooperação comercial na África, deveria ser a África do Sul, a antiga parceira. Além disso, ele defendia a idéia de que o acesso do Brasil aos mercados africanos, deveria ser através das colônias portuguesas, pois isso possibilitaria concomitantemente, o acesso ao mercado europeu, via Portugal (Lafer, 1985:30). Para o Ministro Gibson Barboza, por sua vez, o relacionamento deveria ser diretamente com os países africanos independentes, sem negar, contudo, a importância estratégica das relações com a África do Sul (Oliveira, 1987:117).

Estas divergências ministeriais implicaram na indecisão brasileira quanto à independência das colônias portuguesas. Embora defendesse os princípios de

autodeterminação dos povos, o Brasil em duas ocasiões, em 1972 e 1973, votou contra as resoluções da Assembléia da ONU que condenavam o colonialismo português. Esta contradição da diplomacia brasileira era visualizada como um empecilho ao estreitamento de relações com o continente africano.

Um dos maiores problemas gerados com isso foi a ameaça de boicote por parte dos países árabes exportadores de petróleo contra a África do Sul, Portugal e aos países que os apoiavam. Por conta disso o Brasil passou a pressionar Portugal a alterar sua política em relação às suas colônias africanas. Segundo Secher Wayne “ a pressão mais clara foi a resolução, em 24 de novembro (1973), de 17 nações da África Central e Oriental que incluíram o Brasil numa lista de seis países recomendados para sanções diplomáticas e econômicas a menos que ele cessasse o apoio aos governos de minoria branca da África Meridional. Isto imediatamente colocou o Brasil no alvo potencial de um embargo de óleo árabe, devido à vigorosa estratégia que os africanos estavam utilizando em sua nova aliança com os árabes” (Selcher, 1974:37).

Em represália, os países africanos, em sua maioria, passaram a se posicionaram na ONU favoravelmente à Argentina, em oposição ao Brasil, na questão do aproveitamento dos recursos hidroelétricos na Bacia do Prata. Durante a visita do Primeiro Ministro da Nigéria, Okoi Arikpo, em janeiro de 1974, após um comunicado conjunto condenando o apartheid e o colonialismo, Arikpo dizia que “ a Nigéria não apoia a posição de que o petróleo possa ser utilizado como arma política, mas é claro que, de qualquer forma, negociar com amigos é mais fácil do que com inimigos” (Jornal “O Globo”, 26.1.1974:5)

Com o governo Geisel e sua política externa do “pragmatismo responsável” desfaz-se a ilusão de reconstituição do espaço marítimo afro-luso-brasileiro de origem colonial e abre-se a perspectiva de que o Brasil pudesse reverter sua posição com relação a Portugal e África do Sul. As mudanças ocorridas em Portugal, em 25 de abril de 1974, com a Revolução dos Cravos e as primeiras declarações do general Spínola favoráveis à negociação do fim da guerra colonial reforçaram igualmente a possibilidade de o Brasil rever suas alianças com Portugal (Oliveira, 1987:121).

Neste contexto o Brasil reconhece a independência de Guiné-Bissau em 18 de julho de 1974 e em maio de 1975, reconhece a independência de Angola e, em 11 de

novembro de 1975, reconhece integralmente o Movimento Popular para a Libertação de Angola -MPLA- como o legítimo representante dos interesses do povo angolano, sendo o primeiro país a reconhecer o status político de Angola como nação independente e o MPLA como seu legítimo representante. Este reconhecimento do MPLA, no plano político interno, não se processou sem reações contrárias, principalmente devido ao projeto do MPLA de constituição de uma nação socialista. Em 15 de novembro de 1975 estabeleceu igualmente relações diplomáticas com Moçambique (Idem:23).

Com o reconhecimento dos governos marxistas de Angola e Moçambique, enterrava-se definitivamente a concepção de fronteira ideológica, que ainda norteava segmentos governamentais na condução da política externa para o Atlântico Sul e África e inaugura-se uma nova etapa da política internacional do Brasil para o continente africano, decorrente da nova conjuntura nacional e mundial.

1.3 - A Diplomacia do "Pragmatismo Responsável" e o Comércio Brasil-África

O presidente Médici lega ao seu sucessor, General Ernesto Geisel, um país privilegiadamente situado no plano internacional e com uma economia expandida e complexa. A continuidade da política de potência, contudo, trazia em si um duplo desafio: a) a manutenção do dinamismo econômico interno e; b) a estabilização política do regime militar através da criação de consenso que legitimasse as ações do Estado desenvolvimentista. A superação desse duplo desafio condicionava a sustentação da trajetória de aumento de influência do Brasil no cenário internacional, que havia sido alterado sensivelmente pelo advento de três acontecimentos de caráter estrutural.

O primeiro deles, foi a situação de "paridade" da União Soviética no chamado campo dos "vetores intercontinentais" (mísseis estratégicos com alta capacidade de destruição), o que resultou no abrandamento nos termos da Guerra Fria, através da assinatura dos Tratados SALT 1, em 1972 e SALT 2 em 1974. O segundo acontecimento refere-se ao reingresso da China na comunidade internacional com a sua admissão na ONU em 1971 e, ao mesmo tempo, sua emergência como "potência nuclear asiática", adquirindo com isso a capacidade de influir na correlação de forças entre as duas

superpotências. A bipolaridade dará lugar ao sistema da “détente” comandada pelas duas superpotências, e secundariamente pela China, pela Inglaterra e pela França. Os últimos integrantes desta elite de Estados são o Japão e a Alemanha, como potências econômicas mundiais. O terceiro grande vetor de alteração do quadro internacional, por fim, foi a nova postura dos produtores de petróleo do Oriente Médio que, com a elevação dos preços a partir de 1972, posto em prática pelos países árabes, lhes conferiu um grande poder de barganha vis-à-vis às potências industriais.

A conjuntura internacional, sob a qual Geisel iria empreender a nova política de potência, estava assim, entrecortada por dinâmicas que tornavam mais complexo o posicionamento de um país como o Brasil: dependente do petróleo, tornado escasso por contingências geopolíticas; situado na esfera de influência imediata da superpotência americana; alçado à condição de potência emergente num mundo tendencialmente multipolarizado e necessitado de dar continuidade ao seu desenvolvimento, num quadro em que se desenhava uma crise monetária de dimensões mundiais.

Diante deste quadro instável, Geisel optou pelo desenvolvimento da política de potência em termos de afirmação plena da autonomia nacional. Na percepção do governo se, no início de 1974, o quadro mundial apresentava obstáculos à potencialização dos interesses do Estado brasileiro, que não se verificavam no período anterior, ele também colocava novas possibilidades que só se materializaram com a recente consolidação da “multipolaridade”. Assim, a relativização da hegemonia americana permitia ao Brasil a implementação de uma dupla linha de expansão dos interesses externos brasileiro movidos pelos fins do nacional-desenvolvimentismo e pelos meios pragmáticos que passou a caracterizar esta política.

No Hemisfério Norte, buscou novas parcerias e acordos bilaterais com a China, Inglaterra, França, Alemanha, que fortaleceram as posições nacionais em termos de captação de recursos financeiros, e desenvolver meios nas áreas de ciência e tecnologia. De outra parte, a importância da questão árabe centralizava os focos da atuação diplomática das superpotências no Oriente Médio, dinâmica que, em interação com os outros efeitos da “détente”, permitia a afirmação da hegemonia brasileira nos “círculos concêntricos” mais próximos, ou seja, na América Latina e no Atlântico Sul, através da

formalização da política africana brasileira. Neste movimento, o Brasil procurava se afirmar como nação líder do Terceiro Mundo, agindo como intermediário nas relações Norte-Sul, através da captação de recursos financeiros, ciência e tecnologia no Norte, buscava repassá-los ao Sul através de projetos de cooperação que incluía a transferência de tecnologias tropicais adequadas. Segundo Cervo (1992:374) essa disposição de repassar tecnologias para o Sul, não encontrou parceiros em condições materiais para tornar possível uma cooperação igualitária, mas nas relações entre os dois hemisférios, emergiu o setor de serviços como nova variável de inserção no hemisfério Sul: "enquanto o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia requisitos de sustentação do mesmo".

Nesta perspectiva, o continente africano tornou-se espaço privilegiado para o exercício da estratégia comercial do país. Por um lado, o Brasil estava preparado para exportar bens, serviço e tecnologia ao continente africano. Por outro lado, havia interesse na África por produtos, novas tecnologias e serviços considerados adequados ao nível de desenvolvimento do continente e à condição tropical compartilhada pelo Brasil. Os interesses eram, portanto, mútuos.

A diplomacia procurou incrementar essas relações comerciais, empreendendo inúmeros viagens ao continente da qual a mais importante foi a histórica viagem do chanceler Gibson Barboza a nove países da África Negra, entre 15 de outubro e 22 de novembro de 1972. Para Nilda Anglarill (1982:233) havia nitidamente interesses políticos nesta viagem, maior do que os motivos econômicos em decorrência da perspectiva de estreitamento dos laços políticos e culturais que haviam unidos as duas margens do Atlântico nos tempos coloniais.

Em 1973, outra missão de caráter eminentemente comercial visitou nove países africanos com negociações mais pontuais no tocante a projetos de desenvolvimento na África, como a construção de estradas, hidrelétricas, além da venda direta de equipamentos industriais. Esta missão era composta de representantes das diferentes áreas do governo e de empresas estatais como a Petrobras e Eletrobras. O resultado destas missões foi o estabelecimento de uma série de acordos bilaterais de comércio e a instalação das primeiras companhias brasileiras na África Negra. A contrapartida africana

foi a ampliação das suas representações diplomáticas e das missões comerciais ao Brasil para melhor conhecerem o modelo de desenvolvimento brasileiro e explorar as potencialidades. Neste período cerca de quinze embaixadas africanas estavam em funcionamento em Brasília, enquanto o Brasil mantinha seis embaixadores acreditados em 16 países (Saraiva, 1996:143).

Algumas missões comerciais africanas retribuíram a visita do chanceler brasileiro durante o período, ampliando os acordos iniciados pelo Brasil. Menciona-se entre elas a da Nigéria, do Zaire, da Costa do Marfim, da Tanzânia e de Gana. O governo brasileiro retribuiu com a participação de produtos brasileiros nas feiras de Lagos e Kinshasa e o estabelecimento de linhas regulares do Lloyd Brasileiro para a costa atlântica da África. Segundo o sistema implantado pelo Lloyd, um barco deixaria a cada quarenta dias os portos de Santos e Rio de Janeiro em direção aos portos de Dakar, Monrovia, Abdjan, Takoradi, Tema, Lagos, Matadi e Lobito (Idem:144).

Apesar destas iniciativas brasileiras, havia ainda os problemas estruturais da economia africana cujos principais problemas enfrentados eram: a) dificuldades no balanço de pagamento da grande maioria dos países; b) similaridades na exportação de produtos básicos; c) vínculos comerciais sólidos com as ex-metropoles, d) falta de melhor sistema de transporte. O desconhecimento mútuo da realidade de cada país também era um obstáculo: com exceção da Nigéria e da Costa do Marfim, os levantamentos de dados econômicos, demográficos, comerciais, entre outros, dos países africanos eram comprados nos países europeus, o que implicava ou em informações desatualizadas ou, principalmente, em elementos distorcidos da realidade africana, dentro dos objetivos específicos que o incipiente comércio com a África demandava (D'Adesky, 1980:27)

Para Selcher (1974:12) “os exportadores brasileiros, desejosos de vender para o mercado constituído pelos países em desenvolvimento, preferem tentar a América Latina em vez da África, devido à proximidade, à tradição, à familiaridade. Assim, os esforços governamentais de ambos os lados são mais avançados do que os dos homens de negócios”.

Este esforço governamental, segundo Calcagnotto (1985:11), serviu para reforçar a hipótese de que o Brasil, efetivamente, atingiu uma posição “intermediária”, contribuindo

para diversificar o relacionamento hierárquico da economia internacional. Nesse sentido, dentro do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e igualmente de acordo com as premissas do projeto de potência regional, os objetivos do governo brasileiro não eram só o de diversificação de parceiros, mas também o aumento das colocações de produtos mais rentáveis, os manufaturados.

A exportação de manufaturados passou a ser, principalmente no período Geisel, a principal pauta do comércio com a África, atingindo cerca de 81% do total exportado para aquele continente, em 1978, em contraposição ao ano de 1971 quando representava somente 15% das exportações brasileiras. A alteração na pauta de exportações para a África é o resultado da evolução econômica das exportações como um todo. Assim, enquanto em 1970, 16,6% das exportações totais era de produtos manufaturados, este índice atinge 29,8% em 1975 e passa para 43,6% em 1979. Dessa forma, em que pese a aparência neocolonialista nas relações do Brasil com a África, o governo brasileiro procurou deixar claro que seu interesse na África era o de colocação das produções industriais superiores à demanda nacional. Ao mesmo tempo, apontava que, estrategicamente, era do interesse da África a obtenção de novos consumidores para não só aumentar as receitas de exportação, mas também e precipuamente para reduzir a dependência das ex-metrópoles e mesmo desmistificar a falácia de que o continente africano seria o "complemento natural" da Europa.

Muitos analistas apontam que, para superar as dificuldades inerentes a esse processo, o Brasil procurou mostrar-se diferente das potências industrializadas de forma a se poder apresentar como um parceiro vantajoso, no sentido em que responde positivamente aos anseios dos países africanos nas suas políticas de diversificação e/ou redução da dependência em relação às ex-metrópoles. Nesse sentido, "o Brasil deseja mostrar-se aos africanos como um modelo econômico que eles podem copiar; um processo de industrialização tropical que oferece uma tecnologia intermediária apropriada e técnicas a serem compartilhadas e que estão culturalmente mais próximos da experiência africana. Procura-se tirar proveito dos laços lingüísticos e culturais com Angola e Moçambique. O Brasil confirma uma afinidade política, adotando uma postura de Terceiro Mundo, uma disposição para negociar com regimes marxistas e a não interferência em assuntos internos

das nações. Contrastando com os poderes industriais do Norte, o Brasil se especializa em produtos mais baratos, mais fortes e simples que se adaptam às necessidades de um mercado menos sofisticado” (Selcher, 1983:11).

Um dos aspectos mais significativos da política comercial para a África naqueles anos era a questão do suprimento de petróleo. A imponderável dependência brasileira das importações de petróleo explica muito da atração dos mercados africanos. A primeira dimensão a ser considerada era o fato de os recursos financeiros, para o pagamento da conta do petróleo e os empréstimos externos para a continuação do ritmo industrial, somente poderiam ser obtidos graças à intensa política de exportações. Isso explica, em parte, a importância que a África ocupou no projeto de modernização capitalista empreendido pelo Brasil. Com isso, a África, sobretudo a Nigéria e Angola, tornariam-se fontes de suprimento de petróleo para o país

A vulnerabilidade energética foi um dado capital para a compreensão do ânimo comercial que embalou as relações atlânticas nos anos 70. O petróleo representou cerca de 70% de todas as importações brasileiras entre 1975 e 1979. A África oferecia, assim, a dupla vantagem de ser, simultaneamente, exportadora de petróleo ao Brasil e interessada na associação da Petrobras com companhias petrolíferas africanas para a exploração do petróleo naquele continente via “joint ventures”. Essa foi a fórmula tendencial aplicada na década de 1970, o que explica, em parte, o fato de, no início da década, as importações da África superarem as exportações.

Em 1970, o Brasil exportava US\$ 60 milhões para a África e importava US\$ 77 milhões. Em 1975, o Brasil exportava US\$ 407 milhões e importava US\$ 511 milhões. No final da década, em 1979, a balança comercial já era francamente favorável ao Brasil: importavam-se US\$ 463 milhões contra US\$ 670 milhões de exportações. Em termos percentuais, em 1970 a África ainda representava 2% das exportações do Brasil. Em 1975, esse percentual elevou-se para cerca de 5%, percentual que se manteve até o final da década. As importações, que evoluíram de 3%, em 1970, para 4% em 1975, voltaram a cair no final da década para 2,5% (Saraiva, 1996:146).

Um dos aspectos marcantes do comércio Brasil-África foi a criação de uma estrutura própria de comércio que envolveu desde o incentivo à criação de “trading

companies” no Brasil, até o estabelecimento de novas redes de comércio fora da esfera das companhias monopolistas, que se originaram nas ex-metropoles. Dentre as “trading companies” menciona-se a Interbras, a Cobec e a Cotia.

A Interbras, subsidiária da Petrobras criada em 1976, foi a mais atuante no comércio africano, ao se associar a 21 companhias instaladas no Brasil e na Nigéria, para comercializar cerca de cem produtos industrializados brasileiros sob a marca exclusiva Tama. A Cobec, também estatal, estabeleceu-se principalmente em Lagos, na Nigéria. A Cotia foi a mais importante companhia privada de comércio que atuou na aproximação comercial do Brasil ao continente africano, e participou especialmente do sistema do “countertrade” com a Nigéria (idem:147).

As relações comerciais demandavam certa estrutura financeira que o país teria de criar na África. O Banco do Brasil instalou agências para facilitar a ação destas companhias de comércio e o financiamento às importações africanas de produtos brasileiros. As agências foram criadas nos principais eixos comerciais e financeiros da África atlântica: Nigéria, Costa do Marfim, Senegal, Gabão e Angola. O Banco Real abriu agência em Abidjan (Costa do Marfim), em 1978. Simultaneamente, o Banco do Brasil formou interessante associação com a União dos Bancos Suíços e chegou a comprar 48% das ações do BIAO, Banco Internacional da África Ocidental, com 21 agências na África e cinco na Europa. Essa operação foi descrita pelo então presidente do Banco do Brasil, Karlos Richbieter, como a mais necessária operação à expansão de mercados do Brasil no continente africano (Saraiva, 1996:147 e Oliveira, 1987:161).

O elemento final da estratégia comercial brasileira foi a criação do esquema do Befiex, que procurava envolver multinacionais operando no esforço de exportação. O esquema oferecia generosas taxas de subsídios da ordem de 15% a 25% como estímulo às exportações. As companhias multinacionais utilizaram amplamente os benefícios do esquema Befiex. Em 1977, a Volkswagen do Brasil começou a exportar carros para a Nigéria e Angola para depois estabelecer montadoras em ambos os países. A IBM do Brasil foi outra que seguiu os passos da Volkswagen.

No governo Geisel, a prioridade comercial passou a ser a África Negra, ocorrendo nesse sentido uma “reorientação geográfica” pois até 1970 o principal parceiro era a

Africa do Sul que correspondia a 50% do total do comércio com o continente africano. Em 1977, somente 5% das exportações brasileiras para a África foi dirigida a ela. No início da década de 80 estes índices caíram para 1%. No conjunto da África Negra, relações comerciais do Brasil concentraram-se na Nigéria, Congo, Gabão, Angola e Zaire. O Gabão e Angola trocavam petróleo por produtos industrializados, sendo que esta última, na década de 1980, tornou-se parceira na exploração e exportação de petróleo para o Brasil⁶³ (Saraiva, 1996:148).

O intercâmbio também se deu no que se refere à venda de serviços, tecnologias e bens de capitais destinados a obras de infra-estrutura. Por área de atuação, os projetos contratados, entre outros, abrangem construções de barragens hidrelétricas, estradas de rodagem, transportes ferroviários, obras de saneamento, telecomunicações e agropecuária.

Inicialmente, as companhias estatais brasileiras forneceram esses serviços. Ao longo da década de 1970 e em toda a década de 1980, as empresas privadas marcaram presença nesse setor, especialmente as empreiteiras. Essas empresas atuavam no regime de "joint ventures". Na carência estrutural de financiamento local para manterem uma presença permanente no continente, as empresas utilizaram preferencialmente o sistema "built-operate-transfer", que era também muito bem aceito pelas partes africanas (Saraiva, 1996:154).

Uma das primeiras empresas privadas a estar presente no continente foi o Pão de Açúcar. Quatro companhias de comunicação (Promon, Hidroservice, Sobratel e Protec) acertaram acordos de participar na organização e expansão dos serviços de comunicações na Nigéria. Quanto as empreiteiras menciona-se a Oderbrecht, Andrade Gutierrez e a Mendes Júnior que atuaram em projetos de construção de estradas e de hidroelétricas em Angola, Camarões e Mauritânia, além da construção e gerenciamento de minas de ouro no Zaire. Dentre estas empreiteiras, destaca-se a Mendes Júnior que trabalhou ativamente na

⁶³A distribuição de produtos entre os países da África negra apresenta a seguinte estrutura com os principais produtos adquiridos: Angola - tecidos, veículos e acessórios; Moçambique - navios pesqueiros, máquinas e engrenagens; Zaire - veículos e acessórios; Senegal - açúcar e arroz; Mauritânia - máquinas, veículos e acessórios; Nigéria - maior concentração em veículos e acessórios, com elevada diversificação nos demais produtos manufaturados.

Nigéria e Mauritânia na construção de estradas, aeroportos . Inúmeras outras companhias foram contraídas para atuarem m diversos setores de serviços, registrando-se cerca de 243 no total em 1978. As formas de pagamento eram feitos na base do "countertrade" (escambo): o Brasil vendia manufaturados e recebia matérias primas e petróleo (Oliveira, 1987:180).

O outro segmento importante nos intercâmbios entre o Brasil e a África foi o comércio de armas onde o Brasil foi um grande fornecedor para o continente na década de 70 e parte da de 1980. Desde 1974, quando o Brasil passou a desenvolver capacidade na produção de armas, e particularmente depois de 1977, quando o país denunciou o acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, a indústria bélica adquiriu reputação e espaço para exportar. Na África, a Nigéria foi a principal compradora de armas brasileiras. Os militares nigerianos compraram, em diferentes momentos, tanques, armas manuais e de artilharia, aviões de treinamento e de guerra. O modelo bem- sucedido do complexo militar-industrial brasileiro animou bastante os militares nigerianos. Além da Nigéria, o Brasil exportou armas para o Gabão, Marrocos, Sudão, Togo, Alto Volta⁶⁴ e Zimbabue. O problema causado pela exportação de armas era, para certos setores empresariais, a possibilidade de que ela trouxesse inconvenientes para a exportação dos outros bens industriais. Mas a verdade é que a politização da venda de armas no período nunca se comprovou, exceto no caso, mais tarde (1988), da pressão norte-americana contra a venda de um bilhão de dólares em armas do Brasil à Líbia (Saraiva,1996:158).

De modo geral os resultados da política do "pragmatismo responsável" foi procurar "cobrir a área de fronteira entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento",perseguindo um modelo de desenvolvimento progressivamente autônomo, embasado na conclusão do ciclo de industrialização (através do deslocamento do setor de bens de consumo duráveis para o setor de bens de capital), e exportando-se o excedente da produção para os países do Terceiro Mundo. A combinação dos efeitos das estratégias política, econômica e geopolítica, desenvolvidas entre 1974-9, mudou radicalmente a face do país. Seu desenvolvimento se fizeram sentir a curto, médio e longo prazo, projetando efetivamente o Brasil como potência regional no Hemisfério Sul, mas

esgotaram o Estado desenvolvimentista, levando ao limite o ciclo da industrialização no Brasil.

Na década de 80, o modelo de política externa sustentado no nacional-desenvolvimentismo evoluiria para uma fase de crise e de contradições. Manteve, de um lado, a independência e o universalismo da política externa e o desenvolvimento prosseguiu como vetor da expansão brasileira nos mercados emergentes da África e América Latina (Cervo, 1992:386-7). A defesa das indústrias de ponta foi bem conduzido e o Brasil conseguiu com isso, avançar no campo científico-tecnológico e na indústria de armamentos onde ocupava a quinta posição na produção de armas, possuindo a maior indústria bélica do Terceiro-Mundo (Cavagnari, 1987:142). Entretanto, os esforços feitos não conseguiram diminuir o hiato que o separava das grandes potências, agravado com as dificuldades produzidas pelos países industrializados no período, diante das demandas do Terceiro Mundo. O Brasil, devido a crise da dívida externa e das dificuldades inerentes ao processo de legitimação do Estado-desenvolvimentista passou a sofrer os efeitos do sistema internacional, ao mesmo tempo que diminuiu sua capacidade de influir sobre o mesmo.

A conjuntura internacional dos anos 80, particularmente advinda da crise das dívidas externas, impôs limites às relações Brasil-África. O aumento das taxas de juros do dólar (que de 3% a 4% em 1973 pularam para 22% e 23% no início dos anos 80) arrefeceram os sonhos de potência emergente do Brasil e liquidaram os anseios de autonomia do continente africano. As condições econômicas severas criadas na década de 1980 coincidiram com o endurecimento político do maior credor brasileiro, os Estados Unidos. O retorno a certas condições já quase esquecidas da dependência brasileira em relação à grande potência ocidental confundiam-se com a recuperação da hegemonia norte-americana no Ocidente, no contexto da gestão de Ronald Reagan, que tinha no uso político das dívidas externas dos países do Terceiro Mundo e na cruzada contra o comunismo, seus principais eixos de ação.

O Brasil e a África sentiriam as conseqüências do endurecimento americano. No Brasil, a dívida que era de US\$25 bilhões, elevou-se para US\$53 bilhões em 1980 e para

⁶⁴A partir de 3/8/1984 o país passou a chamar-se Burkina Fasso (Republica do Burkina).

US\$105 bilhões em 1988. Na África, os efeitos da dívida e os ajustamentos estruturais coordenados pelo FMI, contribuíram para a generalizações de crises de natureza econômica e política, esfacelando-se as esperanças construídas desde a época das lutas de independência (Saraiva, 1996:185-187).

Mas, apesar das dificuldades econômicas vividas pelo Brasil e continente africano, os laços construídos com a África na década anterior não foram afrouxados. Na verdade havia conjunção de interesses para que o relacionamento continuasse. De um lado, os africanos buscavam diminuir a sua dependência em relação às ex-potências coloniais; e de outro o Brasil, carente de petróleo, mas com bens e serviços adequados a oferecer, mostravam-se como uma boa alternativa de opção (Pereira, 1985:2).

Na verdade, a continuação da cooperação comercial com a África era até estimulada pelo sistema financeiro internacional. A manutenção da balança comercial superavitária por parte do Brasil, era importante para dar conta dos déficits da balança comercial. Assim, a África retornou ao mesmo lugar de antes, sem a relevância absoluta que a crise do petróleo havia gerado na década anterior, em decorrência do problema da dívida externa (Saraiva:189).

O problema da dívida externa se acirrou no momento da transição da administração Figueiredo para a gestão Sarney, passando a se constituir no ponto mais grave e fraco da política exterior do Brasil. Formada basicamente por empréstimos tomados a taxas de juros flutuantes, a dívida externa cresceu geométricamente à medida em que o governo Reagan empurrou para cima as taxas de juros por razões de política econômica interna. Ocorrendo exatamente no momento em que declinavam os preços dos produtos primários, a dívida externa passou a constituir num dos mais grave elementos de perturbação socio-econômica para os países em desenvolvimento.

Para superar o problema de divisas que o pagamento dos juros da dívida requeria, o Itamaraty incentivou a prática do "countertrade"⁶⁵ ainda no período Figueiredo. A

⁶⁵O "countertrade" corresponde a uma troca de mercadorias, ou seja, o pagamento parcial ou total em mercadorias na compra de outras mercadorias. A aplicação e ressurgimento do "countertrade", no contexto internacional, pode ser entendido como decorrente de: a) a percepção de que a crise provocada pela dívida do Terceiro Mundo não era um problema temporário; b) como a crise é constantemente realimentada pelas taxas internacionais de juros e pela prática crescente de protecionismo, o "countertrade" podia auxiliar as

prática do "countertrade" pode ser considerado como um dos principais fatores que permitiu a retomada do relacionamento comercial com a África, a partir de 1984. Como o "countertrade" justifica-se a partir da existência de escassez de divisas e de excedentes em bens em serviços entre os parceiros comerciais, houve nesta prática, a tendência de concentração de comércio com pouco países. Principalmente com os parceiros africanos no qual o Brasil tinha maiores interesses, como foi o caso da Nigéria e Angola⁶⁶.

O "countertrade" significou um instrumento, ao mesmo tempo, econômico e político, que possibilitou o desenvolvimento de relações comerciais entre ambas as margens do Atlântico. Além disso, segundo os defensores desta prática, este relacionamento, que pode ser classificado dentro do plano bilateral Sul-Sul, possibilita maior autonomia em relação aos principais centros capitalistas. Com esta posição de força diplomática, o país terá melhores condições de renegociar a solução de sua dívida externa e seus diferentes interesses genéricos (Idem:306-7).

Na continuidade do relacionamento Brasil-África era fundamental o afrouxamento da tutela norte-americana sobre o Brasil e da européia sobre a África, caso contrario estes esforços não teriam êxito (D'Adesky, 1985:41). Para o Brasil, as relações com a África abriam possibilidades de reforçar o perfil externo do país nos fóruns multilaterais e no jogo diplomático global, pois falando como representante do Terceiro Mundo, o Brasil teria muito mais peso do que falando na condição de um só país (Sardenberg, 1980:24 e Lafer, 1984:125).

Do lado africano, o interesse principal na continuidade do relacionamento com o Brasil, era para substituir a tradicional opção pelas ex-potências coloniais. Para o embaixador da República Popular do Congo junto à ONU, a cooperação entre o Brasil e o Congo era um bom exemplo de como as relações horizontais entre os países em desenvolvimento poderiam contribuir para a construção de uma nova ordem econômica

exportações do Terceiro Mundo contornando as barreiras protecionistas, suprimindo as necessidades de divisas e promovendo o desenvolvimento industrial (Oliveira, 1987:262).

⁶⁶Com Angola, a prática do countertrade foi usada na troca de petróleo por venda de serviços, como por exemplo a construção de obras de engenharias da hidrelétrica de Capanda. Nesta empreitada, a Odebrecht constrói a barragem em associação com uma empresa soviética (fornecimento de turbinas), enquanto que fuma supervisiona as obras contradas pelo governo angolano. O custo da construção será pago parcialmente com petróleo angolano, numa base inicial de 10 mil barris diários (Pereira, 1985:88 e Oliveira, 1987:266-7).

internacional. O Brasil, que já possuía uma tecnologia intermediária tenderia a servir como fornecedor de bens industriais compatíveis com a realidade dos países mais atrasados mas que, em compensação, dispunham de matérias primas essenciais e de mercado (Oliveira, 1987:215).

No mesmo sentido segue a declaração do presidente da Costa do Marfim, Houphoet-Boigny de que o seu país pretendia “tomando o Brasil como exemplo, realizar uma cooperação que poderá servir não somente aos nossos dois países, mas também à África e mesmo ao Terceiro Mundo” (D’Adesky, 1985:11).

Segundo a pesquisadora nigeriana das relações Nigéria-Brasil, Joy Ogwu (1983:1), “a intensificação do recente relacionamento Nigéria-Brasil desperta para as emergentes relações Sul-Sul. Na realidade, ocorre a tendência generalizada de interpretar o relacionamento especial não só como um modelo de interação entre dois poderes regionais em desenvolvimento, cada um deles característico de sua própria região, mas também como um “caso exemplar” para a emergente associação Sul-Sul”.

A idéia de reforçar os laços Sul-Sul associado às premissas do universalismo nas relações exteriores, por parte do Brasil, levou o governo brasileiro em parceria com a Nigéria a postular um novo quadro das relações internacionais no Atlântico Sul em oposição à perspectiva de militarização desencadeada pelos Estados Unidos, e apoiada pela Argentina e a África do Sul, no início dos anos 80. Este será o tema de análise no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2 - A “Pax Atlântica”: Conflitos e Interações no Atlântico Sul

2.1 - A África do Sul, a Argentina, e a Organização do Tratado do Atlântico Sul

A idéia de um sistema de segurança sul-atlântica resultou de uma sequência de eventos relacionados à bi-polaridade que se formou após a II Guerra Mundial. Estes eventos podem ser agrupados em dois principais eixos vinculados ao sistema de defesa ocidental que foram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca- TIAR-, e o “Simonstown Agreement” oficialmente denominado de “Sea Routes Agreement” (Coutau-Bégarie, 1985, p.110).

O TIAR, como já foi mencionado, é também conhecido como “Acordo do Rio”, e funcionava à nível precário já que não envolvia comandos militares combinados (como a OTAN) nem tampouco chegava a ser um órgão de planificação militar para assegurar a coordenação em termos de sistema integrado. Fundamentava-se mais nos esquemas da “Interamerican Defense Board”, posta em prática pelo governo dos EUA a partir da II Guerra, com a missão de fazer recomendações com vistas a aperfeiçoar a coordenação das políticas nacionais de defesa. O TIAR, seguindo este modelo, tinha um caráter predominantemente bilateral estabelecido a partir de acordos de cooperação militar dos EUA com cada país sul-americano.

O “Simonstown Agreement” por sua vez, constituiu-se efetivamente, num acordo técnico com resultados práticos e engajamentos bem definidos. Tinha um comando unificado o “South Atlantic Command”, representado por uma autoridade britânica designada pela Royal Navy ; havia o compromisso de fornecimento, por parte da Grã-Bretanha, de equipamentos navais para a marinha sul-africana; e a atribuição destinada à África do Sul, de zelar pela defesa da África Austral contra um inimigo comum. Do ponto de vista militar, o acordo era ideal para a Grã-Bretanha e, por extensão, para a OTAN, envolvida com a possibilidade de extensão da área de influência soviética para esta região meridional da África (Idem:111).

Após receber apoio dos países colonialistas (França, Bélgica e Portugal) que se dispunham mesmo a ceder suas bases africanas à disposição da OTAN, a Argentina,

inesperadamente, vai fazer coro a estes esforços de cooperação militar sul-atlântica. Os militares argentinos que derrubam Peron em 1955, até então o principal oponente a qualquer colaboração com os Estados Unidos, passam a se preocupar com a emergência do poder marítimo brasileiro em função dos acordos militares bilaterais (propiciados pelo TIAR), estabelecidos entre o Brasil e os EUA. A Argentina, por conta da política de Peron, encontrava-se isolada e mal-equipada em termos de equipamentos navais; isto exigia, na concepção dos militares argentinos, uma atuação mais agressiva por parte do governo que deveria iniciar, através de maior aproximação com Washington. Graças à iniciativa argentina, são dados os primeiros passos para a constituição do sistema de defesa integrado do Atlântico Sul, que seria posteriormente denominado de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

Em julho de 1956, a Argentina sugeriu uma cooperação naval no Atlântico Sul como fundamento de conversações preliminares para o estudo das bases de uma organização para a defesa do Atlântico Sul, posição esta reiterada por ocasião de uma segunda conferência realizada um ano seguinte (Dodds,1994:33). Esta proposição ia de encontro as preposições de Golbery do Couto e Silva que advertiu para as ameaças soviéticas na costa atlântica da África que, segundo ele, deveria ser protegido por todos os países “livres” da região. Entretanto, esta iniciativa sofre as restrições impostas pela diplomacia do Brasil que não aceitava nenhuma aliança militar fora dos quadros do Tratado do Rio (TIAR). Os resultados da conferência, como era de se esperar, esteve longe das propostas argentinas e definiu-se apenas pela criação do “Comitê Interamericano de Defesa do Tráfico Marítimo”, encarregado de coordenar os planos estratégicos, de assegurar as trocas de informações e organizar as manobras comuns. Estas últimas vão se efetivar por duas vezes, em 1957 (manobras Atlantis I) e em 1958 (Atlantis II), sendo posteriormente abandonadas.

Um ano depois (1959), os Estados Unidos tentam trazer para os quadros do TIAR este esquema de manobras navais, fazendo aprovar um plano de proteção do tráfego marítimo, que se denominou de “Coordenação Marítima do Atlântico Sul (CAMAS), dividido em quatro comandos operacionais (COLCO) instalado na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Para aperfeiçoar este esquema de defesa são organizadas as

conferências navais, reunidas a intervalos regulares de um ano, para acertar os detalhes técnicos e funcionar de forma mais coordenada. Sob sua égide vão ser organizadas a cada ano, as manobras interamericanas UNITAS.

Entusiasmados com o apoio dos países sul-americanos às premissas da Coordenação Marítima do Atlântico Sul (CAMAS) os integrantes norte-americanos da Conferência Naval estabelecem as bases teóricas do que seria o embrião de uma defesa integrada, a partir de uma divisão do Atlântico Sul em três zonas: a zona I, cobrindo a região do Caribe e de responsabilidade da marinha dos EUA; a zona II que vai do litoral brasileiro às costa africanas central e ocidental, em atuação conjunta das marinhas brasileira e norte-americana; e a zona III desde o Prata até a África Austral. Nesta zona a marinha dos EUA contaria com o apoio argentino e, oficiosamente, com a marinha sul-africana (Coutau-Bégarie, 1985:115).

Entretanto, este esquema tinha dificuldade de ser efetivamente operacionalizado, devido às dificuldades decorrentes da fragilidade das marinhas dos países sul-atlânticos, e do próprio desinteresse norte-americano em aparelhá-las adequadamente e mesmo deslocar seus efetivos navais para a região. As principais queixas eram que os EUA apesar de valorizar as manobras da UNITAS no quadro do seu sistema de defesa, não contemplava os seus parceiros com suficiente assistência naval o que os levava a crer que havia interesse deliberado dos EUA, em manter suas marinhas num nível permanentemente secundário. Ao mesmo tempo a diplomacia americana procurava dissuadir seus aliados de procurarem adquirir armamentos modernos e incitá-los a consagrar esforços preferencialmente no desenvolvimento econômico interno. Por este motivos é que as manobras da UNITAS foram apenas simbólicas, ou seja, apenas uma demonstração de força do poder naval norte-americano, sem correspondência de fato com forças navais expressivas por parte dos países da região (Idem:121).

Os sul-africanos, por seu turno, também procuram expandir suas bases de cooperação militar além dos acordos bilaterais com a Grã-Bretanha convocando uma reunião dentro dos quadros do "Simonstown Agreement", em que compareceram Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Bélgica e Portugal para uma conferência sobre a segurança das linhas marítimas que passam pelo Cabo da Boa Esperança. Neste mesmo período, as

potências européias procuravam manter uma relativa distância da política racista da África do Sul e consideravam exagerado, naquele momento, os temores sul-africanos da ameaça soviética aos mares austrais. Por outro lado, apesar do processo de descolonização no continente africano, as potências coloniais européias mantiveram suas bases na região (que seriam posteriormente, mantidas através de tratados), o que lhes permitiram concluir que o acordo de Simonstown era uma solução muito cara politicamente, por representar um apoio indisfarçado ao regime do “apartheid”.

Na década de 70, a tese da criação da OTAS ganhou alento com a retomada dos velhos temores a cerca da ameaça soviética no Atlântico Sul e na África Austral, justificada com a expansão marítima soviética na região e a criação dos países da “linha de frente” formada por governos pró-marxistas. Uma série de acontecimentos extra-regionais também contribuíram para o recrudescimento destes novos temores: a crise do petróleo de 1973 e o fechamento do Canal de Suez trouxe a tona a questão da segurança da Rota do Cabo já que, ao mesmo tempo, ocorria a intervenção soviética em Angola e Moçambique e o processo de retirada da Grã-Bretanha do porto de Simonstown na África do Sul (Dodds, 1994:34).

Atento a estes fatos, o governo sul-africano declarou em 1976 que “os comunistas estão transformando a área em um lago soviético...é comum se ver de 30 a 35 barcos passarem por aqui e nada podemos fazer. Estamos sós”(Idem:34). Neste mesmo ano, teve lugar em Buenos Aires uma reunião entre oficiais das marinhas do Brasil, Argentina, África do Sul e Estados Unidos para discutir a defesa do Atlântico Sul (Moneta, 1983:118). A presença soviética na África, somada às atividades de seus barcos pesqueiros nas águas do Atlântico Sul, foi percebida com preocupação pelos oficiais presentes na reunião pois, segundo eles, alguns destes barcos forneceriam armas aos movimentos de guerrilhas na América do Sul e na África. As preocupações com a segurança das comunicações marítimas para os países ocidentais também foi levantado na reunião, o que levaria a idéia da importância de um pacto de defesa integrada como única forma de reverter a situação de perigo de uma “invasão” soviética (Alvarez, 1995:26-7).

Para identificar o âmbito geográfico de atuação do Tratado do Atlântico Sul, os geopolíticos argentinos e brasileiros buscaram defini-lo como uma bacia oceânica cujo

limite norte situaria-se desde a costa nordeste do Brasil até algum ponto da África Ocidental, acima do Equador (Lhaver, 1984:42). O efeito de tal demarcação era conceber o Atlântico Sul como bacia oceânica cujas costas sul-americanas e africanas seriam fusionadas numa mesma dimensão estratégica, haja visto que até então elas eram consideradas separadamente, em função das concepções estratégicas anteriores (TIAR e "Simonstown Agreement").

A criação de um "lago sul-atlântico" teve importantes efeitos pelo menos a nível das concepções estratégicas dos países ribeirinhos. Em primeiro lugar porque garantia para os países da região, maior controle por ocasião de uma eventual ameaça que pudesse colocar em risco os seus respectivos regimes de governo (militar na América do Sul e o "apartheid" na África do Sul). Através do Atlântico Sul, fluíam o petróleo e outros recursos naturais mas, principalmente os submarinos e navios soviéticos e com ele a ameaça comunista. A iniciativa da OTAS prometia restaurar a estabilidade política e econômica ao mesmo tempo que interrompia a afluência do comunismo. Como assinalara um jornal argentino "Existe una voluntad de apoyo mutuo y cooperación en la defensa del Atlantico Sur... la presencia soviética en África occidental y en el Atlantico Sur en general debe recibir una respuesta estratégica a fin de preservar nuestra seguridad nacional" (La Prensa, 5.7.1980).

Em segundo lugar deve-se resaltar que a criação do "lago sul-atlântico" permitiria aos países envolvidos defender seus interesses estratégicos específicos, numa tática de convencimento das grandes potências ocidentais da necessidade de que as águas do Atlântico Sul deveria ser patrulhadas mediante a delegação de poderes às potências regionais (África do Sul, Argentina, Brasil). Estes países teriam como tarefas principais vigiar, através de meios militares adequados, os pontos de passagens essenciais para o comércio dos países industrializados do Norte e dissuadir os soviéticos em suas tendências expansionistas.

Nesta perspectiva, os estrategistas e geopolíticos locais procuraram definir suas atribuições levando em conta a concepção do sistema integrado previsto na OTAS. No caso da Argentina, os geopolíticos sugeriam o controle das ilhas Malvinas para exercerem funções de patrulhas no Estreito de Magalhães e na Passagem de Drake a fim de

contrabalançarem a Armada soviética. As pretensões argentinas sobre a Antártida também foram incluídas nesta concepção de sistema integrado, alegando-se que as suas reivindicações sobre a Península Antártica deveriam ser vigorosamente defendidas haja visto a existência de estações soviéticas na área, que poderiam ser rapidamente convertidas em bases militares com sérias ameaças às rotas de navegação do Atlântico Sul.

No caso da África do Sul, a participação na OTAS garantiria ao governo branco certa legitimidade face ao sistema ocidental. Além disso, poderia propiciar melhor meio de defesa de seus interesses na região da África Austral no caso de uma eventual "revolução negra", através de um mecanismo militar mais potente.

As perspectivas de retomada dos acordos de cooperação militar e sobretudo, a criação do sistema integrado de defesa, reunindo os países sul-atlânticos, foram acentuados a partir da gestão de Ronald Reagan na presidência dos Estados Unidos. Assim que assumiu o governo, no início dos anos 80, Reagan atribuiu grande importância à questão da defesa do Atlântico Sul, traduzindo uma revisão doutrinária profunda na estratégia militar dos Estados Unidos. Um dos principais teóricos desta nova orientação estratégica foi Ray S. Cline antigo diretor adjunto da CIA que a expõe claramente em seu livro, publicado em 1977 e atualizado em 1980 denominado "US Foreign Policy and World Power Trends". Neste livro, Cline critica a política de direitos humanos do governo de Carter, por ter negligenciado a importância de seus aliados tradicionais ao intrometer-se deliberadamente em seus assuntos de política interna (como foi o caso dos países de regime militar da América do Sul, por exemplo) e de ter feito muitas concessões aos governos comunistas ao invés de combatê-los (como por exemplo a retirada de tropas americanas da Coreia do Sul e a marginalização de Taiwan face à China). Para ele era preciso mudar a orientação estratégica norte americana para uma política fundada sobre uma defesa forte e construção de alianças sólidas com seus aliados tradicionais.

Como proposta para esta nova fase da política externa norte-americana,, Cline vai propor a constituição de vasto sistema de defesa denominado "Aliança de Todos os Oceanos", que seria na prática uma transposição da OTAN em escala mundial. O eixo central desta aliança seria constituída pelos países membros da OTAN, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Taiwan e Israel. Posteriormente, seriam incorporados a esta aliança

outros países anticomunistas, notadamente aqueles com vocação de potência regional como a Arábia Saudita no Indico, a Indonésia e Coreia do Sul no Pacífico; a África do Sul e o Brasil no Atlântico Sul. Segundo Cline, a participação de países como a Espanha, Turquia, Filipinas, México e Nigéria seria útil, mas ele tinha dúvidas quanto à possibilidade de adesão em função de seus respectivos problemas internos e suas reticências vis-à-vis à diplomacia norte-americana. Concluída todas as adesões formar-se-ia assim, uma aliança mundial com uma liderança forte em cada uma das onze zonas "politectônicas" identificadas por Cline (Cline, 1980, p.181-203).

Nesta aliança, a premissa propugnada por Cline era a de que todos os países capitalistas deveriam cooperar com os Estados Unidos contra o bloco comunista, ignorando os antagonismos regionais existentes entre os países de uma mesma zona e os objetivos específicos de cada um deles em relação ao conjunto regional e mundial. A dimensão marítima atribuída a esta aliança abria possibilidades para maior cooperação naval já que a US Navy sózinha não teria condições de cumprir as tarefas estabelecidas de defesa de todos os oceanos. Isso implicou, portanto, na necessidade de contar com o apoio das potências regionais em cada um dos pontos-chaves dos oceanos através do reequipamento das marinhas e do estabelecimento de bases de apoio naval.

No Atlântico Sul, a única base disponível era insuficiente pois se resumia a o aeródromo de Widewake, na ilha de Ascensão. Era preciso portanto, revitalizar os portos sul-africanos, notadamente o de Simonstown, e restabelecer níveis de cooperação naval de maior amplitude com os países sul-americanos. Deste modo, o dispositivo oceânico mundial dos EUA até então largamente lagunar no Atlântico Sul, iria torna-lo integrado às bases do Caribe, Lajes, Ascensão, Walvis Bay, Simonstown e os portos brasileiros. Pelo menos era este o objetivo da gestão Reagan na sua estratégia de dissuasão contra as investidas marítimas soviéticas.

Uma das primeiras decisões do governo Reagan foi de enviar um de seus conselheiros em missão na América do Sul, ao mesmo tempo em que pressiona o Congresso de seu país a abolir as restrições da venda de armas aos países sul-americanos. Sem muitas dificuldades consegue o apoio dos congressistas que autorizariam, imediatamente, a venda de três aviões de luta anti-submarino ao Uruguai e a retomada da

ajuda militar norte-americana à Argentina e ao Chile. Neste contexto, os governos sul-americanos mostram-se bastante receptivos às proposições de defesa comum que lhes apresentam os emissários norte-americanos como o Gal. Vernon Walters, Gal. Richard Ingram e o Almirante Harry Train, comandante em chefe no Atlântico Sul.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos multiplicam os seus contatos com o governo sul-africano resultando daí o fim do embargo de armamentos, o retorno de adidos militares dos Estados Unidos para atuarem na África do Sul e a autorização para oficiais da guarda costeira sul africana receber formação especializada na marinha norte-americana. Como demonstração do interesse de Reagan para com a África do Sul, os Estados Unidos, em agosto de 1981, se opõem ao veto da resolução do Conselho de Segurança da ONU que condenava as incursões sul-africanas em Angola (Coutau-Bégarie, 1985:126-7).

As perspectivas de consumação do projeto da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) passaram a ser bastante promissoras. Em maio de 1981, é realizada em Buenos Aires uma conferência sobre a defesa do Atlântico Sul, reunindo especialistas do Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, África do Sul e Estados Unidos. Estes procuram preparar seus parceiros europeus para uma eventual colaboração com seus aliados do Sul "acasalando" as manobras da UNITAS 81 com aquelas da OTAN. Estes exercícios conjuntos, simbolicamente batizados de "Ocean Venture 81", colocavam em ação ativos militares bastante significativos: 125 000 homens, 1 000 aviões e 250 000 navios mobilizados juntos aos Estados Unidos e países membros potenciais da OTAS.

Os empreendimentos militares destinados a criação da OTAS estavam bem articulados e as expectativas de bons resultados eram bem animadoras. Mesmo as rivalidades regionais entre Brasil e Argentina deram uma trégua e pareciam se acomodar às estruturas desta aliança, conhecendo uma fase de melhoria desde 1978. Entre as marinhas argentinas e sul-africanas as relações eram as melhores possíveis. O próprio ministro Botha reconhecia que "existe entre ambos os países um entendimento em questões militares que consiste em periódicos exercícios militares navais e intercâmbio de cursos de formação e treinamento militar" (Clarín, 1982 apud Alvarez, 1995:29).

Entusiasmado com a compatibilidade de interesses entre a Argentina e a África do Sul, o Pentágono chegou mesmo a considerar a possibilidade de uma integração das marinhas sul-atlânticas com uma divisão técnica do trabalho em função dos equipamentos disponíveis e das bases navais de apoio. O Pentágono aventava até a possibilidade da participação da Nigéria, o que foi de pronto recusado pelo governo nigeriano.

A Guerra das Malvinas, em 1982, desfez a ilusão argentina de se afirmar militarmente no Atlântico Sul a partir da OTAS. A guerra colocou um ponto final no projeto de pacto militar regional, ocasionado pelo apoio norte-americano e sul-africano à Grã-Bretanha. A utilização da base naval de Simonstown pela frota britânica contribuiu para negar a idéia de pacto de defesa regional nos moldes da OTAS. O quadro das relações intra-regionais a partir daí vai evoluir na direção de um projeto de paz e cooperação, sugerido pela Nigéria e empreendida pelo Brasil inaugurando um período de "pax atlântica". Este será o tema de análise a seguir.

2.2 - A Parceria Brasil-Nigéria e o Estabelecimento da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul

No Brasil, a idéia de criação da OTAS sempre foi tratada de forma muito cautelosa mesmo entre os militares brasileiros mais ortodoxos que tinham uma perspectiva da projeção do país no Atlântico Sul, não necessariamente convergente com a dos argentinos e sul-africanos. As primeiras discussões, em torno do tema do pacto militar no Brasil, iniciaram-se no fim dos anos 60 e começo da década de 70 através de alguns estudos realizados na Escola de Guerra Naval e Escola Superior de Guerra. A base destes estudos era a crítica à ineficácia do TIAR em termos de proteção marítima e a necessidade de se redimensionar os mecanismos de defesa do Atlântico Sul, concebendo-os em extensões mais abrangentes (Miyamoto, 1985:263). Mas as poucas defesas existentes sobre o constituição do pacto militar eram constantemente rechaçadas pelo governo brasileiro, através de seus representantes na chancelaria e no Ministério da Marinha que, em contínuos pareceres contrários, mostravam a inviabilidade do projeto.

Quando em 1975 o Brasil reconheceu o Movimento Popular de Libertação de Angola como o legítimo representante do país recém independente, os defensores do pacto militar ficaram inconformados, pois isto significaria uma colaboração indisfarçada a um regime político que eles abominavam e o que é pior, o país teria que conviver com um vizinho comunista separado apenas pelo oceano. As críticas principais eram difundidas através de jornais como o Estado de São Paulo, que em constantes editoriais atacavam a posição do Itamaraty, na pessoa do chanceler Azeredo da Silveira.

Para os seus defensores no Brasil, a OTAS era uma forma de captar recursos para desenvolver projetos de natureza militar e econômica, além de devolver importância estratégica ao Atlântico Sul, até então visto como um oceano excentrado em relação as outras bacias oceânicas. Entretanto, encontrou forte resistência dos principais setores dos governos Geisel e Figueiredo, contrários à idéia de pactos de segurança coletiva na região, principalmente envolvendo a África do Sul. Neste sentido, o Itamaraty foi habil, interna e externamente, em desviar as preocupações estritamente militares para o tema da cooperação econômica e política pois sabia que qualquer ação conjunta entre o Brasil e a África do Sul sacrificaria todo o esforço na África Negra e, especialmente, na região da África Austral.

A atitude do governo brasileiro foi a de manter uma política africana sem incluir a presença sul-africana como parceira prioritária. A convicção do chanceler Saraiva Guerreiro era a de que o Brasil perderia em ambos os lados do Atlântico, caso viesse a aceitar qualquer acordo de segurança na região envolvendo a África do Sul. E soube envolver os países africanos mais sensíveis ao "apartheid" na manobra diplomática ousada de fazer frente à Otas. Segundo declaração do próprio ministro:

"O Brasil, como as nações em desenvolvimento na África, tem interesse em manter o Atlântico Sul, afastado da corrida armamentista e da confrontação entre as superpotências. O Atlântico Sul, até hoje, constitui um oceano que poderíamos considerar "desarmado". É nosso interesse manter o oceano nesse Estado, dedicado essencialmente às atividades pacíficas do intercâmbio comercial, econômico, cultural e humano. E esse, acredito, também é o interesse africano" (Saraiva Guerreiro, 1982:50).

A postura do Ministro reforçava as decisões tomadas anteriormente, desde que se iniciaram os rumores de criação do Pacto de Defesa do Atlântico Sul. O Itamaraty defendia que qualquer iniciativa nesse sentido tinha que envolver também os países africanos da África Negra e as Nações Unidas.

A estratégia do Itamaraty foi bem sucedida. Angola e Nigéria apoiaram imediatamente a saída diplomática brasileira. O ministro das Relações Exteriores de Angola declarou, em julho de 1977, que os rumores de uma aliança militar no Atlântico, que margeava seu país, eram uma ofensa aos povos da África Austral e uma ameaça à paz mundial. A percepção angolana era de que a criação da OTAS reforçaria as forças armadas sul-africanas e seu objetivo de desestabilizar os países negros vizinhos dentro da sua política de "estratégia total" voltado para preservação do regime do "apartheid".

A Nigéria por sua vez, foi o principal parceiro atlântico do Brasil pois também se manifestava contrária a um pacto de defesa militar na região. O ministro das Relações Exteriores da Nigéria, Joseph Garba, em um seminário de governo do Nigerian Institute of International Affairs (NIIA) no ano de 1976 defendeu a criação de um eixo comercial e de segurança em termos diferentes da proposta sul-africana e argentina (Alencastre, 1980:12). Para ele, o único eixo possível no Atlântico era o que envolvesse a Nigéria, o Brasil e Angola. Essa posição seria também defendida quando visitou o Brasil, em maio de 1977, onde pronunciou um duro discurso. Afirmando-se surpreso com a idéia da existência de alguma ameaça soviética no Atlântico, Garba argumentou que a única ameaça na região era a política racista da África do Sul. Para o ministro nigeriano, planos de militarização da região que incluíssem a África do Sul deveriam ser imediatamente esquecidos (Jornal Folha de S.Paulo, 25.5.1977).

Seguindo a política de afastamento da África do Sul, o Itamaraty decidiu fechar a representação consular da Cidade do Cabo em 1977 e impor restrições a ampliação dos investimentos da Anglo-América Corporation nas atividades mineradoras no Brasil. Com

isso o Brasil procurava mostrar à África Negra, e especialmente a Angola e Nigéria, que os vínculos que haviam unido o Brasil à África do Sul tinham cessado⁶⁷.

Nas Nações Unidas, o Brasil denunciou o projeto de bomba atômica da África do Sul e defendeu, desde o final da década de 70 e durante toda a década 1980, a transformação do Atlântico em uma zona de paz e de cooperação, a cargo dos países da região. Nascia assim, graças às iniciativas brasileira, a idéia da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). Este projeto, permitido graças ao rompimento do acordo militar com os Estados Unidos, sofreu deste último, severas restrições. A eleição de Ronald Reagan e sua obstinada cruzada contra a União Soviética envolveu a região do Atlântico Sul no plano militar do Pentágono, iniciando-se uma forte campanha contra a pax atlântica de iniciativa brasileira-nigeriana.

A aproximação da Argentina com a África do Sul, maiores defensoras do Pacto Militar foi, neste particular, inevitável. O Embaixador especial para a Argentina, General Vernon Walters, ante a recusa brasileira em participar das negociações, chegou a afirmar que o interesse brasileiro era transformar o Atlântico Sul num "lago brasileiro". Apesar das fortes pressões dos Estados Unidos, o Brasil manteve-se firme na sua decisão de desmilitarização da região sul-atlântica.

A estratégia do Itamaraty era a de aproveitar a efervescência provocada pela proposição da OTAS para insistir no Atlântico como uma área desmilitarizada, fora da corrida nuclear e cada vez mais aberta ao comércio. A intenção era reforçar os laços com os países da África Negra e contrabalançar a influência argentina e sul-africana na região. A zona de livre-comércio e cooperação era a melhor forma de manter a própria condição já conquistada pelo Brasil que, para consolidar sua posição, iniciou um amplo processo de convencimento dos países da região à sua tese.

Coube à Nigéria organizar a ofensiva diplomática do lado da África para a obtenção de votos nas Nações Unidas, para o projeto brasileiro. Para a Nigéria, as motivações eram inúmeras mas as principais diziam respeito à sua luta contra o apartheid

⁶⁷Porém, como observa Saraiva (1996:202) havia inequívocas ambiguidades nas relações do Brasil com a África do Sul, pois se diplomaticamente o país condenava o regime do governo sul-africano, isso não impediu a continuidade de profícuas relações comerciais que se estenderam até meados dos anos 80.

sul-africano e sua projeção como liderança regional. O crescente interesse comercial entre o Brasil e a Nigéria, aliado ao fato de que os dois países tinham a maior população negra nas costas atlânticas, facilitou a ofensiva diplomática comum.

Na perspectiva do governo brasileiro, o Atlântico era uma região de interesses cooperativos e por isso não deveria submeter-se à exclusiva influência militar das grandes potências ou de poderes regionais como os da África do Sul e da Argentina. Como meio de reforçar esta posição, o governo brasileiro enviou duas corvetas à Nigéria em 1984, e propôs a realização de manobras navais comuns, a partir deste ano (Coutau-Bégarie, 1985:194).

No plano interno, Saraiva Guerreiro também teve o cuidado de manter ao seu lado, os setores militares mais interessados na questão. Em seus discursos junto aos oficiais da Escola Superior de Guerra entre 1979 e 1984, o chanceler procurou sublinhar a necessidade de o Brasil garantir a política africana anteriormente desenvolvida por meio da manutenção do Atlântico livre da corrida armamentista. Ao mesmo tempo, utilizou-se do debate no contexto da transição democrática no qual a política externa vinha sendo o ponto de unanimidade entre as forças oposicionistas, isso fortalecia as percepções da política atlântica que o Itamaraty vinha conduzindo (Saraiva, 1996:212).

Foi esse, portanto, o contexto da luta diplomática travada pelo Brasil para ter aliados à sua proposta de criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. O encaminhamento da proposta à XLI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 1985, apesar da oposição da África do Sul e dos Estados Unidos, foi vitoriosa graças aos aliados africanos e sul-americanos, inclusive da Argentina após o desastre do caso Malvinas. Com isso, instaura-se a "pax atlântica" graças à vitoriosa ofensiva diplomática brasileiro-africana.

Debatido na Assembleia Geral das Nações Unidas, a iniciativa brasileira materializou-se como Resolução de nº 41/11 de 27 de outubro de 1986. Os principais objetivos da resolução foi a promoção da paz e da cooperação entre os povos da região sul-atlântica, ou à paz como objetivo maior e à cooperação como instrumento ou meio para atingir esse fim (Mourão, 1988:49-60). Com o intuito de contribuir para o fortalecimento da paz internacional e segurança, a Resolução procurou afastar as

possibilidades de conflito militar, emprego de armas nucleares e estabelecimento de bases militares na região por parte das superpotências. Também convocava os países ribeirinhos a respeitarem mutuamente os princípios de não-intervenção, soberania e integridade territorial, e cooperarem na eliminação de toda forma de tensões, subversões e agressão. Além disso, a iniciativa objetivava promover a cooperação regional para o desenvolvimento econômico e social, a conservação dos recursos vivos e o uso pacífico do Atlântico Sul (Venter, 1996:18-9).

2.3 - A Constituição da ZOPACAS: Limites e Possibilidades de Interação Regional

Como vimos anteriormente, a idéia de transformar o Atlântico Sul em uma zona de paz e cooperação foi produto do período da Guerra Fria e representou um grande esforço brasileiro-africano no sentido de manter o Atlântico Sul afastado do conflito Leste-Oeste. Um outro componente adicional foi também a suspeita de que a África do Sul havia adquirido a capacidade de fabricar artefatos nucleares.

Mas a questão da segurança militar não foi o único tema da resolução da Zopacas. Houve também o interesse em incrementar relações econômicas, políticas e culturais entre a América do Sul e a África Ocidental, Central e Austral, envolvendo todos os países que margeiam o Atlântico Sul. A grande distância que separava a África e os países sul americanos dos maiores centros econômicos, também indicava que medidas criativas tinham de ser adotadas no campo econômico, para neutralizar esta desvantagem, através do incremento do comércio intra-regional.

A iniciativa diplomática brasileira de promover a Resolução de criação da Zopacas deu margem á ampla discussão sobre a sua implementação. No plano militar, a discussão envolveu as forças armadas que procuraram destacar as diferenças entre desmilitarização e não-militarização dos países da Zona, já que a primeira reduziria a capacidade militar desses países, principalmente no que concerne ao poder aeronaval. A conclusão dos

militares foi de que a Resolução não inibe o desenvolvimento da capacidade militar regional, pois visava limitar tão-somente a ação dos países estrangeiros à área⁶⁸.

Para os críticos da proposta, com esta ressalva não se fez qualquer restrição ao aumento da capacidade bélica ou às pesquisas nucleares, o que dificultaria a implementação da proposta da Zona, sobretudo no que diz respeito ao fomento da paz na região, pois segundo ele, “fala-se em paz, em zonas de cooperação, mas não se abre mão do poderio bélico” (Miyamoto, 1987:21-22). Ainda segundo ele, “torna-se pertinente perguntar qual a eficácia desta zona que, além de não contar com a tutela norte-americana (...), tem como contrapartida a possibilidade de fortalecimento militar dos países ribeirinhos (Idem:22).

Os militares, contudo, argumentam que a proposta é positiva justamente por permitir o desenvolvimento dos poderes navais pelos países da região, delimitando responsabilidades e buscando evitar interferências externas. Para Flores (1987:420, por exemplo, com a Zopacas, “a Marinha brasileira teria como desenvolver uma certa capacidade “dissuatória”, que poderia ser implementada com base na cooperação naval regional, de forma a criar dificuldades para a intervenção das potências extra-regionais”

O primeiro encontro de representantes dos países da Zopacas foi realizado no Rio de Janeiro, entre 25 a 29 de julho de 1988, onde ocorreram trocas de informações preliminares sobre as principais questões envolvendo as metas propostas para a Zona. O segundo encontro teve lugar em Abuja, Nigéria, no período de 25 a 29 de junho de 1990 e representou a cristalização de novas linhas mestras de ações entre os estados membros da Zona. Contudo, as modificações no cenário internacional na época, com o fim da Guerra Fria, removeu algumas das mais visíveis motivações das iniciativas da Zopacas: do ponto de vista geopolítico, a posição estratégica relativamente relevante desempenhada pelo Atlântico Sul durante a Guerra Fria foi gradativamente perdendo importância e, com ela, a própria idéia da Zopacas, originada justamente deste contexto de confronto potencial.

⁶⁸Segundo o item 11 da Resolução “a questão da não-militarização do Atlântico Sul, refere-se especificamente às atividades relacionadas às questões e interesses internacionais alheios aos da região, de maneira a não afetar de modo algum os programas de modernização e desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área. É importante, pois, que fique claramente entendido que o conceito de não-militarização da área por países a ela estrangeiros não pode ser confundido com o de desmilitarização no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região.

Além disso, a falta de uma estrutura institucional para a Zopacas também contribuiu para uma perda de interesse em levar adiante o projeto, por parte dos Estados-membros, muitos dos quais confrontados com sérios problemas domésticos. Com isso a iniciativa da Zona estagnou-se e quase foi abandonada, não fosse a atitude da diplomacia brasileira em relançar o projeto em novas bases, em 1992, levando em consideração a nova realidade internacional do pós Guerra-Fria. Considerando que o conceito da Zona era potencialmente viável no sentido de fomentar o desenvolvimento das economias da região, buscou-se, a partir do novo contexto internacional, um rearranjo de prioridades com ênfase na cooperação econômica mais do que na idéia de paz, através de ações coletivas por parte dos países membros em promover o desenvolvimento na Zona.

Contribuiu para essa nova etapa do processo de constituição da Zona Econômica do Atlântico Sul, o sucesso da conclusão do processo de independência da Namíbia, a democratização da África do Sul, os esforços coordenados para por fim à guerra civil em Angola e a normalização das relações diplomáticas entre a Argentina e a Grã-Bretanha em torno da questão das Malvinas.

A versão final da Zopacas foi um arranjo informal entre os países da bacia do Atlântico Sul. O motivo mais forte foram as águas do Atlântico Sul, considerando que o corpo de águas oceânicas proporcionam, por si só, inúmeras oportunidades para ação comum no sentido do seu aproveitamento.

As resoluções que formalizaram a ZOPACAS incorporaram estas percepções enfatizando os direitos humanos, igualdade racial, justiça e liberdade como elementos integrais da paz, desenvolvimento e cooperação nos níveis nacional e regional. Também enfatizou a importância do Atlântico Sul nas transações marítima e comercial global e como suporte para a aplicação da lei marítima internacional, incluindo a liberdade de navegação em alto-mar.

O terceiro encontro dos países da Zona, realizado em Brasília nos dias 21 e 22 de setembro de 1994, adotou a Declaração da Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Meio Ambiente Marítimo, e a Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul, e decidiu estabelecer um Comitê Permanente da Zopacas. Em termos gerenciais, as resoluções das Nações Unidas exortou os Estados a cumprirem os princípios

enunciados na Resolução da Assembleia geral da ONU 41/11 de 1986, a partir das quatro áreas de ação que dava à Zona mais estatura e visibilidade internacional. Estas áreas de ação são as seguintes:

I- Meio Ambiente - Com respeito à proteção do meio ambiente e dos recursos marinhos no Atlântico Sul, os países membros da Zona estão estudando meios e formas de cooperação, com base no Capítulo 17 da Agenda 21 acordada na Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimentos, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), e na Convenção Internacional do Direito do Mar, cujo Artigo 191 recomenda a adoção de tratados regionais para a proteção do meio ambiente dos oceanos. Apesar de modestas, as medidas propostas poderiam assegurar a existência de benefícios mútuos e crescente interação entre os países membros além de assegurar à Zona uma estrutura de funcionamento mais prática.

Um exemplo de funcionamento prático seria a criação de uma rede de vigilância que poderia prevenir acidentes ecológicos e práticas predatórias, especialmente por países extra-zonais. Elas poderiam tomar forma no controle da pesca a partir da vigilância sobre os estoques de peixe e sua reprodução nas águas oceânicas e nas zonas econômicas exclusivas nacionais. Uma outra medida prática seria atuação conjunta em países, como a Namíbia, que não possui polícia costeira para vigiar as atividades pesqueiras, feitas por países extra-zonais em suas águas territoriais. O isolamento natural de muitas ilhas na região sul-atlântica também coloca a necessidade de suporte mútuo entre os Estados-membros: apesar de ser britânica, a principal ligação de Tristão da Cunha com o mundo exterior é feita pelo navio oceanográfico sul-africano *Agulhas* (Grove, 1995:224).

Um outro problema envolve a questão da poluição das águas acartetadas pelos navios que se servem da rota sul-atlântica. Como exemplos citam-se o navio japonês "Pacific Pintail", que transporta freqüentemente carga radioativa através do Atlântico Sul; o incidente com o navio russo que provocou descarga de toneladas de petróleo no porto de Santos; a deposição de lixo nuclear no oceano pelos países industrializados; e a utilização da Rota do Cabo pelos superpetroleiros, sendo que a metade são velhos e mal-conservados com riscos freqüentes de vazamento, ilustram a importância de se adotarem um sistema de preservação mais eficaz do meio ambiente marinho no Atlântico Sul.

A pesquisa oceanográfica, geofísica e meteorológica e a cooperação técnico-científica entre os países da região no campo dos recursos marinhos são também consideráveis, assim como a atração de investimentos para a exploração responsável destes recursos (Venter:, 1996:21).

2 - Desnuclearização do Atlântico Sul - Esta medida foi reforçada com a decisão do então Presidente sul-africano Frederik De Klerk de dismantelar seis artefatos nucleares construídos na África do Sul ao longo dos anos 80. Desde o primeiro encontro dos Estados-membros da ZOPACAS no Rio de Janeiro em 1988, deu-se ênfase no cumprimento da decisão da Organização da Unidade Africana na desnucleariação da África, e do Tratado de Tlatelolco na proibição de armas nucleares na América Latina e Caribe. Na perspectiva brasileira, deveria haver também um Tratado de Desnuclearização do Atlântico Sul que proibisse o uso, posse e estocagem de armas nucleares.

3- Cooperação Econômica e Comercial - A intensificação dos laços econômicos e comerciais entre a América do Sul e África é uma das principais metas da Zopacas. O fim da Guerra Fria e o conseqüente deslocamento da ótica estratégica pela economia de mercado, com a formação dos blocos econômicos regionais, tende a marginalizar os estados em desenvolvimento do Sul. A necessidade de intensificar a cooperação Sul-Sul coloca-se, nesta perspectiva, muito mais relevante do que antes. O comércio entre América do Sul e a África ainda desempenha um papel menor na economia-mundo. O mesmo acontece na performance individual dos países de cada um dos continentes. Em 1993, o comércio total da América do Sul, representou somente 4,5 por cento do total global e o da África, cerca de 2,4 por cento, enquanto que os países industrializados representaram 68 por cento.

O último encontro dos Estados-membros ocorreu na Cidade do Cabo, África do Sul, em 1996, e teve como pauta tentar revitalizar os princípios da Zopacas através do cumprimento das deliberações acertadas. O Ministro das Relações Exteriores da África do Sul Alfred Nzo e o Secretario de Assuntos Estratégicos do Brasil, Ronaldo Sardenberg, enfatizaram a necessidade de fortalecer os laços entre as duas margens do Atlântico Sul e

consolidar a região sul-atlântica como uma importante bacia econômica capaz de fomentar o desenvolvimento econômico na região. As mais importantes decisões surgidas no encontro da Zopacas na Cidade do Cabo foram:

- a) a cooperação entre os países membros da Zopacas deveriam ocorrer em todas as áreas, especialmente nos campos econômico, tecnológico, ambiental, cultural e esportivo;
- b) reafirmar a importância da diplomacia preventiva, manutenção da paz e construção da paz como meio desejável para a conservação da paz e segurança, enquanto meio para erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e social;
- c) ênfase no papel dos organismos de integração regional e sub-regional (SADC, CEDEAO e MERCOSUL) a fim de incrementar a competitividade internacional das economias nacionais como contribuição para o processo de desenvolvimento;
- d) convidar as comunidades acadêmicas, científicas e tecnológicas a participar nas discussões sobre o desenvolvimento do processo de cooperação na Zona;
- e) facilitar o estabelecimento de ligações aéreas, marítimas e de telecomunicações através do Atlântico Sul entre os Estados-membros da Zona;
- f) enfatizar a importância de prevenção de danos ecológicos das águas do oceano e garantir a conservação dos estoques de peixes para fim de reprodução;
- g) desenvolver programas de cooperação para iniciativas anti-tráfico de drogas na região;
- h) registrar a convicção dos estados-membros de que a Zona continuará a ser um ativo instrumento para promover a cooperação intra-regional e inter-regional (Grove, 1995:224).

Avaliando as perspectivas futuras da Zopacas, seria prudente lembrar que os esforços para estabelecer alguma forma de cooperação entre os países do Sul tem sempre encontrado os mesmos obstáculos: problemas de homogeneidade e heterogeneidade. A homogeneidade deriva da herança colonial comum e uma assimétrica relação com os países desenvolvidos do Norte. A heterogeneidade deriva das enormes diferenças entre os países do Sul, fruto do desigual desenvolvimento econômico, político e institucional por qual passaram ao longo deste século. A Zopacas ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar uma realidade funcional, e, além disso, tem que provar que a

heterogeneidade existente entre os países da Zona não se constitui em um impedimento para a promoção de interesses comuns.

Partilhando as águas do Atlântico Sul como uma fronteira comum e com limitados mas bem definidos objetivos, os membros da Zopacas tem grande chances de serem bem sucedidos nesta empreitada. Os esforços individuais e coletivos empreendidos na Zona serão determinantes para se saber se será possível superar as diferenças existentes (e distâncias) e transforma-las em vantagens.

O sucesso da diplomacia brasileira, ao propor originalmente a Zopacas, não foi uma vitória contra os países que propugnavam pela criação de um pacto militar na região, como a Argentina e a África do Sul. A vitória foi, sobretudo da política africana do Brasil, através da sua privilegiada parceria com a Nigéria. Com a realização da última reunião dos países membros da Zopacas na Cidade do Cabo, África do Sul, vencia-se o ultimo obstáculo para a ampliação da Zona, graças ao fortalecimento da democracia racial na África do Sul, e firmava-se a dimensão atlântica da política externa do Brasil (Saraiva, 1996:215).

CAPÍTULO 3 - O Brasil, a África e o Atlântico Sul em Tempos de Globalização

3.1 - As Transformações Atuais no Continente Africano

Quase quatro décadas desde o início do processo de descolonização e independências, a África Negra se encontra numa crise de dimensões sem precedentes. Esta crise pode ser visualizada através dos indicadores econômicos e sociais, cuja queda se acentuou nos anos 80. No plano econômico, a taxa de crescimento do PIB africano foi de apenas 1,3% a média entre 1980-1989. A taxa anual média de crescimento da produção dos setores variaram entre -1,2% para a indústria e 1,3% para a agricultura. Este descompasso resultou numa baixa da riqueza anual média, por habitante, de mais de -2%; ou seja, uma queda de 30% verificada no decênio, tida como década perdida para a África (Kankwende, 1994:10-11).

A mesma situação verificou-se nas relações do continente com o exterior. A regressão contínua dos volumes de exportação não cessaram de marginalizar a África no comércio internacional. Sua parte nesse comércio baixou consideravelmente, caindo de 4,7% em 1980 a 2,1% em 1989 do total mundial. Em termos de importação-exportação, seus fluxos comerciais são um pouco superiores a 1% do total das trocas internacionais (Hardy, 1995:20).

Uma das causas principais para a crise econômica africana foi o endividamento externo. A aplicação das políticas de ajustes econômicos e a imposição do receituário do Banco Mundial e do FMI constituíram um grande obstáculo para o desenvolvimento do continente, ao lado das guerras civis e das crises políticas. Na década de 80, os valores da dívida aumentaram de maneira espetacular, pulando de 138,6 bilhões de dólares em 1982, para 260 bilhões em 1989, o equivalente à 92% do PIB do continente. Somente os serviços da dívida aumentaram o equivalente a mais de 32% das receitas de exportação da África sub-sahariana.

Como resultado desta política financeira internacional, observou-se a diminuição da produção agrícola e a conseqüente dependência do mercado externo para abastecimento, a proliferação de doenças, fome e subnutrição e a queda da produção

industrial. No final dos anos 80, do total de países mais pobres do mundo, 66,6 % eram africanos, sendo que países como Somália, Libéria e Sudão, tiveram indicadores que os classificaram como países de quinto mundo caracterizado, sobretudo, pela fome endêmica.

Segundo os analistas africanos, a multiplicidade de documentos e de reuniões sobre a África, patrocinada por instituições financeiras internacionais no curso da última década, tornou-se paralizante para o continente. Isso porque impossibilitou que os africanos encontrassem seus próprios meios de desenvolvimento. Um exemplo disso foi a desconexão criada entre a assistência técnica internacional e a problemática dos recursos humanos nacionais.

O objetivo primordial da assistência técnica é o de promover o desenvolvimento econômico e social para o reforço da capacidade humana e institucional, a formação e a transferência dos conhecimentos e da tecnologia, objetivando tornar os países assistidos, capazes de conduzir autonomamente o processo de desenvolvimento. Entretanto, estes objetivos não foram atingidos na África. A assistência técnica tomou proporções inquietantes na maioria dos países africanos: 30 a 40% de ajuda exterior total, ou seja mais de 100 bilhões de dólares e o aporte de um número bastante elevado de especialistas que igualavam-se ao número dos nacionais.

Os efeitos foram o desemprego e o subemprego dos recursos humanos nacionais, a conseqüente fuga de cérebros e a necessidade de novos especialistas. Os problemas orçamentários de ajustamento econômico, por sua vez dificultava a contratação de pessoal qualificado e a compra de equipamentos que os recursos nacionais não podiam sustentar. Isso reforçou a necessidade de mais assistência, criando-se um círculo vicioso que aprofundou a dependência, ao invés de criar meios de desenvolvimento autônomo.

Um outro exemplo foi a ajuda "ao desenvolvimento" de equipamento bélico destinado a assegurar uma presença militar conforme os interesses estratégicos dos países fornecedores, geralmente as potências extra-continentais. Essa ajuda contribuiu para a necessidade de abrir mercados para indústrias militares (armas, munições, etc.) mais do que resolver problemas de desenvolvimento. Em contrapartida, os orçamentos nacionais passaram a destinar uma proporção cada vez maior de recursos às despesas similares, ao invés de os orientar para projetos de desenvolvimento econômico e social.

Os cânones do assistencialismo ocidental resumem a seguir os princípios do mercado. No curso das duas primeiras décadas do desenvolvimento as prescrições consistiam em desencorajar toda tentativa de planificação, identificado com o “socialismo”, e a estimular as práticas de “livre mercado”. Paralelamente, os discursos das agências internacionais, tenderam a propagar a imagem de uma África em grave crise por que é mal administrada pelos seus dirigentes. Ficavam ocultos, contudo, questões como a legitimidade real dos dirigentes africanos, o auxílio técnico, financeiro e político dos quais eles se beneficiavam, oriundos de seus parceiros no exterior. Ficou igualmente camuflada a questão do retorno que essa má-gestão africana trouxe aos países doadores de recursos (Kankwende, 1994:15).

Ao longo dos anos 90, a opinião pública africana passou a colocar em questão as políticas de reformas econômicas e, com elas, os regimes que as adotaram e as instituições financiadoras. Esse descontentamento tornou-se preocupante para a comunidade internacional que via riscos de maior crise num continente varrido por guerras civis em torno de grupos políticos rivais⁶⁹. Com isso, passaram a exigir maior democratização por parte das lideranças africanas, no processo de decisão política e econômica e a retirar apoio político caso esse processo não se confirmasse.

A defesa do pluralismo político foi visto como uma forma de levantar a tampa de uma panela de pressão fervendo, para deixar passar o ar e conter a explosão. Isso ajuda a explicar porque os defensores do ajustamento econômico, passaram a colocar como nova condicionalidade às suas ajudas ao continente, a democratização política e o reforço da capacidade de gestão política, pelos próprios africanos. Segundo alguns analistas africanos, esta operação aparenta-se àquela dos anos 60: a luta pela independência que era a contestação de uma ordem pela construção de uma outra ordem; foi substituída pela exigência aparente que é a direção política pelos nacionais (idem:15).

Os acontecimentos políticos em curso na África tendem a confirmar este fato, decorrente de um lento processo de mudanças políticas e sociais, desencadeadas pelo fim do regime de segregação racial na África do Sul e a eleição de Nelson Mandela. Os

acordos de paz em Angola, Ruanda e Burundi, a emergência de Laurent Kabila na República Democrática do Congo (ex-Zaire), também podem citados como importantes fenômenos de transformação do cenário político africano recente.

Três anos depois da eleição de Mandela, chega ao fim a era Mobuto no ex-Zaire, país de posição central na África. As atuais crises no Congo Brazzaville e em Serra Leoa podem ser interpretada como desdobramentos da nova política sul-africana e da República Popular do Congo⁷⁰. Nesse novo marco da vida política do continente, menciona-se a emergência de uma nova liderança⁷¹ dos quais fazem parte, além de Mandela e Kabila, Museveni (Uganda), Kagame (Ruanda), Zenawi (Etiópia) e Santos (Angola). De origem marxista, chegaram ao poder com uma visão nacional (e não tribal) da política e uma interpretação moderna da economia, que valoriza o mercado mas não descarta os compromissos sociais da ação estatal.

O papel da novas lideranças africanas também se destacaram na solução de conflitos vividos, por exemplo, em Angola e no ex-Zaire. O governo de Nelson Mandela foi um protagonista central nas negociações entre Mobuto e Kabila ou seus representantes, a bordo do navio quebra-gelos sul-africano "Outenique" aportado em Pointe Noire (Congo Brazzaville). Ao mesmo tempo que exercia o papel de mediador do Encontro, Mandela rejeitava a sugestão do ex-secretário de Estado norte-americano, Warren Christopher, de organizar uma força militar encaixada pela África do Sul e financiada pelos Estados Unidos para intervir no Zaire. O conflito foi resolvido inteiramente pelos africanos, sem nenhuma interferência externa, fato impensável até poucos anos atrás (Cadernos do Terceiro Mundo, 1997:49).

Juntamente com a democratização e a emergência de novos líderes africanos, o processo de desenvolvimento econômico também começa a dar sinais de revitalização,

⁶⁹Para muitos pesquisadores europeus e norte-americanos os países africanos, cujas lideranças fracassaram nos objetivos de promover a paz e a democratização, o controle político deveria ser assumido por potências estrangeiras; Reportagem publicada no jornal "O Estado de São Paulo" em 20.12.1992:17.

⁷⁰"África Ano 2.000". Cadernos do Terceiro Mundo, nº 201, Agosto de 1997, 44-57.

⁷¹Outro aspecto relevante à respeito da projeção da África como protagonista das relações internacionais foi a eleição de um líder africano para ocupar a Secretaria Geral da ONU, o economista Kofi Anan de Gana. Graças a ele, menciona-se a solução pacífica para a crise do Iraque, que evitou a intervenção militar dos Estados Unidos.

embora ainda que timidamente. Pela primeira vez, desde o início da década, a África subsaariana registrou em 1994 uma ligeira alta no crescimento do PIB que no conjunto marcou 3,1%. Os especialistas previram que até o final da década, este índice elevaria para 5% na média total, embora reconheça-se que esse crescimento é bastante desigual, pois enquanto Gana, registrou 10% de crescimento interno, Ruanda e Somália não chegaram a 1% (Hardy, 1995:22). Estes índices consideram além da produção agrícola, o setor industrial e de serviços, incluindo o setor informal da economia. No caso da agricultura, observa-se que a África está em vias de superar o seu déficit alimentar. Apesar das intempéries climáticas, a diferença entre a oferta de produtos e a demanda reduziu-se nos últimos três anos, quando chegou a oferecer, em 1994, o equivalente ao seu consumo de 1991 (Idem:21).

Além deste aspectos de retomada do crescimento no conjunto do continente, a África está também presentemente envolvida na maior experiência de cooperação econômica regional do que qualquer outra região do mundo em desenvolvimento. A estratégia para a criação de uma Comunidade Econômica Africana, foi desenhada pela Organização da Unidade Africana -OUA- em Abuja, a nova capital da Nigéria, através de um tratado assinado por todos os países do continente, em junho de 1991.

Os acontecimentos recentes como a perda de laços com a Europa, sobretudo a França, depois da morte do Presidente Houphoet-Boigny da Costa do Marfim então preposto do governo francês na África Ocidental, e a subsequente desvalorização do CFA, abriu as possibilidades de fechar laços entre a África francófona e anglofona, tal como postulado pela Nigéria, desde a criação da CEDEAO em 1975 (Lancaster, 1995:190). Nos últimos anos, a eleição de Mandela e o fim da era Mobuto, ampliaram ainda mais as possibilidades de extensão da cooperação continental.

As reformas econômicas, particularmente a transformação de moedas mais conversíveis e a liberalização do comércio, abriu os mercados africanos para o mundo e para o comércio regional. Entretanto, a principal dificuldade para este projeto é o problema da dívida externa e a conseqüente dependência ao mercado internacional. Muitos países africanos produzem e exportam poucos tipos de produtos primários e importam produtos manufaturados na sua totalidade. Esta dependência fortalecem os

objetivos de busca de superação da vulnerabilidade econômica, através de laços interafricanos na certeza de que essa medida diminuiria a marginalização do continente.

Em Harare, capital do Zimbábue, os chefes de Estado africanos reuniram-se na Trigésima Terceira Conferência de Cúpula da OUA em junho de 1997, para ratificarem a decisão de criar a CEA, cuja primeira etapa seria a fusão gradual das comunidades econômicas regionais existentes no continente. Robert Mugabe, Presidente do Zimbábue e Presidente em exercício da OUA, afirmou ter esperança de que a CEA venha a por fim na proliferação de instituições regionais com responsabilidade que se superpõem e geram com isso sua ineficácia (existem cerca de 200 instituições de fomento ao desenvolvimento regional na África, incluindo ONGs). Um aspecto alentador é o fato de que as grandes empresas do continente, principalmente da Nigéria e da África do Sul, estarem investindo no continente. Segundo dados da Comissão Econômica para a África, em 1994 os investimentos das companhias do continente em países africanos, chegaram a US\$ 25 bilhões de dólares (Cad., Terc. Mundo, 1997:55).

Dentro do sistema globalizado, os interesses dos países extra-continentais pela África têm aumentado em consequência das oportunidades oferecidas pelo continente em termos de recursos naturais e de mercados, mas também por conta dos problemas que acarreta uma África pauperizada. Os europeus perceberam o preço que acabam pagando pela instabilidade política, que eles mesmo acarretaram e a consequente estagnação econômica dos países do continente: migrações em massa para a Europa, difusão de doenças crônicas, tráfico de drogas, etc.

Também os Estados Unidos se mostraram interessados no processo político e econômico vivenciado pelos africanos. Em Junho de 1997, o Presidente Bill Clinton lançou um conjunto de propostas e investimentos privados norte-americanos denominado de "Iniciativa para a África", com vistas a incentivar o comércio com o continente africano. Dentro desta proposta, pelo menos 1.800 produtos africanos passariam a ter maior acesso ao mercado norte-americano. Como contrapartida os governos africanos dariam vantagens preferenciais aos investimentos norte-americanos, sobretudo telecomunicações, infra-estrutura e hidrelétricas, numa clara disputa com os europeus

pelo mercado africano, sobretudo nos setores industriais de grande envergadura como os mencionados.

A visita que o Presidente Clinton realizou a alguns países africanos em março de 1998, foi uma tentativa de oficializar este projeto. Segundo os analistas, esta viagem cumpriu pelo menos mais três funções: consolidar a vitória dos Estados Unidos sobre a França nas disputas de influência na África; melhorar sua imagem diante do eleitorado negro do país; e impulsionar os ramos da indústria norte-americana em setores produtivos mais sujeitos à competição por parte de outros países, a partir da busca de novos espaços de investimentos e com facilidade de recursos e mão-de-obra barata.

Na percepção do governo Clinton, a África é a última fronteira do capitalismo a ser desbravada e, ao mesmo tempo, serve como mais uma etapa da cruzada norte americana a favor da expansão da democracia e do livre mercado. Para os africanos, carentes de capital e tecnologia, a ofensiva de Clinton preenche um vazio e manifesta, ao mesmo tempo, as ambições da expansão norte-americana rumo ao século 21 (JB, 24.03.98, p.7).

A percepção de Clinton parece correta pois deve-se considerar que a África é um dos últimos mercados não-desenvolvidos e com um enorme potencial de crescimento. Com uma população de cerca de 676 milhões de Habitantes em 1993, a África emerge com um mercado potencial nada desprezível podendo chegar a 900 milhões no ano 2.000, se continuar crescendo à taxas de 3% ao ano.

Em termos econômicos, a África dispõe de um potencial energético bastante expressivo: 8% das reservas mundiais conhecidas de petróleo e gás natural (90% localizados em Angola, Nigéria, Egito, Argélia e Líbia), 25% das reservas de urânio e mais de 35% do potencial hidroelétrico do mundo (em função de seu potencial hídrico). O continente é o responsável pelo fornecimento de 15% da produção mineral do planeta, dos quais 70% de diamantes e de platina, 50% do cobalto, mais de 30% do ouro e do cromo, cerca de 20% do urânio, de manganês e de fosfato. A região que vai do centro da República Democrática do Congo (ex-Zaire) até o Cabo da Boa Esperança na África do

Sul, concentra as maiores riquezas minerais do continente e constitui a primeira zona mundial de produção de ouro, diamante, cobalto, platina, cromo e cobre⁷².

Os dois grandes entraves para o desenvolvimento econômico da África são os setores industrial e de transportes. No primeiro observa-se que, apesar de alguns países terem logrado desenvolver uma política industrial centrada na siderurgia e na química pesadas (como a Nigéria, Zaire e África do Sul), predominam no continente as indústrias leves -têxteis, bebidas, cimento, montagem de bicicletas e veículos automotores, pequenas metalurgia, etc.-, controladas pelas indústrias multinacionais e destinadas em grande parte para o mercado externo (L'Atlas Jeune Afrique, 1993:38).

O setor de transportes, por sua vez, é bastante insuficiente e são na sua quase totalidade, herança do período colonial. Geralmente, o traçado das vias de comunicação seguem o eixo de extravasão das economias africanas, em linha perpendicular aos principais portos de exportação. Assim, enquanto as rodovias e as vias férreas foram traçadas para assegurar a drenagem até os portos, das riquezas agrícolas e minerais do continente, outros países encravados nem dispõem ainda de boas pistas para efetuar suas trocas comerciais, criando com isso uma dupla dependência: do mercado externo para sobrevivência econômica e dos portos dos países vizinhos para escoar sua produção. No total, a África dispõe de 93.000 km. de rede ferroviária (40.000 km. localizada na África Austral), o equivalente a uma fraca densidade de 2,8 km. de vias férreas para 1.000 km² (contra 60 na Europa). A África Ocidental e Central conta com 53.000 km. de pistas rodoviárias asfaltadas, e a África Oriental com 46.000 km. (Butts & Thomas, 1986:17-20).

A recuperação econômica da África vai exigir uma grande soma de investimentos para expandir as redes de comunicações, a produção de energia e desenvolver a capacitação tecnológica dos africanos. A percepção de Clinton, neste aspecto parece correta pois ao visualizar a recuperação econômica do continente, ele está apostando no potencial do empresariado norte-americano, sobretudo o negro, nos investimentos produtivos para o continente.

⁷²L'Atlas Jeune Afrique du Continent Africain. Paris, Les Editions du Jaguar, 1993

3.2 - As Relações Comerciais Brasil-África na Década de 90

Na década de 90, a política africana mostrou-se contraditória no discurso e na prática. A perspectiva de inserção do Brasil pela via do “global Trader” aproximou o país dos interesses das grandes potências industriais do Hemisfério Norte ao mesmo tempo que provocou uma diminuição do relacionamento com os países do Terceiro Mundo.

As bases desta inflexão da política externa brasileira já haviam sido lançadas, desde a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello para a Presidência da República em março de 90. Quando assume o cargo deixou claro o seu objetivo de fortalecer os laços com o Primeiro Mundo, deixando cunhada uma frase lapidar “é melhor ser o último dos primeiros do que o primeiro dos últimos”. O objetivo de seu governo, em termos de política externa, era se aproximar dos países desenvolvidos como forma de recolocar o país nos eixos da “modernidade” capitalista, reforçando as ligações econômicas com os Estados Unidos, Europa e Japão.

Dois anos depois, em artigo publicado no jornal “O Estado de São Paulo” de 24 de Janeiro de 1993, o então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso reiterou esta orientação da política externa brasileira, lançada na gestão anterior afirmando:

“Para um país que se pode caracterizar como potência média, cuja economia é a décima maior do planetaa busca de uma nova forma de inserção no núcleo dinâmico das relações internacionais é condição necessária para o desenvolvimento do país. Buscamos mercados, recursos financeiros e, especialmente, tecnologia, num mundo onde só tem acesso a essas molas propulsoras do progresso quem tiver condições de se apresentar como parceiro atraente... . Como parceiros globais, devemos buscar nossos interesses onde quer que estejam”.

Mais adiante deixa claro as novas prioridades de parcerias com o Brasil demarcando a área geográfica e a opção ideológica: “No passado, víamos o desenvolvimento do Sul quase que autonomamente, e como um fator fundamental para a estabilidade, para a paz e para segurança do mundo. Hoje, embora continuando a acreditar

que o desenvolvimento é peça essencial da segurança mundial, estamos convencido de que o crescimento dos países industrializados e nossa relação com eles são decisivos”.

As novas prioridades de parcerias excluíam a África como região de interesses comerciais do Brasil, chegando inclusive a afirmar que a política africana tinha sido um equívoco, pois serviu apenas para os militares brasileiros afirmar uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, pois o Brasil nada ganhou em termos econômicos. Esta declaração lhe valeu uma polêmica pública com o Embaixador Ítalo Zappa que em entrevista para a revista *Veja* em 3 de março de 1993, criticou a perda de importância da África para a política externa brasileira, afirmando que a função do diplomata não era comercialização, pois não se constitui uma profissão de mascates”.

Para buscar uma conciliação com o diplomata, que representava importante segmento da linha histórica do Itamaraty, o Chanceler Fernando Henrique declararia, em entrevista ao *Jornal do Brasil* em 18 de março de 1993:

“Nosso relacionamento com aquele continente ribeirinho -fronteira oriental do Brasil- deverá florescer, apesar de todas as dificuldades de um e de outro lado do Atlântico. A política africana do Brasil já chegou a uma idade adulta e saberá, por isso mesmo, adaptar-se às variações de um contexto internacional que apresenta uma carga inédita de desafio e oportunidade”.

O discurso e prática mostraram-se, contudo, contraditórios pois as relações comerciais e diplomáticas com a África subsahariana declinaram sensivelmente nos anos 90. Esta avaliação pode ser confirmada por fatos: a dimensão do intercâmbio comercial caiu de 10% do total do comércio exterior, verificado na década de 80, para 2,0% em 1990, níveis iguais ao verificado nos anos 60. A diminuição do número de embaixadas e de diplomatas servindo na África também acompanhou esta tendência de baixa. Ao final de 1993, o Brasil tinha 24 diplomatas na África; em 1983 eram 34; comparado-se com os 161 servindo na Europa, 52 na América do Norte e 77 na América do Sul, percebe-se uma drástica redução proporcional.

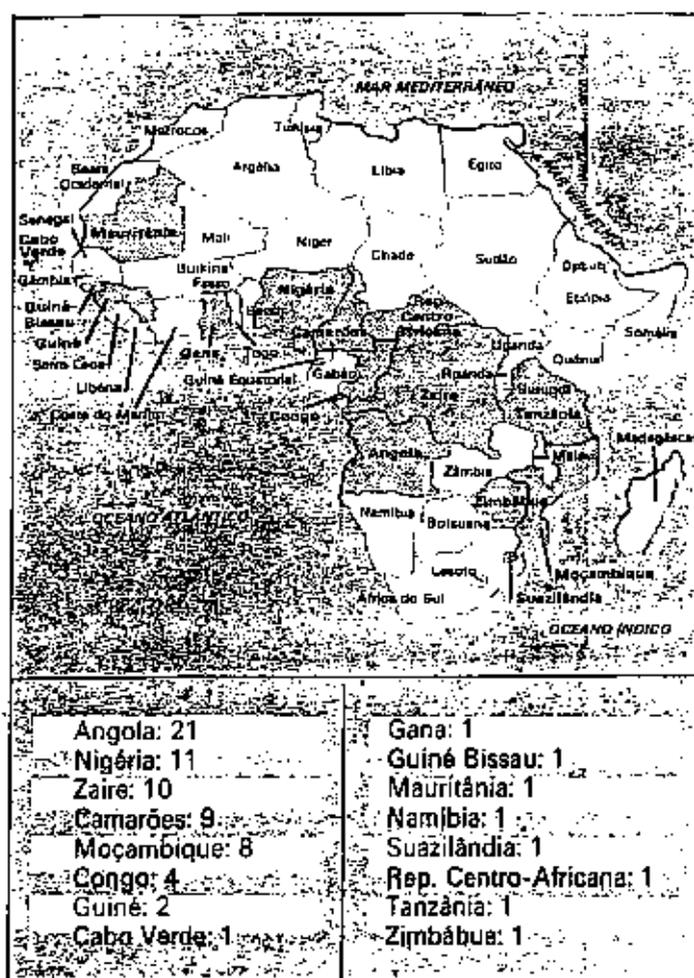
As novas prioridades do Brasil, em termos de política externa, e a diminuição dos intercâmbios comerciais e políticos com o continente africano, além do discurso ideológico, foi também resultado da crise econômica que afetou o Brasil e a África ao

longo dos anos 80. Do lado brasileiro, o problema da dívida externa e a conseqüente instabilidade política e a megainflação, passou a orientar a política externa segundo os parâmetros da globalização. Do lado africano, a crise que assolou o continente reduziu os mercados africanos que se tornaram menos atraentes para os investimentos privados brasileiros. Os sonhos cooperativos que emergiram desde os anos 60, cederam lugar ao “afro-pessimismo” dos anos 1990 (Saraiva, 1996:220).

Um outro aspecto a salientar sobre o inserção internacional do Brasil nos anos 90 diz respeito à política integracionista, desenvolvido no Itamaraty com os países do cone sul, consubstanciado no Tratado de Assunção, assinado entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai em 26 de março de 1991. A vitalidade dos intercâmbios com os países vizinhos tem levado os empresários brasileiros cada vez mais para a região, diminuindo o interesse por investimentos na África. O Mercosul, como ficou conhecida a reunião destes países em torno de um mercado comum, num certo sentido, substituiu o sentido estratégico que as relações com a África tinham nas décadas anteriores de 1970 (Saraiva, 1996:223).

Mas apesar das novas tendências apostarem o contrário, a política africana brasileira permaneceu como uma variável permanente da política externa brasileira, só que com menos intensidade, face aos novos parâmetros da globalização. A permanência de diplomatas de carreira com forte vínculo com o continente subsahariano ajuda a explicar a manutenção da política para o continente. Na percepção de determinados segmentos diplomáticos do Itamaraty, o país deveria continuar apostando no futuro de um continente riquíssimo em que o Brasil seria uma alternativa pós-Guerra Fria às ex-metrópoles européias e Estados Unidos (Jornal “O Estado de São Paulo”, 7.2.93).

De fato, a presença brasileira na África nas últimas duas décadas deixou um lastro de projetos e investimentos em varias partes da África. A quantidade dos projetos brasileiros por país pode ser visto no mapa 14.



Fonte: Jornal ESP, 7.2.93

Segundo dados do Ministério da Fazenda, de janeiro a novembro de 1992, o intercâmbio comercial entre o Brasil e a África registrou índices bastante tímidos. O Brasil exportou US\$ 1,2 bilhão, um acréscimo de 9,91% sobre o mesmo período de 1991. A importação decresceu: de US\$ 773 milhão, em 1991, e ficou em US\$ 460 milhões no ano passado.

Angola é o principal parceiro do Brasil: em 1992, comprou US\$ 59 milhões e vendeu, fora o petróleo, US\$ 35 milhões (em 1991, vendeu US\$ 143 milhões incluindo petróleo). A República de Camarões importou US\$ 13 milhões e exportou US\$ 514 milhões. Segundo os exportadores as relações comerciais poderiam estar muito melhores pois "é gritante a necessidade de financiamentos para a retomada do fluxo de exportações, principalmente para os países que, como Angola, já contavam, tradicionalmente, com convênios de crédito cooperativo envolvendo troca de bens e serviços".

Em 1988, o Brasil alimentava três linhas de crédito com Angola. A de curto prazo (180 dias), variava de US\$ 50 milhões a US\$ 90 milhões, para financiamento de bens de consumo. A de médio prazo (até cinco anos) variava de 60 a 120 milhões de dólares, para os bens de capital. A terceira, específica para a construção da hidrelétrica de Capanda,

pela Odebrecht S.A., absorveu recursos superiores de US\$ 1 bilhão. O Banco do Brasil cortou os créditos de curto e médio prazo durante o governo Collor.

Segundo os exportadores, todo o espaço conquistado nas relações de intercâmbio dos últimos 15 anos com Angola passou a ser ocupado por outros países, face ao corte destas linhas de crédito. O Itamaraty, contudo, discorda, argumentando que a África é o continente onde o Brasil mantém uma coerência de ação desde 1975, quando foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e que essa posição deve continuar apesar dos percalços econômicos dos dois lados do Atlântico⁷³.

Uma das dificuldades para a continuidade dos investimentos brasileiros na África foi a inadimplência dos países africanos que, devido à crise econômica, deixaram de pagar os empréstimos contraídos na década passada. Com Angola, por exemplo, a fatura de dívidas acumuladas com o Brasil foi orçada em torno de US\$ 800 milhões, cuja conta vinha sendo amortizada com a remessa anual de vinte mil barris de petróleo para o Brasil. Desde julho de 1994, contudo, o país cessou as remessas criando um problema para futuros investimentos e empréstimos do Brasil (Saraiva, 1996:219-20).

Na percepção do Itamaraty este problema deve ser visto como mero contratempo. A visita do Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, realizada em 1995 ao Brasil, foi um alívio ao tentar resolver essas pendangas. Mais importante, segundo alguns diplomatas, é que o Brasil não perca a dimensão do conjunto africano, onde um erro é capaz de desencadear um efeito em cadeia. Para eles, perder um país pode significar a perda de todos e, conseqüentemente, o “fim da fronteira oriental” que o Brasil demorou tanto para delinear (ESP, 1993:7)

Dentro desta linha de ação, menciona-se os contratos estabelecidos entre a construtora Odebrecht e o governo da Mauritânia para recuperar 214 quilômetros de estradas. A atuação da Odebrecht iniciou em 1984 com a abertura de uma estrada de 134 quilômetros entre Epena-Empfondo-Dougou, no Congo Brazzaville. Depois, no Zaire, recuperou uma estrada de acesso à mina de ouro de Kilo-moto, fez as sondagens para a implantação da usina de beneficiamento de ouro na mina de D7-Kanga, e está ligando as

⁷³“Itamaraty aposta no Futuro do Continente” -África Especial, Jornal “O Estado de São Paulo”, 7.2.1993:7.

idades de Goma e Benin, nas fronteiras de Ruanda e Uganda. A guerra civil em Ruanda paralisou as obras que devem recomeçar a medida que a situação lá se normalizar. Em Yaundé, capital da República de Camarões, a Andrade Gutierrez revolveu 11 milhões de metros cúbicos de solo para as obras de um aeroporto internacional e chegou a manter de 1.500 a 2.000 brasileiros nos canteiros de obras do Zaire e de Camarões (Idem:7).

As empresas que atuavam no mercado de produtos agrícolas e de abastecimento, como a Cotia Trading e o Grupo Pão de Açúcar, foram absorvidos por empresas locais. A Cotia, por exemplo, vendeu seus empreendimentos agrícolas para empresas nigerianas, mantendo somente pequenos escritórios em Lagos e Luanda para exportação de produtos alimentícios e alguns equipamentos para tratores e veículos em geral. O total exportado em 1992 foi de apenas US\$ 50 milhões, decorrente da falta de mecanismo existente em outros países que é o seguro de crédito de exportação. Este mecanismo, adotado por países investidores na África como a Índia, Alemanha, Coreia e Inglaterra, é uma forma de preservar os investimentos de capital e as exportações, em situações de crise econômica e moratórias. O Brasil, ao invés de adotar este mecanismo, preferiu retirar-se da África a procura de mercados mais seguros (Idem:7). O Grupo Pão de Açúcar, uma das principais companhias brasileiras de abastecimento com atuação na África, ficou apenas com a gestão do supermercado, inaugurado em Angola, em 1973, e nacionalizado pelo governo revolucionário em 1975.

Outras empresas brasileiras que atuam em Angola interromperam muitas obras em andamento por conta da guerra civil. A Odebrecht paralisou as obras na Hidroelétrica de Capanda e a exploração de uma mina de diamantes em Luzanda. Mas a Braspetro, subsidiária da Petrobras, manteve os acordos de exploração com a estatal angolana Sonangol para continuação das pesquisas e extração de petróleo no litoral do país.

Com as transformações políticas e econômicas na África Subsahariana, verificadas recentemente, as possibilidades de atuação das empresas brasileiras cresce na mesma proporção. A perspectiva de formar mercados regionais e a eliminação dos obstáculos políticos que se interpunham para a consecução destes objetivos, como por exemplo a presença das ex-potências coloniais e superpotências e os conflitos internos decorrentes de suas intervenções, a África deverá se transformar em um imenso canteiro de obras,

principalmente no ramo de indústria pesada (rodovias, ferrovias e hidroelétricas) e no setor de serviços, como telecomunicações e redes de abastecimentos. As empresas brasileiras, atuando a quase três décadas no continente, desenvolveu um “savoir faire” compatível com a realidade africana e, portanto, poderá ser um importante parceiro no processo de reconstrução e desenvolvimento das estruturas produtivas no continente. Por outro lado, as tendências mais recentes mostram que o interesse brasileiro tem se concentrado na região da África Austral e pela opção de parcerias seletivas, marcado pela emergência da parceria com a África do Sul e pelo desenvolvimento do processo de paz em Angola cujo êxito marca uma nova etapa das relações do Brasil com este país baseado na crença de reviver as afinidades culturais e lingüísticas comuns.

3.3 - As Opções Seletivas da Política África Brasileira nos Anos 90

Em artigo publicado no Jornal do Brasil em 2 de fevereiro de 1994, o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, destaca a importância das relações Brasil-África para a luta contra o colonialismo, o racismo e o desenvolvimento como meta comum dos dois lados do Atlântico. Segundo ele, durante muito tempo, essas relações “responderam apenas a exigências da História e a um impulso generoso, mas nem sempre bem focalizado, em relação a nações que conosco possuem fortes afinidades étnicas e culturais. Assim, sempre nos solidarizamos na luta pelo colonialismo e pelo fim da segregação racial. Hoje, reafirmando esses valores, estamos evoluindo para a identificação de novas vias de cooperação”.

Estas novas vias de cooperação na concepção do Ministro, seriam a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa -CPLP-, as relações com Angola, as perspectivas de cooperação dentro dos marcos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a África do Sul “onde se concentra o maior cabedal de recursos naturais do continente, uma bem dotada infra-estrutura de serviços e uma significativa concentração de interesses econômicos, comerciais e financeiros” (Amorim,1994:11).

A CPLP foi uma das novas vertentes da política africana brasileira nos anos 90. A idéia de reservar um espaço privilegiado na agenda da política externa aos países africanos

lusofonos foi considerado, pela chancelaria brasileira, como consequência de um processo de mudanças no sistema internacional caracterizado por uma era de coalizões de “geometria variável”, quer dizer, a reunião de grupos de nações que aglutinam-se em torno de temas específicos ou genéricos, com objetivos afins.

A idéia de criação da CPLP surgiu em 1989, sob o governo de José Sarney que reuniu, em São Luiz (Maranhão), os presidentes de Portugal, Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Nesta reunião foram aprovadas os objetivos comuns que integrariam tais países no Instituto Internacional de Língua Portuguesa, a saber:

- 1 - promover a defesa da língua portuguesa, no pressuposto de que se trata de patrimônio comum dos países e povos que a utilizam como língua nacional ou oficial;
- 2 - fomentar o enriquecimento e a difusão do idioma como veículo de cultura, educação, informação e de acesso ao conhecimento científico e tecnológico;
- 3 - promover o desenvolvimento das relações culturais entre todos os países e povos que utilizam o português;
- 4 - encorajar a cooperação, a pesquisa e o intercâmbio de especialistas nos campos da língua e da cultura;
- 5 - preservar e difundir o Acordo Ortográfico já assinado pelos sete e em curso de ratificação (Saraiva, 1996:228).

Na perspectiva do Itamaraty, a CPLP seria um locus de interseção entre vários processos de integração econômica na região do Atlântico Sul como o Mercosul, a SADC e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. A Zopacas, de acordo com esta perspectiva expressaria a essência dos vínculos que se pretendia manter com a África, embora restringida, geograficamente aos países banhados por esta bacia oceânica.

Entretanto, a consecução dos objetivos previstos na constituição da CPLP esbarra em obstáculos decorrentes da fragilidade econômica dos países africanos e das incertezas dos processos políticos em Angola e Moçambique. O problema de relacionamento entre estes países e a ex-metropole portuguesa também deve ser visto como um obstáculo. A retirada discreta de Angola da reunião de cúpula que se realizaria em novembro de 1994, além de ter inviabilizado a reunião serviu para mostrar que as relações das elites

portuguesas, com suas ex-colônias africanas, ainda não são satisfatórias (Saraiva, 1996:229).

Apesar das dificuldades em implementar um programa comum, a CPLP tem sido visualizada como uma forte tendência da política africana brasileira que poderá potencializar interesses comuns na virada do século. A questão que se coloca é saber de que forma a CPLP poderá contribuir para promover níveis de cooperação mais efetivos já que esta organização ainda não logrou se estruturar adequadamente para cumprir os objetivos traçados.

O interesse primordial do Brasil com relação a CPLP é exercitar a sua capacidade diplomática com vistas a intermediação de litígios e conflitos como forma de se projetar internacionalmente como país protagonista da construção de uma provável "nova" ordem mundial. A participação brasileira em tropas de paz da ONU junto a Angola e Moçambique é um exemplo destes objetivos brasileiros.

Em Moçambique, a participação brasileira na Força de Paz da ONU, a primeira desde 1967, envolveu 175 soldados do Exército brasileiro, a grande maioria deles lotados no 26º Batalhão de Infantaria pára-quedista, sediado no Rio de Janeiro. Esta tropa de elite iniciou suas operações em junho de 1994, tendo como principais missões coletar armamentos e munições, fazer a escolta de comboios e autoridades, patrulhamento e vigilância do terreno e realizar a desmobilização de tropas, dentro dos objetivos de desmilitarização do país. Foi também a primeira vez que um contingente brasileiro no exterior teve auto-suficiência de recursos: o país forneceu toda a infra-estrutura necessária à presença da companhia em Moçambique. De blindados Urutus até comida, material de comunicações e serviços de saúde. A presença da Força de Paz na ONU estava presente no país desde 1992, para assegurar o acordo assinado em outubro daquele ano entre a FRELIMO e a guerrilha direitista da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). O processo de paz levou à realização das primeiras eleições livres em Moçambique em

outubro de 1992. Além dos 171 soldados, o Brasil tinha 28 observadores militares e 67 Pms que assessoravam a polícia moçambicana⁷⁴.

Em Angola a participação de tropas brasileiras na Força de Paz das Nações Unidas (UNAVEN), iniciou em 1995 e teve um dos objetivos mais difíceis da missão: desmontar as minas terrestres existentes no país, calculada em torno de vinte mil. A UNAVEN criada para garantir o acordo firmado entre o governo do Presidente José Eduardo dos Santos (MPLA) e o Líder da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Jonas Savimbi, envolveu a participação de 1.200 militares brasileiros dos quais duzentos deles engenheiros. Isso representou o maior efetivo militar do país nos últimos dez anos em missão de paz da ONU (Saraiva, 1996:226).

Segundo os próprios diplomatas brasileiros a participação do Brasil em forças de paz da ONU é considerada como uma espécie de vitrine da diplomacia do país para ter um papel mais atuante nesta organização. A principal reivindicação brasileira é a de se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, dos quais fazem parte a China, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Rússia. O Conselho de Segurança é o responsável pela decisão das principais questões envolvendo conflitos no planeta e o peso do voto de cada membro é elemento decisivo, daí a sua importância.

Ainda na África Austral se concentra uma outra linha de ação da política africana brasileira que é a emergência da África do Sul como um importante parceiro comercial. O início desta nova etapa de parceria comercial com a África do Sul iniciou com a visita do chanceler Celso Amorim àquele país em maio de 1994. O interesse brasileiro pela África do Sul foi decorrente da pujança econômica do país e de seu papel de "locomotiva" da África meridional, facilitada agora pela sua adesão à SADC.

Com um território rico em recursos naturais⁷⁵ e uma posição geográfica privilegiada, a África do Sul tem sido exortada a cumprir a missão de desencadear o

⁷⁴Reportagem publicada na Revista "Isto é", intitulada "De olho na ONU - Brasil manda força de paz a Moçambique e quer participar de outras missões internacionais. São Paulo, nº 1302, 14 de setembro de 1994:84-6.

⁷⁵No território sul-africano encontram-se 50% das reservas mundiais de ouro, 25% de diamantes, 69% de platina, 82% de manganês, entre outros minerais. Pela diversidade de suas reservas, o país não é vulnerável às constantes flutuações dos preços dos minérios, ao contrário do que ocorre com os outros países da região, cujas economias concentram-se exclusivamente em torno de um ou dois recursos minerais (Butt & Thomas, 1986:17-20).

processo de desenvolvimento na região da África Austral, através de projetos de cooperação econômica e de segurança, os quais seriam institucionalizados com a adesão do país na SADC. De fato, desde o seu ingresso neste organismo em 1994, seguiu-se uma série de compromissos governamentais voltados para a liberalização progressiva de mercadorias e pessoas, além de medidas para a prevenção de conflitos na região. A recente criação do corredor de exportação Johannesburg-Maputo, também se insere dentro destas premissas de fortalecimento dos laços regionais. Ao mesmo tempo, o governo sul-africano procura exaltar as potencialidade do país e o nível de infraestrutura, suficientemente denso para receber investimentos externos e canaliza-los para benefício de toda a região.

Excetuando Angola, todos os demais países da região mantêm vínculos estruturais de ligação com a África do Sul, dependendo das redes de estradas e portos sul-africanos. Os serviços de transportes Transnet com 24 mil km. operam mais da metade da rede regional de estradas de ferro, perfazendo 25% do total do continente que é de 93 mil km. Controla ainda os fluxos de importação e exportação, através de seu sistema portuário, e fornece às companhias de transportes dos países da região, equipamentos como máquinas locomotivas e vagões de trem. Além disso, a indústria sul-africana oferece empregos diretos a cerca de 1,2 milhões de trabalhadores dos países limítrofes e os capitais sul-africanos atuam em toda a região, principalmente na prospeção e comercialização de minérios e na geração de energia (Cardoso, 1993/4:122-126 e Butt & Thomas, 1986:18).

As assimetrias do desenvolvimento na região da África Austral têm sido um desafio tanto para os países da região quanto para e seus esforços de integração em torno da SADC. Para o deputado do Conselho Nacional Africano, Dr. Robert Davies (1992:12-5), a ênfase na integração é um dos paradigmas neo-liberais atrelado a um amplo movimento de privatizações, desregulamentação e desnacionalização, como panacéia para aumentar a competitividade. Neste caso, a criação de uma zona econômica na África Austral teria que levar em conta as iniquidade entre a África do Sul (PNB três vezes maior do que a da SADC junta) e os demais países. Esta característica dificultaria, por exemplo, o estabelecimento de projetos comuns de forma equilibrada. Segundo o seu raciocínio, os programas de cooperação seriam mais realistas porque poderiam

contemplar os diferentes setores da sociedade, que evoluiriam para projetos mais fáceis de serem bem sucedidos em proveito de toda a região. Cita como exemplo, a possibilidade de incremento das atividades manufatureiras da África do Sul para exportação, como forma de superar sua dependência das exportações de produtos primários. Ao mesmo tempo, os países da SADC poderiam se beneficiar do mercado sul-africano e venderem a ela energia hidroelétrica. Esta cooperação atingiria também os setores sindicais que poderiam se integrar em uma mesma pauta de negociações com vistas a normatizar as relações de trabalho.

Para Celso Amorim as assimetrias de desenvolvimento na SADC também ocorre no âmbito do Mercosul, embora em menor grau, onde o Brasil e a África do Sul representam os dois "elefantes" nas suas respectivas regiões. Segundo ele, este problema poderia ser compensado através da ampliação da cooperação entre os dois blocos regionais através do qual:

"Pode nascer um novo mercado do Atlântico Sul, desnuclearizado e ecologicamente correto, integrando Mercosul e SADC - que engloba os países do sul da África. Já temos um tratado de paz no Atlântico Sul, agora podemos redescobrir o caminho para as Índias, novas rotas, a África do Sul funcionando como ponte natural entre o Atlântico e o Índico" (Amorim, 1994).

A visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul em 1996, para fechar acordos de cooperação comercial, foi vista não só como uma nova etapa da política africana brasileira mas também, como o primeiro passo para a consolidação do espaço de cooperação econômica no Atlântico Sul. O estreitamento de laços comerciais entre os dois "elefantes" regionais seria fundamental para esta empreitada. Como o próprio presidente acentuou: "a parceria econômica entre o Brasil e a África do Sul dará impulso à negociação entre o Mercosul e a África Austral" (Jornal do Brasil, 27.11.96:2).

As relações comerciais do Brasil com a África do Sul, portanto, fecha um círculo dos interesses brasileiros em retomar, gradualmente as metas de operacionalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Além da constituição de um espaço de bases lingüísticas comuns, dos esforços de desmilitarização de Angola e Moçambique e a ampliação das relações comerciais com a África Austral, as possibilidades se ampliam

tendo em vista os novos acontecimentos surgidos com o processo de transformação política na África Central. A declaração assinada pelos representantes dos Estados-membros nas últimas reuniões da Zopacas, reforça o sentido do fortalecimento desta organização em seu "papel de instrumento regional de cooperação" e de "seu compromisso com a democracia representativa".

Uma das atuações mais expressivas deste novo estágio das relações Brasil-África é a cooperação marítima e naval, em torno das Zonas Econômicas Exclusivas. O Brasil tem participado nos trabalhos de mapeamento destas zonas em alguns países africanos e, inclusive ajudando a organizar a marinha da Namíbia, prevista para entrar em operação no ano 2.000. O pedido de ajuda do governo da Namíbia resulta de suas dificuldades de patrulhamento costeiros e de sua ZEE, onde se localizam a maior concentração de cardumes de peixes do mundo.

A presença brasileira na Namíbia obedece claramente à critérios geopolíticos: acentuar a participação do Brasil em projetos localizados na África Austral para se contrapor a presença onipotente da África do Sul na região. Neste particular a posição da Namíbia é estratégica para os interesses brasileiros, pois além de possuir um porto bem aparelhado e bem localizado (Walvis Bay), entre a Cidade do Cabo e Luanda, o país pode servir como aliado para aumentar a influência brasileira na região⁷⁶.

A política africana teve importantes desdobramentos não só a nível da política externa brasileira. No plano da política interna, ela permitiu uma relativa convergência das diferentes posturas existentes no meio militar, no âmbito do pensamento geopolítico em relação às iniciativas diplomáticas brasileiras. O eixo desta convergência foi sem dúvida, a capacidade do país em se afirmar como liderança na região do Atlântico Sul. A presença de estagiários africanos na ESG, a formação de oficiais e praças da Marinha de Cabo Verde, bem como a formação da Marinha da Namíbia, podem ser apontados como exemplos das compatibilidades que existiram ao nível das instituições diplomáticas e militares quanto à política africana e a projeção sul-atlântica do Brasil.

⁷⁶Reportagem publicada na Revista "Istoé" com o sugestivo título "Porta de Entrada: Brasil organiza Marinha da Namíbia para aumentar influência na África Austral". SP, 14.9.94

CONCLUSÃO - ATLÂNTICO SUL: BACIA ECONÔMICA, ROTA MARÍTIMA OU “VAZIO DE PODER”?

A preocupação central deste trabalho foi a de discutir a perspectiva de formação da bacia econômica do Atlântico Sul, tendo como eixo de análise, o relacionamento do Brasil com a África Sub-Sahariana, compreendendo os períodos históricos que vão desde o comércio atlântico português, até o período da “pax atlântica”. No desenvolvimento da pesquisa, percebeu-se que em cada um destes períodos, as diferentes perspectivas geopolíticas e o entrelaçamento entre elas, atribuiu ao Atlântico Sul concepções próprias, vinculadas às idéias de “bacia econômica”, de “rota marítima” e de “vazio de poder”.

Segundo esta linha de raciocínio, o Atlântico Sul, no decorrer do desenvolvimento da expansão portuguesa, surge simultaneamente como rota comercial - em função de sua posição geográfica de contato contíguo com todos os oceanos, sobretudo com o Índico-; e como bacia econômica -graças aos empreendimentos portugueses nas costas brasileira e africana. A disputa pela supremacia marítima entre Portugal e Holanda e os ciclos econômicos do açúcar e do ouro no Brasil, com a participação da mão-de-obra africana, foram os acontecimentos históricos que influenciaram na formação da bacia comercial sul-atlântica e na própria noção de “Atlântico Sul”, como espaço geopolítico de importância global (Sardemberg, 1996: 35).

Em fins do século XVIII e por todo o século XIX, o Atlântico Sul seria palco do expansionismo marítimo e comercial da Grã-Bretanha, interessada na conquista de novas áreas para o suprimento de matérias-primas e de mercados para os seus produtos industrializados. Os britânicos tinham por metas, remover os obstáculos à sua hegemonia na região e controlar as rotas comerciais em direção à Índia, sua colônia mais rica e preciosa. As ações britânicas, promoveriam um afrouxamento dos fluxos comerciais no Atlântico Sul, sustentados nas relações Brasil-África, e acentuaria a sua condição de rota marítima secundária, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, em decorrência da abertura do canal de Suez (1867) e em seguida, do canal do Panamá (1914).

A abertura dos canais de Suez e do Panamá, representou um ponto de clivagem operacional e conceitual. A marginalização do Atlântico Sul como rota, o fim do comércio Brasil-África e a colonização do continente africano, foram eventos que contribuíram para caracterizar o Atlântico Sul como “vazio de poder”. Este “vazio”, era decorrente: de um lado, das dificuldades econômicas e logísticas dos países da vertente sul-americana em afrontar a “Royal Navy”; e de outro, do quadro de dominação colonial européia presente na África.

A partir daí, e por todo o século XX (inclusive o período da “guerra fria”), o Atlântico Sul iria se converter numa espécie de “reserva estratégica” do Ocidente, na qual os dispositivos militares implementados na região (os Acordos de Simonstown e TIAR) seriam acionados caso houvesse qualquer ameaça de obstrução nos fluxos do comércio ocidental de Suez e Panamá. Estes mecanismos eram uma forma de enquadrar os países sul-atlânticos às políticas de segurança hemisférica ocidental (no contexto da bipolaridade Leste-Oeste), estabelecidas através de acordos bilaterais.

Este enquadramento vertical impediria a percepção do Atlântico Sul, por parte dos países da região, como elemento integrador o que em tese dificultava a construção de processos integrativos entre ambas as margens. Contudo, como procurou-se demonstrar neste trabalho, esta noção de “vazio de poder” ou de palco marginal na geoestratégia global, consubstanciou uma dimensão estratégica por si mesma: o fato de ser a menos militarizada das bacias oceânicas, contribuiu para que as forças internas se sentissem livres para se desenvolverem. Sobretudo entre os principais países da região (África do Sul, Argentina, Brasil e Nigéria), o desenvolvimento de políticas de potência regional, demonstrou formas de ocupação estratégica em relação direta com seus interesses políticos, militares e econômicas na região (Vigarié, 1990:296-7).

Para estes países e o Brasil em particular, o Atlântico Sul, no contexto da guerra-fria, adquiriu um valor próprio fundado na proximidade geográfica e na tradição histórica, o que facilitaria a promoção de interações regionais independentes das grandes potências. A síntese normativa que prevaleceu foi, portanto, a idéia de aumentar e consolidar as relações cooperativas, cuja maior expressão foram as relações Brasil-África.

O projeto de cooperação do Brasil com o continente africano, ocorreu de forma gradativa e correspondeu à importância que adquiriu o continente no âmbito do sistema internacional após o processo de descolonização que se iniciou na década de 50/60 e até 1975 (colônias portuguesas). Nesse sentido, a atitude brasileira revelou-se bastante promissora pois tratava-se de ampliar a inserção internacional do Brasil, colocando a África no centro da afirmação brasileira de potência regional, reforçada com a concepção de um novo conceito de vizinhança: a “fronteira oriental”, cuja contigüidade é favorecida pelo Atlântico Sul⁷⁷.

A meta da política africana, definida formalmente durante o governo Geisel, era assegurar uma maior complementaridade política e econômica, que reforçasse o perfil externo do Brasil e da própria África nas questões internacionais. Nesse sentido, as relações Brasil-África teve um duplo propósito: ampliar a presença brasileira no continente africano, como substituto às ex-potências coloniais; e projetar o Brasil como nação influente entre os países em desenvolvimento. Para tanto, foi necessário introduzir na política exterior do Brasil a multilateralidade horizontal Sul-Sul.

O afrouxamento do alinhamento às doutrinas de segurança hemisférica e a redefinição das relações com os Estados Unidos, foram os aspectos que conduziram o Brasil a uma maior aproximação com os países do Terceiro Mundo e com a África em particular. A partir daí, a política africana constituiu-se num espaço privilegiado da inserção internacional brasileira. Em termos econômicos, ela foi percebida como uma estratégia para o país ganhar maior autonomia em sua própria formação de capitais. Em termos políticos, buscou-se projetar o Brasil como liderança do Terceiro Mundo, a partir da veiculação da imagem do país como primeira civilização industrial dos trópicos, com tecnologias apropriadas às realidades subdesenvolvidas, de índole pacifista, anti-imperialista e etnicamente multi-racial.

O recrudescimento do protecionismo dos países industrializados contra os produtos manufaturados brasileiros, sobretudo por parte dos Estados Unidos, e as rivalidades regionais com a Argentina também contribuíram para reforçar a política africana do Brasil, em decorrência também da relativa receptividade dos países africanos

⁷⁷ BARBOSA, Mario Gibson. Documentos de Política Externa (VII). Brasília, Itamaraty, 1973:53-4.

à presença brasileira naquele continente. Assim, através das relações Brasil-África, criava-se no Atlântico Sul uma concepção de cooperação regional que permitiu, mesmo nos períodos de crise econômica, como o foi o problema da dívida externa nos anos 80, garantir espaço de manobra autônoma para o Brasil e os países africanos, junto ao sistema internacional.

De modo geral, a política africana foi uma clara demonstração da capacidade governamental de manter um projeto de longo prazo, com ganhos significativos para o país, que se tornou uma das principais lideranças do Terceiro Mundo, em sua luta para “descongelar” o poder mundial e democratizar as relações internacionais. No Atlântico Sul, os ganhos diplomáticos foram a sua transformação em zona de paz e cooperação, em substituição à perspectiva de militarização, constituindo-se na maior conquista da política africana do Brasil (Saraiva, 1996:215).

A Zopacas foi o marco mais nítido do esforço de definir um regime de coordenação política, que norteou a estratégia brasileira. Foi em suma, a materialização da herança atlântica-africana e que resultou na sua afirmação como código operacional de todos os países-membros desta Zona. As dificuldades de constituição e projeção do poder naval do Brasil e dos demais países costeiros, como bem demonstrou a Argentina por ocasião da Guerra das Malvinas, alargou a visualização do Atlântico Sul como bacia de cooperação, utilizando-se a Zopacas como um dos principais eixos de referência político-diplomático, conjuntamente aos organismos de integração regional e continental em formação.

Com o fim da guerra fria na região, as modificações no cenário internacional removeram algumas das principais motivações das iniciativas da Zopacas e, simultaneamente as orientações de cooperação Sul-Sul. Ao mesmo tempo, com a nova configuração geopolítica planetária, que privilegia o Norte como centro hegemônico tanto no plano militar -através do Conselho de Segurança da ONU -; quanto econômico - o Grupo dos 7 (ou 8, com a inclusão da Rússia), reunidos em blocos supranacionais e centro produtor dinâmico -, verifica-se um aprofundamento da defasagem militar e científico-tecnológica do Norte em relação aos países do Sul.

Neste novo quadro geopolítico mundial, os países do chamado “Terceiro Mundo” participam de forma marginal pois, além de se sentirem pressionados militarmente pelas grandes potências, em termos econômicos a maioria não dispõe de condições para situar-se na perspectiva das transformações estipuladas pela “terceira revolução industrial”, o que acentua a sua condição de periferia dentro da “nova ordem mundial” (Dreifuss, 1992:5-6 e Mourão, 1991:52).

No Atlântico Sul, as premissas da globalização materializam-se de forma agravada acarretando a sua indefinição enquanto região potencialmente integrada, nos marcos dos processos cooperativos. Esta indefinição pode ser avaliada através das variáveis estratégica, econômica e política.

a) Em termos estratégicos, a timidez da presença naval por parte dos países da região, decorrentes das tendências de redução da capacidade operacional das marinhas do Brasil, Argentina, África do Sul e Nigéria, por obsolescência ou devido a cortes orçamentários, convive com a presença das potências marítimas, principalmente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha na região.

Os cortes orçamentários das políticas de defesa dos países sul-atlântico, é um risco para um retorno à situação de dependência da capacitação naval das grandes potências. O risco, neste particular, se manifesta através das pressões feitas pelas potências extra-regionais, para que transformem suas forças navais em milícias armadas para combater o narcotráfico. Esta pressão é ostensivamente defendida pelos Estados Unidos, sob alegação de que os países do Atlântico Sul não tem ameaças externas o que induz a constatação de que sua defesa é garantida por eles (Vidigal, 1997:55).

Para garantir uma maior autonomia, a Marinha brasileira tem procurado desenvolver uma capacidade oceânica com vistas a assegurar a defesa dos principais interesses brasileiros no mar (as rotas comerciais brasileiras, a zona costeira e as ZEEs). A construção do submarino nuclear, nesse sentido, faria do Brasil uma “potência naval compatível com os interesses brasileiros no mar e com a vulnerabilidade marítima do país” (Flores, 1990).

Entretanto, existe uma polêmica entre os próprios estrategistas da Marinha brasileira, sobre as principais motivações sobre as situações objetivas que justificassem o seu emprego, os potenciais adversários, os interesses vitais a proteger e as vontades dos atores para custea-lo financeiramente, e ainda aceitar as conseqüências políticas da decisão de aquisição (Flores, 1988). Além disso, deveria haver um convencimento dos países da região da importância política desta aquisição, sobretudo considerando que os interesses nacionais não são necessariamente convergentes com os demais países integrantes da bacia sul-atlântica. No caso da Argentina, por exemplo, os problemas específicos do país envolve as disputas com o Chile e Grã-Bretanha sobre a posse das ilhas austrais e a sua projeção na Antártida.

A Zopacas pretende coordenar as políticas de defesa comum, mas com insuficientes avaliações do grau de risco a que estão submetidos os países ribeirinhos. Isso, de certo modo, abre margem para a presença das grandes potências, justificada pela necessidade de proteger as suas rotas de comunicação marítima que passam pelo Atlântico Sul, em direção ao Índico e Pacífico.

A importância do Atlântico Sul como rota marítima permanece como variável estratégica importante decorrente das facilidades de comunicações inter-oceânicas e pela presença de inúmeras ilhas que servem de base de apoio aero-naval para projeções sobre a África, América do Sul e Antártida, e para proteger o fluxo de matérias-primas e petróleo oriundo do Golfo Pérsico. Devido às suas características geográficas e náuticas, a bacia do Atlântico Sul, permite o transporte marítimo rápido de grandes volumes comerciais, sobretudo pela rota do Cabo por onde passam 66% do petróleo europeu e 26% norte-americano.

Os Estados Unidos, a despeito das restrições impostas pela Zopacas, se faz presente através de exercícios periódicos -em operações rotineiras visando ao combate do narcotráfico- e para a manutenção de exercícios navais na região. Para isso conta com instalações militares em Ascensão, arrendada dos ingleses, cujo valor estratégico foi evidenciado no conflito das Malvinas.

A presença da Grã-Bretanha, por sua vez, acentua a permanência do quadro colonial remanescente da "pax britannica", graças à posse de algumas ilhas meso-

oceânicas (Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena) e peri-antárticas (Shetlands, Georgia, Gough e Sandwich). Particularmente importante é a questão da posse das Malvinas, cuja pendência com a Argentina, definirá em grande parte uma variável estratégica chave para o quadro geopolítico do Atlântico Sul.

b) Em termos econômicos, os esforços de cooperação sul-atlântica são confrontados pelas forças da globalização, que se manifesta através da dispersão dos interesses nacionais (como o projeto de "global trader" brasileiro) e na institucionalização de blocos sub-regionais (SADC, Mercosul e CEDEAO) e continentais como a Associação de Livre Comércio das Américas. O esmorecimento das relações Brasil-África, um dos principais eixos da cooperação sul-atlântica, também colabora para que a perspectiva de consolidar a bacia econômica não se efetive. Na avaliação de Sardemberg:

"...o que poderíamos fazer no Atlântico Sul, apesar de todas as dificuldades e desigualdades, senão desenvolver um novo tipo de regionalismo? Nossa região nunca realizará seu enorme potencial se nossos países continuarem mantidos a parte e isolados uns dos outros. Nós temos de fortalecer nossos laços econômicos e políticos, para alcançarmos o novo século. Os esforços de construção da bacia de cooperação, deveria ser colocado no processo de globalização, o que quer dizer, dentro do processo de mudanças da estrutura mundial de produção e do modelo de consumo" (Sardemberg, 1996:240).

Mas orientar o vetor de construção da bacia do Atlântico Sul exclusivamente em torno da "globalização", representa um risco pois significa agravar o quadro de subordinação dos países da região às políticas das grandes potências. Isso porque como as forças da globalização originam-se no Norte, sobretudo dos Estados Unidos, considerados como a única superpotência ao mesmo tempo, militar e econômica, tratar-se-ia de adequar o quadro geopolítico regional à perspectiva do Setentrião, e não o contrário. Isso de certo modo, invalidaria os esforços efetuados pelos países da região de defenderem uma visão própria de seus interesses nacionais vis-à-vis às grandes potências do Norte.

Paradoxalmente, apesar do nome, a globalização não propõe uma unificação do mundo, mas uma visão dualista formada por um centro desenvolvido e uma periferia em "vias de desenvolvimento". Em termos geográficos, ela se manifesta pela bipolaridade Norte-Sul. Haushofer foi sem dúvida o que melhor observou a verticalidade do sistema internacional, sublinhando a continuidade entre a Europa e a África (a "Eurafrica") e entre a América do Norte e a América do Sul (a "Panamérica"). Esta divisão ainda se mantém na atualidade, constituindo-se o Atlântico Sul em "área de influência" para as potências ocidentais, organizadas em mega-blocos regionais (Europa Unificada e Nafta).

Para a visão setentrional, o Atlântico Sul é uma área de produção de matérias-primas e de aprovisionamento em materiais estratégicos para as economias ocidentais e como escoadouro da produção oriunda de outras bacias. Ou seja, uma área de expansão econômica e cultural sem o qual o mundo norte-atlântico seria asfixiado (Almeida, 1987:490). A inserção da região no processo de globalização, nesta perspectiva, resume-se a servir como rota comercial e como mercado dos centros econômicos mais industrializados.

c) Em termos políticos, apesar dos esforços de fortalecimento da cooperação, expresso pela Zopacas, existem claras dificuldades em materializar esta cooperação em bases mais sólidas "...que a transformem em uma teia sobre o Atlântico Sul, gravado de forma indelével no *mind set* dos governantes, dos formadores de opinião e das sociedades dos dois lados do Oceano (Gomes da Costa, 1996:227). Embora esta característica da fragilidade do Atlântico Sul, como palco de interações de frentes continentais, não é exclusiva do Atlântico Sul pois outras bacias, como a do Pacífico, também se apresenta como modelo indefinido. No Atlântico Sul esta característica é realçada em decorrência das diversas concepções existentes sobre o seu real significado geográfico: enquanto meio de ligação e no sentido de identificar sua consistência enquanto conceito integrador.

Para alguns analistas argentinos, por exemplo, o conceito geográfico de bacia não sustenta a tese da construção de identidade regional definida. Para o Capitão de Mar-e-Guerra da Marinha argentina José Maria Cohen, o Atlântico Sudeste (África Subsahariana) e o Atlântico Sudoeste (América do Sul), constituem-se em entidades

geopolíticas virtualmente independentes, tanto em termos culturais; quanto em termos econômicos - em função dos diferentes estágios de desenvolvimento verificada entre ambas as margens. Além disso, para ele “o fato de ser um eixo de comunicação Norte-Sul, não apenas não vincula os de uma costa a outra, senão que de fato os separa; de modo que falar por ora de uma área sul-atlântica com uma significação que vá mais além da geográfica é abusar de uma semelhança formal com o outro hemisfério” (Cohen, 1988:400). Na perspectiva do autor, a falta de uma identidade cultural entre a Argentina e Uruguai com os países africanos, impede a consolidação de laços regionais mais efetivos, pois estariam excluídos dois países chaves para a construção do Atlântico Sul como bacia de amplas interações.

Na África do Sul também se manifesta este problema, embora em menor grau, e de natureza distinta. Para os sul-africanos, as possibilidades de inserção no Atlântico Sul tem que ser contrabalançada pela perspectiva do país em se integrar à recém-criada “Associação da Orla do Oceano Índico para a Cooperação Regional” estabelecida em 1995, na qual a África do Sul é um dos principais vértices, ao lado da Índia e Austrália⁷⁸. De conteúdo mais bem definido que a Zopacas, esta organização tende a absorver parte dos esforços sul-africanos em relação ao Atlântico Sul, que tende a ser considerado como escoadouro da produção do país e dos demais integrantes da Bacia do Índico.

Para o Brasil, por sua vez, o discurso retórico da cooperação sul-atlântica confronta-se com problemas de natureza estrutural como a falta de uma mentalidade marítima, que desperte o interesse político da sociedade como fator de desenvolvimento do país. O mar, nesta perspectiva, é visualizado apenas como divisor das frentes continentais, como fonte de lazer e turismo, e no sentido de aproveitamento dos recursos pesqueiros e petrolíferos, restritos à plataforma continental. Em certos setores governamentais, permanece, contudo, a idéia de “fronteira oriental” do Brasil, graças às relações com a África que embora esmorecida nestes tempos de globalização, é uma variável constante no discursos oficiais brasileiros.

⁷⁸Reportagem publicada originalmente na revista britânica “Fortune”, de autoria de John Elliott e transcrita pelo Jornal do Brasil de 12.5.1998 sob o título “Grandes sonhos no litoral do Índico -Um grupo inverossímil forma um bloco comercial”.

A partir das análises destas variáveis, percebe-se que o Atlântico Sul continua a caracterizar-se como rota marítima -por conta do comércio de petróleo, via rota do Cabo; e por um relativo vazio estratégico, decorrente da dispersão de interesses e projeções dos países da região. A perspectiva de constituição da bacia econômica no Atlântico Sul permanece ainda, apenas no plano virtual, apesar dos esforços político-diplomáticos em fomentar a Zopacas como base da cooperação na região. Como bem apontado por Sardemberg (1996:37):

“...o processo de reconstituição do Atlântico Sul, como região, é incipiente e claramente retardatário. Perdemos todos muito tempo, especialmente no núcleo histórico da região, que é composto pelas relações oceânicas entre os países sul-atlânticos, de expressão portuguesa, e as que ligam o Brasil a outros países do Golfo da Guiné”.

Como nem todos os países sul-atlânticos têm a herança de haver mantido laços oceânicos tão resistentes, propõe que o enfoque da bacia seja mais abrangente, de forma a torná-la realmente dinâmica. Na sua concepção, a bacia do Atlântico Sul pode ser construída inicialmente através de quatro eixos principais: Argentina e Brasil, na margem oeste; e África do Sul e Angola, na margem leste, justamente os vértices da SADC e Mercosul .

O esforço brasileiro de acentuar suas relações com os países de língua portuguesa e com os países membros da SADC, são passos decisivos para reforçar a identidade do Atlântico Sul, na sua parte mais meridional. Mas, uma mera redução de escalas não implica necessariamente no fortalecimento da idéia de Atlântico Sul como bacia de interações, mesmo porque estas vinculações ainda não estão suficientemente estruturadas.

A ausência de uma referência estratégica, mais ampla, que oriente os projetos de cooperação na direção Sul-Sul, com as crises de identidades dos “Não-Alinhados” e do “Grupo dos 77” (Moussa, 1994), também impede que as declarações de intenções se convertam em medidas efetivas.

A idéia do “meridionalismo”, nesse sentido, parece se mostrar a mais adequada a estes novos tempos globais e carente de referências mais ampla para impulsionar a cooperação Sul-Sul de forma mais abrangente e permanente. Segundo o autor da proposta “O meridionalismo corresponde, no plano da ideologia, à aceitação da condição

de meridionalidade e sua utilização como trunfo no contexto internacional global. Se é natural que os fracos se unam e os fortes se dividam, então, a despeito de todas as desvantagens do Sul em relação ao Norte, existem ao menos uma vantagem estratégica no sentido oposto, isto é, precisamente o fato de não se encontrarem no Sul tensões suficientes a ponto de impossibilitar a cooperação hemisférica e o exercício da solidariedade internacional no seu relacionamento vis-à-vis com cada um dos grandes blocos do setentrião" (Martin, 1993:117).

O meridionalismo, segundo o autor, parte do pressuposto de a divisão Norte-Sul, longe de constituir-se em blocos antagônicos entre si, são partes de um mesmo sistema e, portanto, compartilham dos mesmos problemas que merecem ser tratados em fóruns multilaterais em comum acordo entre ambas as partes. Nesse particular, não se propõe a ser um bloco de integração, mas sim de articulação entre as políticas externas dos Estados, visando a solução de problemas concretos e, no limite, a uma melhor distribuição do poder mundial. Pretende, por fim, promover uma revolução das mentalidades no sentido de "olhar os problemas do mundo com os olhos do Sul", ao contrário do proposto pelos defensores da "globalização" que costumam ver o Sul com "os olhos do Norte" (Idem:120).

Numa perspectiva renovada das relações Sul-Sul, a construção da bacia econômica do Atlântico Sul, tem de contemplar os diferentes estágios de desenvolvimento dos países ribeirinhos mas com problemas comuns, particularmente àqueles referentes as dificuldades em superar a sua impotência face às avassaladoras pressões globalizantes. Nesse sentido, seria preciso que o arcabouço institucional da Zopacas, tivesse um estatuto mais bem definido, no intuito de inserir a bacia sul-atlântica como referência válida projetada na política mundial. Para o assessor da pasta ministerial do governo sul-africano Aziz Pahad a Zopacas, neste particular, pode se constituir num dos blocos do edifício da cooperação Sul-Sul. Para tanto, é preciso que os governos dos países sul-atlânticos envidem mais esforços no sentido de 'garantir que o progresso que

estamos experimentando na Zopacas seja paralelo ao que esta sendo feito na região do Oceano Índico, para fortalecer a voz do Sul nos fóruns internacionais”⁷⁹.

Sob esta ótica, os problemas mais objetivos como narcotráfico, migrações, degradação ambiental e pesca predatória, seriam tratadas de forma mais transparente e coordenados. Outros temas vinculados à problemática do desenvolvimento como a questão da dívida externa, transferência de tecnologias e de capitais do Norte para o Sul, por serem problemas comuns a todos os países do Sul, a sua solução vai depender de uma articulação mais ampla de Estados no sentido de exercer meios de pressão mais eficazes junto aos organismos multilaterais (ONU, FMI, OMC, fóruns ambientalistas, entre outros).

No tocante ao tema da segurança, a cooperação em curso entre as marinhas dos principais países pode ser mantida e aperfeiçoada, inclusive no sentido de desenvolver programas navais em comum, como construção de novos armamentos compatíveis com as missões de patrulhamento das águas da bacia. Nesse sentido, pode-se utilizar o mesmo modelo adotado na Índia, denominado de “Monitoramento das Marinhas dos Grandes Poderes” (em inglês “Monitoring the Big Powers Navies”). Com o objetivo de manter-se bem informada sobre as atividades das marinhas dos países do Norte, no Índico, a Índia procurou aparelhar-se convenientemente para esta missão, valendo-se da estratégia de demonstração de interesse e de capacidade de presença, através de suas forças navais e aeronavais (Cohen, 1988:418). O trânsito de navios equipados com armas nucleares, particularmente pelos porta-aviões dos Estados Unidos, submarinos nucleares de varias potências, e de navios comerciais com carregamento de plutônio, como observado em 1984 e 1992, são situações objetivas que exigem a adoção de medidas preventivas e fiscalizadoras por parte dos países da região (Gomes da Costa, 1996:241).

Uma outra questão de segurança são os problemas reivindicatórios pendentes na região, sobretudo os da Argentina que avoca a posse das ilhas Malvinas e peri-antárticas controladas pela Grã-Bretanha. Com o fim da guerra fria, o interesse britânico foi

⁷⁹Pahad, Aziz. “Statement by the Deputy Minister of Foreign Affairs and Leader of the South African Delegation at the Fourth Ministerial Meeting of Members States of the Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic” Somerset West, 1 de abril de 1996.

renovado em decorrência da indefinição do estatuto da Antártida e do "Direito do mar" que assegura a o controle de vastos espaços marítimos em torno das ilhas meso-oceânicas da costa africana e em torno das Malvinas, onde registra-se a presença de petróleo, manganês, fósforo e cálcio e demais nódulos polimetálicos. O interesse das grandes potências em explorar esses recursos, pode constituir um foco potencial de conflitos e, portanto, os países da zona não podem alhear-se de uma eventual evolução da situação destas ilhas.

Por fim, a formação de uma bacia econômica tem que considerar o eixo histórico brasileiro-africano, que dá a ela identidade e consistência, particularmente no tocante aos projetos de cooperação. As transformações verificadas na atualidade no continente africano, como vimos no Capítulo 3 da parte III do trabalho, abrem amplas perspectivas para a uma maior cooperação do Brasil com o continente africano.

No âmbito multilateral, a formação dos organismos regionais como a SADC, Mercosul e CEDEAO e as negociações governamentais de maior articulação entre esses blocos, atenderiam a um mercado de cerca de 400 milhões de pessoas, um PIB de cerca de US\$ 1,2 trilhão e inúmeras riquezas minerais. A importância do Brasil, Argentina, Nigéria e África do Sul, como polos de desenvolvimento regional, abrem perspectivas para um maior intercâmbio nos campos da infra-estrutura e de transferência de tecnologias a fim de revertê-las para benefício dos demais países da região. O escopo desta cooperação extravasaria o plano territorial para se encontrar nas águas do Atlântico Sul, através do desenvolvimento da indústria pesqueira, da construção naval, e da utilização de tecnologias para exploração dos nódulos polimetálicos e recursos "off shore". Neste último, o desafio tecnológico de exploração em águas profundas foi superado pelo Brasil com 1037m. e está sendo projetado o exploração de novas jazidas na costa nigeriana. Os outros minerais como níquel, manganês, diamante e cobalto, são encontrados em grandes quantidades nos fundos marinhos, mas sua extração ainda não viabiliza os custos mantendo-se os mesmos como reserva de valor futuro.

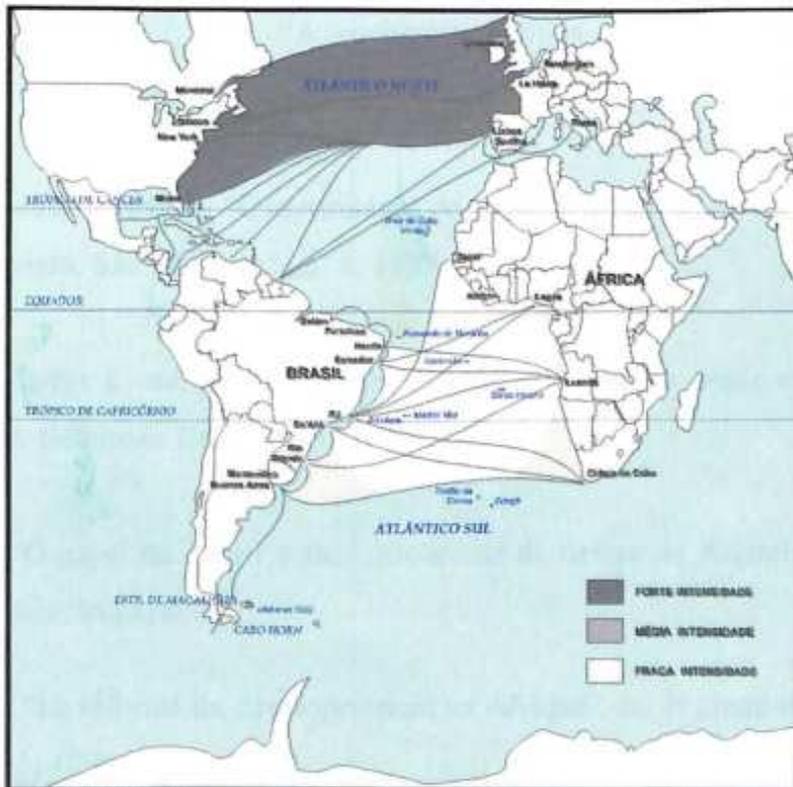
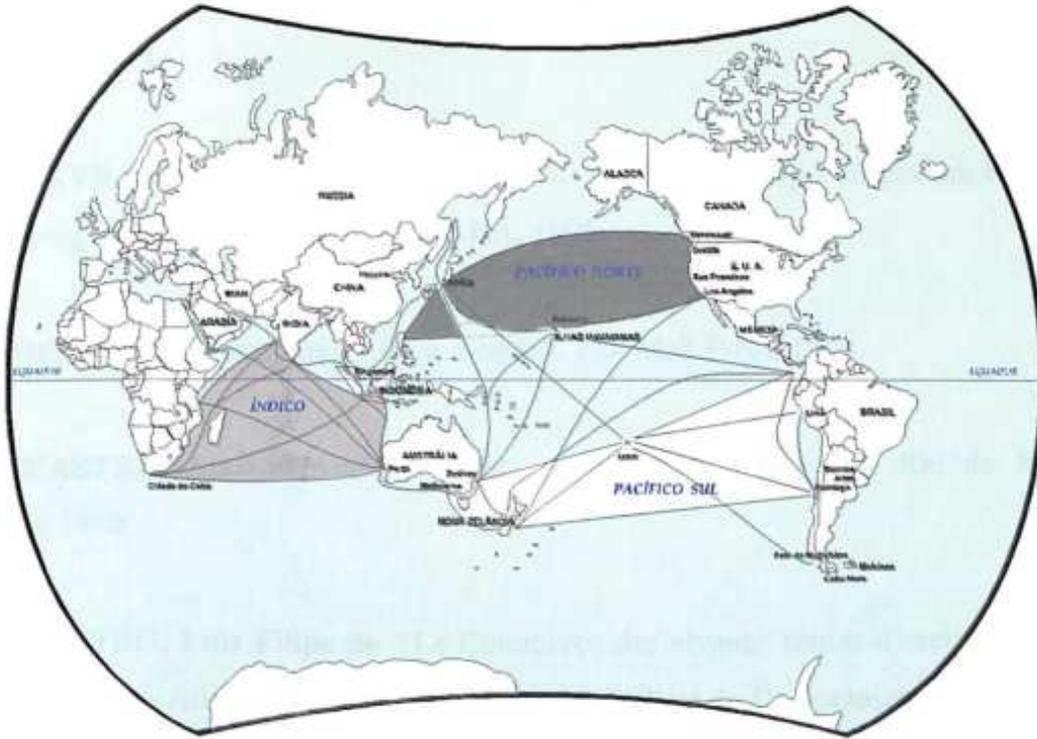
A importância da cooperação inter-atlântica, portanto, deve prever não somente a construção de pontes ou reformar as já existentes, mas também estradas marítimas no

sentido de uma interação a mais ampla possível, a fim de agregar esforços para melhor aproveitamento das potencialidades que oferece esta bacia oceânica.

Como considerações finais, cumpre dizer que a idéia de estudar as bacias econômicas como tema de pesquisa geográfica, reveste-se de sua importância como meio de desenvolvimento, de paz e de cooperação que pode contribuir para distender as tensões e os conflitos mundiais. Isso porque sendo o mar menos “temperamental” que as fronteiras terrestres, constitui-se ao mesmo tempo como importante espaço de interações sociais principalmente no presente, devido ao progressivo estabelecimento do estatuto internacional do mar. Aliás, deve-se lembrar que o Direito do Mar foi uma conquista diplomática dos países do Sul, no sentido da percepção de sua importância para fomentar o desenvolvimento de suas economias e afastar os conflitos internacionais ocasionados pelas políticas das grandes potências.

Além deste aspecto, os estudos das bacias oceânicas permite visualizar uma nova regionalização do espaço mundial, dividido em cinco grandes bacias oceânicas: a do Atlântico Sul; Atlântico Norte; Pacífico Norte; Pacífico Sul; e Índico (ver mapa 15, na página seguinte). Em termos metodológicos, isso permitiria perceber uma nova organização do espaço mundial que não se restringisse às perspectiva tradicionais de dicotomizar o mundo em torno das bipolaridades, Norte-Sul, desenvolvidos-subdesenvolvidos, países corpos-países cabeças. Em termos operacionais, revelaria a importância da construção de novos espaços geográficos vinculados às premissas da utilização e conservação dos oceanos, temas os quais a Geografia não deve se abster de refletir.

**BACIAS ECONÔMICAS OCEÂNICAS:
Fluxos comerciais medidos pela média
de navios diários**



FONTE: Vigarid, 1990
Butel, 1997
Sunaman, 1993.

BIBLIOGRAFIA

ABELLEYRA, Juan Ignacio. "Argentina". In: Mills, Greg (org.) "Maritime Policy for Developing Nations". Johannesburg, SAIIA, 1995.

ABSHIRE, David. Portuguese Africa. London, Pall Mall Press, 1969.

ALENCASTRE, Amílcar. América Latina, África e Atlântico Sul. Rio de Janeiro, Paralelo, 1980.

ALENCASTRO, Luiz Filipe de. "Le Commerce des vivants: traites d'esclave et "Paix Lusitaine" dans l'Atlantique Sud". Paris, 1985-1986. Tese de Doutoramento

_____, _____. "A economia política dos descobrimentos". *Jornal Folha de São Paulo*, 17/05/1998, pp.7-8.

ALMEIDA, Paulo Roberto. "Geoestratégia do Atlântico Sul: uma visão do Sul". In: *Política e Estratégia*, São Paulo, v.5, nº 4, 1987.

ALVAREZ, Gladys L. de. Las relaciones Argentina-Sudafrica desde el proceso hasta Menen. Rosario, Ediciones Cerir, 1995.

ALVES, P.C.: O papel do Brasil e suas iniciativas de defesa do Atlântico Sul. Lisboa, ISCP, 1989. Titulação Especial.

AMIN, Samir. "La réforme du développement en Afrique". In: *Bulletin du CODESRIA*, Dakar, numéro 3, 1994.

_____, _____. "Aux Origins de la Catastrophe Economique de l'Afrique". In: *Afrique et Développement*, V XX, N.3, 1995.

AMIN, Samir e CASANOVA, Pablo G. *Etat et Politique Dans le Tiers- Monde.* Paris, L'Harmattan, 1994.

AMORIM, Celso. "O Brasil e a África". *Jornal do Brasil*, 2.2.1994.

ANDERSON, Robert Simpson. "The South African Navy". In: Mills, Greg (org.) "Maritime Policy for Developing Nations", Johannesburg, SAIHA, 1995.

ANDRADE, Manoel C.: *O Brasil e a África.* São Paulo, Contexto, 1988.

ANGLARILL, Nilda B. e KERZ, M.M.G. "A política externa brasileira para a América Latina e África". In: *Estudos Afro-Asiaticos*, Rio de Janeiro, 6/7, 1982.

ARON, Raymond: *Paz e guerra entre as nações.* Brasília, ed. UNB, 2a. ed., 1986.

BACH, Daniel. *Nigéria: Une Puissance Régional.* Paris, 1994.

BACKHEUSER, Everardo. "Aspectos geopolíticos do mar". In: *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, nº 359, 1959.

BAKKER, Mucio P.R. "O Problema da delimitação das águas territoriais e a solução para o Brasil". In: *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, Nº 1-3, 1969.

BALENCIER, Jean Marc. "Les Développement des Forces Navales dans les Pays du Tiers-Monde". In: *Stratégique*, 1989.

BASTOS, Alex Henning. "Mar territorial". In: Flores (org.): *Panorama do poder marítimo brasileiro*, Rio de Janeiro, Bibliex/Serviço de documentação da Marinha, 1972.

BAUSS, Rudy. "Rio de Janeiro: strategic base for the global design of the british royal navy (177-1815)". In: Craing, L.S. (orgs): *The New Aspects of Naval History*. Annapolis, Naval Institute Press, 1981.

BECKER, Bertha: "A geografia e o resgate da geopolítica". In: *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 50, t.2(99:125), IBGE, 1988. Número especial.

_____, _____ e **EGLER, C.:** *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1993.

BELLIS, Bernardo Q. "Geopolítica del Atlantico Sur". In: Millia et alii (org.): *La Atlantardida: Un Espacio Geopolítico*. Buenos Aires, Pleamar, 1978.

BOORSTIN, Daniel. *Os Descobridores*. Lisboa, Ed. Gradin, 1983.

BOOTH, K. & VALE, P. "Security in Southern Africa: after apartheid, beyond realism"; In: *International Affairs* 71-2, University of Warwick, 1995.

BRIGAGAO, Clovis e PROENÇA, Jr. D.: "A projeção externa do Brasil: a questão da segurança". In: *Revista Contexto Internacional*, IRI/PUC, RJ, no. 7, 1988.

BROONS, F. & DUMONT, S. "L'Afrique du Sud et son environnement stratégique". In: *Revue Défense Nationale*, n° 12, Paris, décembre de 1993.

BUTEL, Paul. *Histoire de l'Atlantique*. Paris, Perrin Ed., 1997.

BUTTS, Kent H. & THOMAS, Paul R. *The Geopolitics of Southern Africa*. Westview Press, Boulder and London, 1986.

CAHEN, Michel (org.). *Géopolitique des mondes lusophone*. Paris, L'Harmattan, 1994.

CALCAGNOTTO, G. "O relacionamento econômico Brasil-África". In: Estudos Afro-Asiáticos, 11-13, 1985.

CAMINHA, João Carlos G. História Marítima. Rio de Janeiro, Bibliex, 1980.

_____, _____. "O Atlântico Sul e a Marinha do Brasil". In: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, 1º trimestre de 1986.

CARDOSO, Fernando Jorge. "A África do Sul e a Metamorfose das Relações Regionais". In: Estratégia 10-1, Lisboa, 1993/94.

CARVALHO, Virgílio. A Importância do Mar para Portugal. Lisboa, Bertrand, 1995.

CASTAGNIN, Daniel: Poder global y geopolítica. Buenos Aires, ed. Pleamar, 1984.

CASTEX, Raoul. Théories Stratégiques. Paris, Ed. Géographies Maritimes et Coloniales, 1931.

CASTRO, Therezinha e DELGADO DE Carvalho, Carlos. "A Questão da Antártida". In: Revista do Clube Militar, Rio de Janeiro, nº 142, 1956.

_____, _____. Rumo à Antártida. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976.

_____, _____. África, geohistória, geopolítica e relações internacionais. Rio de Janeiro, Bibliex, 1981.

_____, _____. "O Mar, enfoque geopolítico". In: A Defesa Nacional, nº 708, 1983.

_____, _____. "O Atlântico Sul no contexto regional". In: A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n° 714, 1984.

_____, _____. Atlântico Sul: geopolítica e geoestratégia. Rio de Janeiro, ESG, 1997.

CAVAGNARI, G.L.: "Autonomia militar e construção da potência". In: OLIVEIRA, E.R.(org.): As Forças Armadas no Brasil. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987.

_____, ____: "Alguns aspectos da potência brasileira". In: Revista de Cultura Vozes, Petrópolis, v. 83, n° 5, 1989.

CERVO, Amado L. e BUENO, C.: História da política externa do Brasil. São Paulo, Ática, 1992.

CHALIAND, Gérard. L'Enjeu Africain: Géostratégie des Puissances. Bruxelles, Complexe, 1980

_____, _____. Anthologie Mondiale de la Stratégie: Des Origins au Nucléaire. Paris, Laffont, 1990.

CHEIBUB, Zairo B. "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 28, n° 1, 1985.

CHIAPPIN, José R.N. O paradigma de Huntington e o realismo político". In: Lua Nova - Revista de Cultura e Política, n° 34, São Paulo, 1994.

CHILD, John. "Pensamento geopolítico latino-americano". In: A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, n° 690, 1980.

CLINE, Ray S. "Avaliação do poder mundial". In: Revista Defesa Nacional, n° 688, mar/abr. 1980,

COHEN, José Maria. "Segurança da área estratégica do Atlântico Sul. Idéias sobre as formas de implementação e participação comum". In: Política e Estratégia, São Paulo, v.6, n°3, 1988.

COLO, Gabriel: "Brésil-Afrique: un modèle de rapport sud-sud". In: Projet, n° 196, Paris, 1985.

COKER, Christopher. South Africa and Western Alliance. A History of Illusions. Rusi Journal, July 1982.

CORTESÃO, Jaime. História dos Descobrimentos Portugueses. Lisboa, Vol. I, 1955.

COSTA, W.M.: Geografia política e geopolítica. São Paulo, EDUSP, 1992.

COUTO E SILVA, G. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, Bibliex/José Olympio, 1967.

COUTAU-BEGARIE, Hervé: Geostratégie de L'Atlantique Sud. Paris, PUF, 1985.

_____, _____. La Lutte pour l'Empire de la Mer. Paris, Economica, 1995.

_____, _____. L'Evolution de la Pensée Navale I et II. Dossier de la F.E.D.N., nos. 41 et 42, FEDN, Paris, 1992.

_____, _____. La Puissance Maritime: Castex et la Stratégie Navale. Paris, Fayard, 1985.

_____, _____. Géostratégie du Pacifique. IFRN/Economica, Paris, 1987.

_____, _____. Géostratégie de l'Océan Indien. Paris, Economica, 1993.

CROUZET, Maurice. História geral das civilizações. Tomo VII, São Paulo, Difel, 1958.

D'ADESKY, Jacques. "Intercâmbio comercial Brasil-África (1958-1977): problemas e perspectivas". In: Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, 1980.

_____, _____. "As relações econômicas Brasil-África no contexto das relações internacionais". In: Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, 11, 1985.

DAVIES, Robert. "Integration or co-operation in a post-apartheid Southern Africa". In: Southern Africa Perspectives, Working Paper Series. Centre for Southern African Studies, University of the Western Cape, 1992.

DECUADRA, Daniel R.: Geopolítica, política externa, pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul. (1964-1990). IRI/PUC, RJ, 1991. Tese de Mestrado.

DELGADO DE CARVALHO, Carlos: África. Rio de Janeiro, IBGE, 1963.

_____, _____. História diplomática do Brasil, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1959.

DODDS, Klaus. "Geo-grafos del Atlantico Sur: el pensamiento geopolítico argentino y la política del Tratado del Atlantico Sur (OTAS)". In: Geopolítica, Buenos Aires, El Ateneo, n° 52, ano XX, 1994 (30:41); e n° 53, ano XX, 1994 (22:32).

DORPALEN, Andreas: Geopolítica en acción. Buenos Aires, Pleamar, 1982.

DREIFUSS, René A. “O mar e a marinha no contexto das tendências de estruturação do novo cenário mundial”. In: Simpósio o Brasil e o Mar: Caminhos para o Século XXI, Rio de Janeiro, EGN, 1992.

DUVAL, Marcel. “La dénucléarization de l’Afrique du Sud: épiphénomène ou modèle?”. In: Revue Défense Nationale n°4, Paris, Avril, 1994.

ELLIS, Stephen. Africa Now. London, J.C. Ltd, 1996.

ELDRIDGE, C.C. British Imperialism in the XIX Century. New York, Macmillan, 1987.

FLORES, Mario C.: “A marinha de guerra no Brasil atual”. In: Panorama do poder marítimo brasileiro. Bibliex/Serviço de Documentação da Marinha, Rio de Janeiro, 1972.

_____, _____: “A Importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais”. In: Política e Estratégia, São Paulo, v.2, n° 1, 1984.

_____, _____: “A importância estratégica da África Atlântica e Subsaária”. In: Política e Estratégia, II, 3, jul/set de 1984.

_____, _____. “Atlântico Sul - um mar de sutilezas e incertezas”. Revista Humanidades. São Paulo, ano II/1986 (37:43).

_____, _____. “La importancia del Africa atlantica y subsahariana”. In: Geopolitica, Buenos Aires, ano XIII, 1987, N°36:420,

_____, _____: “O preparo da marinha nos anos 90”. In: Revista Maritima Brasileira, Rio de Janeiro, v.110, n° 1-3, 1990.

_____, _____.: "Poder marítimo: sua importância para um país com a posição política do Brasil no contexto mundial". Rio de Janeiro, Clube Naval, 1994.

FONSECA, Jr., Gelson: Mundos diversos argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. Rio de Janeiro, IRI/PUC, 50p. mimeo, 1983..

FORREST, T. "Geopolitics in the South Atlantic: Brazil, Nigeria and Africa". In: Carlsson, J. (org.): South-South Relations in a changing world order. Uppsala, SIAS, 1982.

FORTUNA, Alm. Hernani G. " O poder marítimo como projeção do poder nacional". In: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, V,II, nº 10/12, out.dez. de 1992.

FRAGA, Jorge A. La Argentina y el Atlantico Sur. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1983.

FRAGOSO, Augusto: "A Escola Superior de Guerra" evolução, atualidades e perspectivas". Revista Segurança & Desenvolvimento. XX(144):5-27, RJ, ESG, 1971.

GALLOIS, Pierre M. Géopolitique: Les Voies de la Puissance. Paris, Economica, 1990.

GOMES DA COSTA, Thomas. "Avaliação estratégica da segurança internacional no Atlântico Sul: passado e perspectivas futuras". In: Guimarães, S.P. (org.): Brasil-África do Sul - seminário realizado no Rio de Janeiro em 24-25 de setembro de 1996.

GONÇALVES, W.S. O realismo da fraternidade. As relações Brasil-África no governo Kubitschek. São Paulo, FFLCH-USP, 1994. Tese de doutoramento

GROVE, Eric. "Naval Co-operation in the South Atlantic". In: Mills, Greg (org.): "Maritime Policy for Developing Nations". Johannesburg, SAILA, 1995.

_____, _____. *The Future of the Sea Power*. London, Routledge, 1990

GUIMARÃES, Luiz P. "A Evolução do poder naval e do pensamento naval brasileiro após a segunda guerra mundial". In: *Revista Marítima Brasileira*, 4º trimestre de 1987, v. 107, nº 10/12.

HARDY, Y. "Rendez-vous en 2020". In: *Croissance*, Paris, octobre de 1995.

HELLER, H. *Teoria do estado*. São Paulo, Mestre Jou ed., 1968.

HENSHAW, Peter. "Naval Co-operation in Southern Africa:1945-1995". In: Mills, Greg (org.) -*Maritime Policy for Developing Nations*, Johannesburg, SAILA, 1995.

HARBERSON, John W. and ROTSCCHILD, Donald. *Africa in World Politics*. Boulder, Westview Press, 1995.

HILL, J.R. *Maritime Strategy for Medium Powers*. London, Croom Helm, 1986.

HIRST, Monica: *O processo de alinhamento nas relações Brasil-Estados Unidos*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1982. Tese de Mestrado.

HOBSBAWN, Eric. *A era dos impérios (1875-1914)*, 2a. ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

HURREL, A.I. *Brazil and the Third World: new directions in brazilian foreign policy*. Oxford, 1982. Dissertação de mestrado.

ITAMARATY. Relatório do Ministério de [Relações Exteriores. Brasília, MRE, 1965.

KANKWENDA, Mbaya. "Commentaires sur l'intelligentsia et la crise du développement". In: Bulletin du CODESRIA, Dakar, numéro 3, 1994.

KELLY, Philip y CHILD, Jack. Geopolítica del cono Sur y la Antártida. Buenos Aires. Pleamar, 1990.

LACOSTE, Yves (org.): "Géopolitique de L'Afrique". In: Hérodote, nº 46, 1987.

_____, _____: "Afriques Noires, Afrique Blanches". In: Hérodote, Nos.65-6, 1992.

_____, _____ (org.) "Dictionnaire du Géopolitique. Paris, Flammarion, 1995.

LAFER, Celso. O Brasil e a crise mundial. São Paulo, Perspectiva, 1984.

_____, _____. "A diplomacia brasileira e a nova república". In: Política e Estratégia, São Paulo, III(I): 24-34, janeiro-março de 1985.

_____, _____. "Novas dimensões da política externa brasileira". Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, v.1, nº 3, fev. de 1987.

_____, _____. "Novos vetores do sistema internacional". Lisboa, outubro de 1989.

LANCASTER, Carol. "The Lagos Three: economic regionalism in sub-saharan Africa". In: Harbeson & Rotshild (ed.): Africa in World Politics. Boulder, Westview Press, 1995

LAMONIER, Bolivar (org.). *Brasil & África do Sul*. São Paulo, Idesp, 1996.

LENIN, V.I. "El Imperialismo: fase superior del capitalismo". *Obras Escogidas*, Tomo V, Moscu, Ed; Progreso, 1976.

LHAVER, Maria del Carmen: *Atlantico Sur*. CEIA, Buenos Aires, 1981. Titulacion Especial.

_____, _____. "La incidencia del conflicto MALVINAS en el subsistema del Atlantico Sur". In: *Geopolítica*, nº 28, año XX, 1984.

LIMA, Maria Regina S.: "Notas sobre as relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira recente". In: *Estudos Afro-Asiáticos*, 6-7, 1982.

_____, _____. "Enfoques analíticos de política exterior - o caso brasileiro. in: Russel, R. (ed.). *Enfoque teórico y metodológico para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, GRE, 1992.

LOBO, Oswaldo de Castro. "Órgãos e Convenções Internacionais". In: Flores (org.): *Panorama do Poder Marítimo Brasileiro*. Bibliex/Serviço de Documentação da Marinha, Rio de Janeiro, 1972.

LOZA, Florentino Dias. *Geopolítica del Brasil*. In: *Estrategia*, Buenos Aires, n) 29, 1974.

MAGNOLI, Demétrio. *O Corpo da Pátria*. São Paulo, Moderna/Unesp, 1997.

MALLET, Albert. *Cours Complet d'Histoire - Les Temps Modernes*. Paris, Hachette, 1907.

MARINHA DO BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília, 1997.

MARTIN, André R.: "Qual é o nosso bloco? o Brasil procura o seu lugar no mundo". In: SCARLATO, F.C. et alii (org.) - Globalização e Espaço Latino-Americano. São Paulo, Hucitec/Anpur, 1993.

MARTINIERE, G. "O novo dialogo América Latina-África. Fundamentos das relações Sul-Sul". In: Estudos Afro-Asiaticos, 4, 1980.

_____, _____. Le Brésil et l'Afrique. Grenoble, s/d, mimeo.

MARTINEZ, Paulo. Brasil-África: uma ponte sobre o Atlântico. Rio de Janeiro, Moderna, 1991.

MARTINS, Carlos E.: "A evolução da política externa brasileira na década 64/74". São Paulo, CEBRAP, nº 12, 1975.

MASTRORILLI, Carlos. "Brasil y la Antartica. A proposito de la tesis de Therezinha de Castro". In: Estrategia, Buenos Aires, nº 43-44, 1977.

MATTOS, I.R. O Tempo Saquarema. São Paulo, Hucitec, 1987.

MEIRA MATTOS, Carlos: Projeção Mundial do Brasil: São Paulo, Gráfica Leal Ltda, 1960.

_____, _____. : Brasil. Geopolítica e destino. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.

_____, _____. : A Geopolítica e as projeções de poder. Rio de Janeiro, José Olympio, 1977.

_____, _____: "Atlântico Sul - sua importância estratégica". In: A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, nº 688, 1980.

MERLE, Marcel. Sociologia de las relaciones internacionales. Madrid, Alianza Editorial, 1978.

MILLS, Greg. From Pariah to Participant: South Africa's Evolving Foreign Relations, 1990-1994. Joahannesburg, 1994.

MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES. "Primeira reunião dos estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul". Relatório, Brasília, 1988.

MİYAMOTO, Shigenoli: Do discurso triunfalista ao pragmatismo responsável (geopolítica e política externa do Brasil pos-64). FFLCH-USP, 1985. Tese de Doutorado.

_____, _____: "O Brasil e o Pacto do Atlântico Sul". Revista de Cultura Vozes, Petrópolis, 79(4):20-30, maio de 1987.

MODELSKI, George and THOMPSON, W.R. Sea Power in Global Politics: 1494-1993. London, MacMillan Press, 1988.

MONETA, Carlos J. et alii (org.). Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur. Buenos Aires, Pleamar, 1983.

MOREIRA, Hilton B.A. "Transportes marítimos. In: Flores (og.): Panorama do poder marítimo brasileiro, Bibliex/Serviço de Documentação da Marinha, Rio de Janeiro, 1972.

MONTEIRO, Tobias. História do Império, o primeiro reinado. Rio de Janeiro, 1939.

MORRIS, Michael A. Expansion of the Third World Navies. New York, St. Martin Press, 1987.

_____, _____. International Politics and the Sea: The Case of Brazil. Boulder, Westview Press, 1979.

_____, _____. Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power. Boulder, Westview Press, 1981.

_____, _____. Influence and Innovation in the Law of The Sea: Latin America and Africa. Special double issue of Ocean Development and International Law: The Journal of Marine Affairs, Vol.7, no. 12.

_____, _____. "Challenges for Latin América". In: Mills (org.): Maritime Policy for Developing Nations, SAIIA, Johannesburg, 1995.

MOURA, Gerson: Autonomia na Dependência - a política externa brasileira de 1935-1942. Rio de Janeiro, ed. Nova fronteira, 1980.

MOURÃO, Fernando A.A.: "Reflexões sobre uma política para as relações internacionais em relação ao continente africano: o papel da sociedade civil". Anpocs, Campos do Jordão, 1986.

_____, _____. "África: do continentalismo à fase de conversações globais". Revista Africa, CEA-USP, 9/1987.

_____, _____. "Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul". In: Política e Estratégia, 1988.

_____, _____. "O eixo do Atlântico Sul e os novos vetores do sistema internacional". Cadernos Cândido Mendes, CEAA, Rio de Janeiro, nº 20, 6/1991.

_____, _____: "África: crise, desagregação e conflitos". In: Vezentini (org.): A Grande Crise. Petrópolis, Vozes, 1992.

_____, _____: "O século XIX como fator de decifração das relações Brasil-África". In: *Stvdia*, Lisboa, n° 52, 1994.

_____, _____: "O Brasil e a África". In: Fonseca Jr. e Nabuco, S. (orgs): Temas da Política Externa Brasileira, Brasília, Funag, 1994.

MOUSSA, Pierre. Caliban Naufrage: Les Relations Nord-Sud à la Fin du XX Siècle. Paris, Fayard, 1994.

MVUMBI-DI-NGOMA, Mavungu. Les Relations interafricaine. Paris, C.H.E.A.M., 1990.

NIZZA DA SILVA, M.B. O Império Luso-Brasileiro (1750-1822). In: N.da S. (org.). Nova história da expansão portuguesa. Lisboa, Estampa, 1986.

NWOKE, Chibuzo & OKWUCH, Dorothy. "Nigeria Maritime Policy". In: Mills, Greg (org.) "Maritime Policy for Developing Nations". Johannesburg, SAIIA, 1995.

OGWU, Joy. "Nigerian-Brazilian relations: changing perspectives on the growing links across the South Atlantic". In: Lusophone Area Studies Journal 1, 1983.

_____, _____. "Cooperação Sul-Sul: problemas, possibilidades e perspectivas de uma relação emergente". In: *Estudos Afro-Asiaticos*, 11, 1985.

OLIVEIRA, Henrique A. Política externa brasileira e relações Brasil-África. FFLCH/USP, 1988. Tese de Doutorado.

OLIVEIRA, José Maria A. "O Atlântico Sul no Século XIX: Uma Abordagem Estratégica". In: *Stvdia*, Lisboa, nº 52, 1994.

PAPON, Pierre. *Géopolitique des Océans*. Paris, Odile Jacob, 1996.

PEREIRA, José M.N. "Relações Brasil-África: Problemas e perspectivas". In: *estudos Afro-Asiaticos*, Rio de Janeiro, nº 6-7, 1982.

_____, _____. "Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço". *Revista Contexto Internacional*. IRI/PUC, nº 2, 1985.

_____, _____. "Aspectos da política externa da nova África do Sul para a América Latina". In: *Seminário Brasil-África do Sul*, 24-25 de setembro de 1996; mimeo.

PORTELLA, E. *Política externa e povo livre*. São Paulo, Fulgor, 1962.

PORTO DA LUZ, Sérgio. *Política e estratégia brasileira: os espaços de interesses e o poder nacional*. ESG, 1990. Titulação Especial.

RANGEL, I.M. "A África e outros novos mercados". In: *Tempo Brasileiro*, 2, dezembro de 1962.

RATZEL, Friedrich: "El mar como fuente de grandeza nacional". In Dorpalen (org.) *Geopolitica en accion*, Buenos Aires, Pleamar, 1982.

RAY, James Lee. *Global Politics*. Boston, Houghton M. Company, 1995.

RICHMOND, Herbert. *Sea Power in the Modern World*. London, G.Bell, 1934.

RIVERA, Ernesto G.P. Les Mécanisme du Commerce Esclavagiste. Paris, E.H.E.S.S.,
Tése de 3éme cycle, 1977.

RODRIGUES, José H.: Brasil e África: Outro Horizonte; Rio de Janeiro, Civilização
Brasileira, 1961. 3 edição, Nova Fronteira, 1982.

_____, _____. Independência, revolução e contra-revolução. Rio de Janeiro,
Francisco Alves, 1975

RODRIGUEZ, Bernardo N. "Soberania argentina en la Antartida". In: Millia, Siewert
et alii (orgs.). La atlantartida: um espacio geopolítico. Buenos Aires, Pleamar, 1978.

SARAIVA, José Flavio Sombra. "Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a
África". In: Cervo et alii (orgs): O Desafio Internacional, Brasília, UNB, 1994.

_____, _____. O lugar da África. Brasília, ed. UNB, 1996.

_____, _____. "Análise comparativa das políticas exteriores da África
do Sul e do Brasil". In: Seminário Brasil-África do Sul, 24 e 25 de Setembro de
1996.mimeo.

SARAIVA GUERREIRO, R. Resenha de política exterior. Brasília, MRE, 1982.

SARDEMBERG, Ronaldo. A evolução da política externa do Brasil nas duas últimas
décadas. Brasília, junho de 1980. mimeo

_____, _____. "Globalização: visão do Atlântico Sul". In: Nação e Defesa,
Lisboa, nº 80, 1996.

SAULT, Olivier de. "Qu'est que ce une Marine?". In: Coutau-Bégarie, H. (org.) *La Stratégie Maritime*". Revue Stratégique, FEDN, Paris, 4º trimestre, 1990.

SCHEINA, Robert. *Latin America: a naval history (1810-1897)*. Anapolis, Naval Institute Press, 1987.

SCHILLING, Paulo. *Expansionismo brasileiro: la geopolítica del General Golbery y la diplomacia del Itamaraty*. Buenos Aires, 1978.

SELCHER, Wayne A. *The afro-asian dimension of brazilian foreign policy:1956-1972*. Gainesville, The University Press of Florida, 1974.

_____, _____. "O Brasil e a África Negra: uma análise das relações econômicas" *Jornal "O Estado de São Paulo"*, 31.6.1983.

_____, _____. "Dilemas políticos nas relações Brasil-África: comentário sobre alguns obstáculos políticos nas relações Sul-Sul". In: *Estudos Afro-Asiáticos*, 10, 1984.

SENGHOR, Henri Pierre. "África: Atualidade e Perspectiva". In: *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, nº 131, 1968.

_____, _____. "O Atlântico Sul e a África". In: *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, nº 143, 1971.

SILVA, Alberto Costa e. "O Brasil, a África e o Atlântico Sul no século XIX". In: *Stydia*, Lisboa, nº 52, 1994.

SILVA, Luiz Pinheiro. "Os interesses e a participação da marinha no desenvolvimento nuclear brasileiro". In: *Revista Marítima Brasileira*, nº 5/7, jul/set. de 1989.

SKIDMORE, Thomas. Preto no branco. Raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

SPENCE, J.E. "South Africa and Brasil:prospect for co-operation in Souther Africa". In: Seminario Brasil-Africa do Sul, Rio de Janeiro, 24 e 25 de setembro de 1996. mimeo

SPYKMAN, Nicholas. Estados Unidos frente al mundo. México, Fondo de Cultura, 1942.

_____, _____. The Geography of the peace. Mamden/Connecticut, Archon Books, 1944.

STEINBACH, Anito: "A cooperação entre o Brasil e o continente africano". revista África, CEA/USP, setembro de 1986.

TAMBS, Lewis. "Fatores Geopolíticos na América Latina". In: A Defesa nacional, Rio de Janeiro, nº 679, 1978.

TOUSSAINT, Auguste. Histoire de l'Océan Indien. Paris, P.U.F., 1981.

TRAVASSOS, Mario. Projeção continental do Brasil. São Paulo, Companhia editora nacional, 1931.

VALE, Peter & BOOTH, Ken."Security in Southern Africa in the 1990's". In: Transformation Review, nº 28, Johannesburg, 1995.

VALENTE, Murilo Gurgel. "Implementação da política de transportes marítimos". In Flores (org.): Panorama do poder marítimo brasileiro, Rio de Janeiro, Bibliex/Serviço de Documentação da Marinha, 1972.

VALENTE, F.: "Relações Inter-africanas: a Organização da Unidade Africana e os esforços para a união do continente". Revista África, CEA/USP, 9/1986.

VENTER, Denis. "South Africa, Brasil and South Atlantic Security. In: Seminario Brasil-Africa do Sul. Rio de Janeiro, 24-25 de Setembro de 1996. mimeo

VIANNA FILHO, Arlindo. Estratégia Naval Brasileira. Rio de Janeiro, Bibliex, 1995.

VIAUD, Pierre. "La capacité et la volonté nucléaires du Nigeria". In: Le Trimestre Stratégique, Paris, 1983.

VIDIGAL, Vice-Alm., A.A.F.: A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro. Rio de Janeiro, Bibliex, 1985.

_____, _____. "Dissuasão convencional nos países em desenvolvimento". In: Política e Estratégia, São Paulo, v.5, nº3, 1987.

_____, _____. "Uma nova estratégia para o Brasil. Um debate necessário. In: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 103, nº 7-9, 1989

_____, _____. O Atlântico Sul: uma análise pós-guerra fria. ESG, 1993.

_____, _____. "Uma estratégia marítima para o Brasil". In: Revista Marítima Brasileira, v. 116, nº 1/3, jan/mar. de 1996.

_____, _____. "Atlântico Sul: uma visão brasileira". In: Revista da Escola Superior de Guerra, 1997.

VIGARIE, André. Géostratégie des Océans. Caen, Paradigma, 1990.

_____, _____. La Mer et la Géostratégie des Nations. Paris, Economica, 1995.

WALLERSTEIN, I. "Geopolitics and Geoculture". Cambridge University Press, 1991.

WRIGHT, S. "Symbolisme et pragmatisme: la politique nigériane en Afrique Australe".
In: Bach (org.): Nigeria - un pouvoir en puissance. Paris, Karthala, 1988.

ZAPPA, Ítalo. "O Brasil e a África subsaáriaica". In: Segurança e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, nº 158, 1975.