

# A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil?

José Francisco Pavia

*Professor Associado da Universidade Lusíada. Diretor do Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança (CLIPIS).*

## **Resumo:**

Portugal inscreveu no seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) que a unidade estratégica do Atlântico é do seu interesse por motivos relacionados com questões de segurança e também pelo facto de sete dos nove membros da CPLP aí se encontrarem. Já o Brasil diverge desta posição empenhando-se apenas no Atlântico Sul com ênfase em organizações como a ZOPACAS e no relacionamento com os Estados da região. Serão estas duas visões incompatíveis? Ou poderão ser compatibilizadas no quadro da nova administração Bolsonaro e da sua aproximação aos EUA? Tentaremos responder a estas e outras questões neste artigo, onde também se tentará perceber qual a nova posição estratégica brasileira sob o impulso de Jair Bolsonaro.

**Palavras-chave:** Conceito estratégico; CPLP; Brasil; ZOPACAS; Atlântico Sul; EUA.

## **Abstract:**

***The Atlantic Strategic Unit: Important for Portugal, Not So Much for Brazil***

*Portugal has made clear in its Strategic National Defense Framework (CEDN) that the Atlantic strategic unit is of interest for reasons related to security issues and also because seven of the nine members of the CPLP are there. Brazil, on the other hand, diverges from this position by engaging only in the South Atlantic with an emphasis on organizations such as ZOPACAS and on relations with the states in the region. Are these two views incompatible? Or could they be made compatible within the framework of the new Bolsonaro administration and its approach to the USA? We will try to answer these and other questions in this article, where we will also try to perceive what the new Brazilian strategic position is under the impulse of Jair Bolsonaro.*

**Keywords:** Strategic concept; CPLP; Brazil; ZOPACAS; South Atlantic; USA.

## 1. Introdução

Portugal e o Brasil continuam a ter visões diferentes no que diz respeito às questões relativas à geopolítica e geoestratégia do Atlântico. Apesar da retórica bem-intencionada dos discursos políticos e do *wishfull thinking*, as diplomacias de Lisboa e de Brasília percebem de maneira diferente o quadro geral no que concerne ao contexto das dinâmicas emergentes nesta parte do globo.

Portugal com uma política externa consistente e uma dinâmica permanente de ligação privilegiada à NATO e à potência marítima que são os EUA tenta, ao mesmo tempo, criar pontes entre o Atlântico Norte – vetor transatlântico da sua política externa – e o Atlântico Sul – vetor lusófono dessa mesma política –, inscrevendo assim a unidade estratégica do Atlântico no seu conceito estratégico de defesa nacional<sup>1</sup>. Já o Itamaraty, sede das relações exteriores do Brasil, fiel a uma tradição enraizada, percebe a NATO e os EUA como *outsiders* e até rivais no Atlântico Sul, preferindo ligações à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e estreitando ligações com os Estados da sub-região, numa base bilateral, ou multilateral, mas em agrupamentos onde o Brasil seja claramente ascendente.

A aproximação do novo presidente brasileiro aos EUA, ou melhor dizendo, ao presidente Donald Trump, poderá fazer mudar este posicionamento tradicional de Brasília. Acresce a esta situação a circunstância de a nova administração brasileira estar claramente influenciada pelo sector militar, que também tradicionalmente é mais favorável à aproximação aos EUA. Veremos no futuro se este novo posicionamento irá prevalecer, ou se a posição tradicional do Itamaraty irá permanecer.

## 2. Portugal: o Vetor Atlântico

Como já foi referido anteriormente, Portugal tem uma política externa consistente, que tradicionalmente assenta em três grandes vetores: o vetor europeu, o vetor

---

1 “A comunidade de segurança do Atlântico Norte é o espaço da unidade entre a Europa, os Estados Unidos e o Canadá. A unidade nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como a aliança bilateral com os Estados Unidos e a coesão da Aliança Atlântica, tornam o espaço euro-atlântico a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente, cuja estabilidade é reforçada pela comunidade de valores políticos e culturais entre as democracias ocidentais. As reservas energéticas do Ártico sob jurisdição dos Estados Unidos, do Canadá e da Noruega reforçam a importância desta área.

O Atlântico constitui uma vasta área geográfica de interesse estratégico relevante. A maioria dos países de língua portuguesa está concentrada neste espaço. As regiões de ligação histórica tradicional na comunidade de língua portuguesa incluem países com os quais partilhamos um passado comum e uma rede de relações por via da cultura, das migrações, das trocas económicas, são importantes em termos simbólicos e como parceiros de progresso. É por isso do interesse de Portugal sublinhar a unidade estratégica do Atlântico e contribuir para a segurança e pugnar pela relevância internacional desta região” (Governo de Portugal, 2013).

transatlântico e o vetor lusófono<sup>2</sup>. Esses três vetores têm-se mantido constantes, independentemente das soluções governativas e das opções ideológicas dos sucessivos executivos. Este facto é tão mais notável se observarmos que, no que diz respeito a outras políticas públicas, elas variam bastante, sendo esse precisamente um obstáculo à continuidade, eficácia, estabilidade e coerência de muitas delas. Ainda agora, no programa do XXII governo constitucional, que acaba de ser apresentado, em outubro de 2019, se pode ler que:

“(…) ao mesmo tempo, consolidámos e alargámos os eixos estratégicos da política externa portuguesa. Na Europa, através da capacidade de interlocução com as instituições europeias e com os Estados-Membros que defendem a integração europeia. No Atlântico Norte, mercê do empenhamento na NATO e nas relações bilaterais com os Estados Unidos e o Canadá. No Atlântico Sul, com a participação na Conferência Ibero-Americana e a ligação a África. Na CPLP, com a responsabilidade adicional da propositura do Secretário Executivo e sem esquecer os programas de cooperação mantidos com todos os países africanos de língua portuguesa e com Timor-Leste”.<sup>3</sup>

Ora esta notável continuidade resulta de fatores históricos, geográficos, económicos e políticos, sendo que todos eles se interligam formando esta trilogia. Porém, de entre estes vetores, avulta o vetor Atlântico – que muitas vezes é designado de vetor transatlântico, ou marítimo, ou ainda, ultramarino – como sendo aquele que tem uma continuidade de séculos de história, embora com diferentes *nuanças* e protagonistas consoante o regime internacional em que se insere. O fundamental a reter é que, independentemente da sua designação, este vetor resulta do posicionamento geoestratégico do território português, na periferia da Europa Ocidental, mas de frente para o oceano Atlântico e que atualmente forma um triângulo estratégico, abrangendo o território continental e os arquipélagos da Madeira e dos Açores. Este triângulo estratégico é constituído fundamentalmente pelo Oceano Atlântico Norte, numa enorme extensão de vários milhões de quilómetros quadrados, o que lhe confere sobretudo uma dimensão marítima, que vai muito para além do confinado espaço continental europeu.

A esta dimensão geográfica acresce a dimensão histórica, que já conta com quase novecentos anos de Estado independente, com uma ligação ao espaço marítimo adjacente sempre presente, fundamentalmente a partir de 1415 (conquista de Ceuta), com o início da expansão ultramarina. A percepção de que a autonomia e independência nacionais estariam sempre ameaçadas pela exiguidade do território continental europeu e pela existência de um único vizinho terrestre muito maior e mais poderoso, levou a que os decisores políticos nacionais sempre olhassem para o mar como a única via escapatória a um destino de submissão e dependência, quer

---

2 Cfr. Pavia (2019).

3 Cfr. Governo de Portugal (2019).

face ao vizinho mais próximo (Espanha), quer face a outras ameaças de países europeus, como viria a acontecer nos séculos vindouros. A expansão ultramarina foi assim o resultado de fatores geográficos inescapáveis, de fatores históricos, de fatores económicos e, como é evidente, de fatores políticos, consubstanciados inicialmente no desejo de expansão da Fé e do Império, mais tarde transformados em fatores ideológicos, como o luso-tropicalismo ou a ideia do Portugal multicontinental do Minho a Timor.

Assim, independentemente dos regimes políticos nacionais ou internacionais que vigorassem, este vetor Atlântico foi sempre assumido como um dos vetores fundamentais da política externa portuguesa. Num primeiro momento na expansão ultramarina e na consolidação do império; império esse de base marítima, como não podia deixar de ser, dadas as características do seu principal impulsionador. Num segundo momento de ligação à potência marítima – a Inglaterra – como principal aliado e garante do posicionamento português. Num terceiro momento de ligação aos Estados Unidos da América – agora a principal potência marítima – e à NATO, da qual Portugal foi membro fundador. Podemos ainda falar num quarto momento, já no regime democrático, em que este posicionamento sofre uma evolução, que se prende com a independência dos restantes territórios ultramarinos, nomeadamente em África. Numa primeira análise mais ligeira poder-se-ia pensar que o vetor Atlântico tinha agora deixado de fazer sentido e que Portugal deveria dirigir todas as suas atenções para o vetor europeu, afinal o garante da modernidade e do desenvolvimento económico. Do nosso ponto de vista ainda bem que tal não ocorreu e esperemos que não ocorra. Entendemos que o vetor Atlântico é parte fundamental da política externa portuguesa e deve ser balanceado com os outros dois. Tal como já afirmámos em obra anterior:

*“(...) Porém, este consenso quanto aos principais eixos não nos deve fazer esquecer que, provavelmente, seria necessário algum balanceamento no grau de importância relativa que se deve dar a cada um deles; i.e., parece-nos que muitas vezes se sobrevaloriza o vetor Europeu, esquecendo ou até menosprezando os outros dois. Ora, parece-nos este um erro crasso, para o qual se impõe uma chamada de atenção. Este reparo não pressupõe de modo algum que os autores tenham alguma reserva quanto à importância do vetor europeu e do que ele representa para Portugal, nem implica nenhum antieuropeísmo primário, como muitas vezes algumas vozes muito maniqueístas querem fazer crer. Representa apenas um alerta para aquilo que se considera ser – em muitos casos – uma excessiva concentração europeísta da política externa portuguesa, subalternizando os outros vetores” (Pavia, 2019, p. 7).*

E continuamos a citar:

*“(...) acrescentamos nós também que o nosso relacionamento com os Estados Unidos da América – independentemente de qual seja o inquilino circunstancial da Casa Branca – e com a Aliança Atlântica, de que somos membros fundadores, permitem-nos escapar a uma situação de periferia irrelevante numa Europa onde o centro*

geoestratégico será sempre constituído pelo eixo continental franco-alemão. A previsível saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte – potência marítima com a qual temos a mais antiga aliança militar e diplomática – irá acentuar ainda mais essa perspectiva” (Pavia, 2019, p. 8).

Atualmente esta dimensão Atlântica adquiriu uma redobrada importância com o processo de extensão das plataformas continentais. Este processo levado a cabo pela Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, poderá fazer alargar a zona de jurisdição dos Estados costeiros até ao limite de 350 milhas marítimas. Portugal, tudo indica, poderá ser bastante beneficiado com este processo devido precisamente à localização geográfica do já mencionado triângulo estratégico constituído pelos vértices Açores, Madeira e território continental europeu. A dimensão marítima e atlântica de Portugal vai acentuar-se sobremaneira, caso as pretensões do Estado português sejam aceites pela supracitada Comissão de Limites.<sup>4</sup>

Em suma, o vetor Atlântico da política externa portuguesa, configura nos dias de hoje várias dimensões onde avulta uma ideia de unidade estratégica do Atlântico Norte e Sul, integrando assim duas sub-regiões muito importantes sob diversos pontos de vista, tal como sinteticamente afirma Cristiano Cabrita:

“Trata-se, portanto, de um discurso coerente com as exigências da NATO e com a nossa vocação atlântica e que reafirma, no Atlântico Norte, o posicionamento estratégico do território português, alavancado pela importância dos Açores. Por outro lado, sublinha também a nossa orientação para o Atlântico Sul face à redobrada importância das novas rotas marítimas e pelo aumento da pirataria marítima no Golfo da Guiné. Como fator aglutinador temos a defesa da extensão da plataforma continental e todas as consequências que podem daí advir da decisão que será tomada em 2020” (Cabrita, 2019).

### 3. Brasil: Evolução da Política Externa de Lula a Bolsonaro

O período temporal que nos propomos analisar, de forma obviamente muito sucinta, é centrado na política externa brasileira relativamente aos EUA, ao Atlântico Sul e sua vizinhança próxima. O presidente Luís Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, cumpriu dois mandatos, até finais de 2010. Nesse ano Dilma Rousseff foi eleita cumprindo o seu primeiro mandato até 2014. Foi reeleita, mas em 2016 viu o seu mandato cassado, tendo sido substituída por Michel Temer, que assegurou a presidência até ao final do mandato em 2018. Em 2019 Jair Bolsonaro assume a presidência do Brasil.

Foi durante os mandatos de Lula da Silva – para o bem e para o mal, o mais carismático presidente brasileiro das últimas décadas – que a política externa brasileira

---

4 Cfr. Pavia (2019), no prelo.

sofreu mais mudanças no sentido de dar corpo à expressão “autonomia pela assertividade”. Nesses anos a imagem do Brasil no exterior sofreu uma melhoria muito significativa como confirma Cristina Pecequilo:

“(…) neste contexto, a imagem e o poder concreto do Brasil projetados no sistema internacional ganharam mais densidade e, portanto, reconhecimento dos seus parceiros, incluindo os Estados Unidos. A elevação da posição brasileira na região e no mundo, igualmente elevou os pontos de convergência e divergência entre estas nações, uma potência hegemônica, outra, potência regional e global, demonstrando a dinâmica e a complexidade das relações internacionais contemporâneas” (Pecequilo, 2013, p. 552).

Também nós próprios confirmávamos esta situação numa comunicação feita no Rio de Janeiro, por ocasião da Mesa Redonda Internacional sobre “NATO-BRASIL: Perspetivas para a Segurança Cooperativa”, organizada pelo NATO Defense College e pela Fundação Getúlio Vargas, que decorreu no dia 9 de maio de 2013. Nessa comunicação, intitulada “As Relações NATO-BRASIL: Um Novo Parceiro Global?”, afirmávamos o seguinte:

“O Brasil dos nossos dias deixou definitivamente de ser um país eternamente adiado para ser uma realidade incontornável com a qual todos temos de lidar. No espaço de pouco mais de uma década o Brasil tornou-se num dos BRICS e na sexta economia do mundo, ultrapassando o Reino Unido. País-continente com uma extensão territorial que o torna o quinto do mundo, com uma população de cerca de 200 milhões de habitantes e riquíssimo em termos de recursos naturais é, portanto, um ator global ultrapassando já o mero estatuto de potência regional. A esta nova realidade corresponde também um objetivo da liderança brasileira que é o de conseguir para o Brasil um lugar de destaque na cena internacional que seja compaginável com a sua influência e o seu poder. O Brasil dispõe, portanto, de novas oportunidades para alargar e aumentar o seu poder e prestígio no sistema internacional; é desde logo a potência regional na América do Sul, a força determinante no Mercosul e noutros projetos de cooperação e integração regional, quer em termos económicos, quer em termos políticos e de segurança; é um membro ativo dos BRICS, do G20, do IBSA, da Comunidade Ibero-Americana, da UNASUL e da CPLP; participa ativamente na OMC, nas instituições de Bretton Woods e nas Nações Unidas e nos seus múltiplos organismos; é um ativo contribuinte para as missões de paz das Nações Unidas e parceiro privilegiado da União Europeia e de outros grandes poderes internacionais” (Pavia, 2015).

No que diz respeito concretamente aos EUA, este período em apreço coincidiu com os dois mandatos de George W. Bush (2000-2008) e com os dois mandatos de Barack Obama (2008-2016), sendo que o atual mandato do presidente Donald Trump (2016-2020) coincidiu com o mandato de Michel Temer e o início do mandato do atual presidente brasileiro, Jair Bolsonaro. Poder-se-ia pensar que durante os anos da coincidência de mandatos entre Lula da Silva e George W. Bush as relações entre os dois países esfriassem devido às disparidades ideológicas entre os dois presidentes, mas efetivamente não foi isso que aconteceu:

“(…) tendo como marco o ano de 2003, com a chegada de Lula ao Planalto, promoveram-se alterações estratégicas substantivas de agenda. Avaliações precoces indicaram que estas alterações, devido ao seu carácter de autonomia e assertividade elevariam o nível de confronto diplomático entre os Estados Unidos e o Brasil, ocorrendo justamente o oposto” (Pecequilo, 2013, p. 536).

E continua a autora:

“(…) assim, durante o mandato de Lula-Bush, os Presidentes tiveram contatos de alto nível em 2002, 2003, 2005 e 2007, além das visitas da Secretária de Estado Condoleezza Rice em 2005 e 2008 ao país (…)” (Pecequilo, 2013, p. 537).

Como é evidente não queremos dizer com isto que não houve divergências e diferentes pontos de vista em assuntos concretos, nomeadamente nas questões comerciais e, também, em aspetos pontuais da diplomacia de Lula, como foi a intervenção do Brasil, juntamente com a Turquia, na tentativa de mediação do conflito irano-americano a propósito da proliferação nuclear. No que diz respeito concretamente ao assunto deste trabalho, houve uma divergência óbvia aquando da reativação, por parte dos EUA, da quarta esquadra, em 2008, que mereceu repúdio e interrogações por parte da diplomacia de Brasília. Também por ocasião da entrega da proposta brasileira de extensão da plataforma continental – ocorrida numa primeira fase em 2004 e mais tarde aprofundada em 2007 –, que, a ser aprovada, colocaria uma área oceânica com cerca de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> sob jurisdição brasileira, o que corresponde a cerca de metade da área terrestre do Brasil, e que se designou de Amazônia Azul, se notaram divergências entre os dois países, sendo que os EUA levantaram objeções e interrogações à proposta brasileira. Não por acaso – segundo o ponto de vista brasileiro – a quarta esquadra é reativada no ano seguinte. A diplomacia brasileira também questiona o facto de os EUA não terem ainda ratificado a Convenção Internacional do Direito do Mar, Convenção de Montego Bay, o que, segundo o Itamaraty, deixa os EUA de mãos livres para atuarem unilateralmente nos oceanos do mundo, nomeadamente no Atlântico Sul. Também a criação do AFRICOM – Comando Militar Americano para África –, em 2007, que abrange as áreas do Golfo da Guiné e do Atlântico Sul não foi recebida com muito agrado por Brasília.

Outro assunto de divergência prende-se com a ZOPACAS. Esta organização foi criada, por iniciativa do Brasil, em outubro de 1986, em claro contexto de Guerra Fria. Visava a promoção da cooperação regional e a manutenção da paz e segurança no Atlântico Sul e era constituída pelos Estados ribeirinhos do Atlântico Sul do lado da América do Sul e pelos do lado do continente Africano. Aparentemente, pensava-se que com o final da Guerra Fria esta organização viesse a deixar de fazer sentido, mas a diplomacia brasileira viu nela uma hipótese de afirmar a sua importância e, assim, recativou esta organização em 2013. Como é evidente, os princípios

por ela defendidos não se coadunam com os interesses norte-americanos na região, nem com os interesses britânicos, nem sequer com os interesses franceses e, acrescentaríamos nós, nem com os interesses portugueses.<sup>5</sup>

Podemos, portanto, afirmar sem receio que a política externa brasileira não vê com agrado a ideia da unidade estratégica do Atlântico, tal como ela é vista por Lisboa. Para a diplomacia brasileira o Atlântico Sul e as questões relacionadas com a segurança, a defesa, o comércio, o ambiente, a exploração de recursos, a investigação científica, etc., devem, em primeiro lugar, ser asseguradas pelos Estados ribeirinhos, admitindo-se eventualmente alguma cooperação internacional, sobretudo Sul-Sul. Existe, portanto, um receio, manifestado nos parágrafos anteriores, de que um espaço que é visto como de projeção natural do poder de Brasília possa vir a ser ocupado por outras potências e outros interesses, nomeadamente norte-americanos ou europeus. Uma espécie de doutrina Monroe, agora adaptada, transfigurada e transportada para o Atlântico Sul. Nós próprios fomos testemunhas disto mesmo na Mesa Redonda Internacional sobre “NATO-BRASIL: Perspetivas para a Segurança Cooperativa”, a que já fizemos referência anteriormente. Nesse encontro onde se propunha uma parceria entre a NATO e o Brasil, houve claras resistências, objeções e até hostilidade, por parte nomeadamente, de diplomatas brasileiros do Itamaraty. Permitam-nos, mais uma vez, citar o que escrevemos a este respeito:

“(…) Como já foi referido anteriormente, não se ignora que existem desconfianças e até bastantes reticências da parte de alguns sectores da sociedade brasileira a uma eventual cooperação com a Aliança Atlântica, esta muitas vezes é vista como uma espécie de “guarda-avançada” dos interesses norte-americanos e das suas aspirações hegemónicas, nomeadamente em relação ao centro e sul do continente americano, segundo alguns sectores o antiamericanismo está bem enraizado no Itamaraty.<sup>6</sup> Esta percepção é natural tendo em conta alguns antecedentes históricos e ao papel que o Brasil pretende desempenhar enquanto potência regional com aspirações a ator global. A resposta que o anterior Ministro da Defesa, Nelson Jobim, deu quando questionado sobre a perspectiva de uma parceria Brasil/NATO, foi bastante elucidativa a esse respeito.<sup>7</sup> O ministro descartou completamente essa hipótese com base em argumentos de que os EUA não tinham ratificado a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e que tinham, em 2008, reativado a Quarta esquadra naval, (que abrange todo o continente Sul-Americano) com intuítos hegemónicos e expansionistas” (Pavia, 2015, p. 285).

---

5 A ZOPACAS foi criada em 27 de outubro de 1986, através da Resolução da ONU n.º 41/11 que teve o voto contrário dos Estados Unidos da América e as abstenções da Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, República Federal da Alemanha e Portugal. Cfr. Bernardino e Almeida (2013, pp. 43-62).

6 Cfr. Mujal-Léon e González (2011, pp. 59-81).

7 Cfr. Seabra (2010).

Curiosamente não observámos que houvesse tantas objeções por parte do sector militar brasileiro, também ali amplamente representado.

Quanto à política externa do atual presidente Jair Bolsonaro e o seu entrosamento com Donald Trump, parece-nos ainda cedo para tecer considerações aprofundadas. Porém, houve um manifestar de boas intenções por ambas as partes, sendo que também sabemos que esta administração Bolsonaro tem uma grande influência do sector militar, em detrimento do Itamaraty. Tendo em conta o que afirmámos no parágrafo anterior, poderemos pelo menos antever uma melhoria no relacionamento relativo às questões de segurança e defesa com os EUA, que se consubstanciaram já no acordo sobre a utilização da base de Alcântara pelos EUA e, também, pela saída do Brasil da Unasul, que nunca foi vista com bons olhos pela diplomacia de Washington.

Quanto às questões relativas ao Atlântico Sul não antevemos mudanças significativas nos próximos tempos, já que com a atual maioria republicana no Senado não se vislumbra uma ratificação por parte dos EUA da Convenção de Montego Bay. Nem o presidente americano, profundo adversário do multilateralismo, iria considerar tal hipótese.

#### **4. Encontros e Desencontros**

Como ficou claramente demonstrado não existe uma perspetiva similar das diplomacias de Lisboa e Brasília face às questões geopolíticas e geoestratégicas do Atlântico. A diplomacia do Itamaraty não vê com bons olhos os avanços da NATO em direção ao Atlântico Sul, nem sequer a aproximação a alguns países sul-Americanos como foi o caso da Colômbia. A Colômbia é hoje um parceiro global da NATO desde maio de 2017. Brasília vê a NATO como uma espécie de guarda avançada dos interesses norte-americanos, que ela considera incompatíveis com os interesses brasileiros, nomeadamente no Atlântico Sul. Em 2013, na mesa redonda a que já fizemos amplamente referência, tentou-se uma aproximação, sem qualquer sucesso. Como já referimos foi a Colômbia que deu o passo seguinte ao tornar-se um parceiro global da NATO. Não se vislumbra, no horizonte mais próximo, que a diplomacia brasileira enverede pelo mesmo caminho. A não ser que com esta recentíssima aproximação da administração Bolsonaro, tal passo venha a ser reequacionado. No que concerne às convergências e divergências das diplomacias de Lisboa e Brasília, concretamente no que ao assunto principal deste artigo diga respeito, podemos afirmar, sem rodeios, que não existe convergência. Já foram profusamente apontadas as razões para tal. A diplomacia de Lisboa tenta, em vão, conciliar o seu vetor Atlântico (NATO/EUA), com o seu vetor lusófono, mas esbarra com a oposição de Brasília. Onde a diplomacia portuguesa tem tido mais sucesso é na tentativa de aproximar Cabo Verde à NATO, onde inclusivamente já se realizaram exercícios

navais da Aliança Atlântica com forças militares de Cabo Verde – Exercício Steadfast Jaguar, em 2006. Recentemente o primeiro-ministro de Cabo Verde, Ulisses Correia e Silva, admitiu expressamente a possibilidade de Cabo Verde pedir a integração na NATO (Agência Lusa, 2019). Também tem tido algum sucesso – agora não com a NATO – mas com países que dela fazem parte e com a União Europeia, nas chamadas de atenção para os problemas de segurança marítima do Golfo da Guiné. Nessa área tem havido alguma aproximação entre Lisboa e Brasília, juntamente com outros países da CPLP e não só. Como afirmámos noutra publicação (Pavia, 2016, p. 41):

“(…) já este ano (2015), na V Reunião de Cooperação Estratégica de Defesa entre Portugal e o Brasil, realizada em Brasília entre 31/03 e 2/4, os militares brasileiros manifestaram interesse em apoiar ações de segurança marítima no Golfo da Guiné, na costa ocidental da África, juntamente com Portugal. De acordo com o vice-chefe de Assuntos Estratégicos do Ministério da Defesa, almirante José Carlos Mathias, a região é estratégica para ambas as nações. “Com esse encontro, ficou clara a posição brasileira e portuguesa acerca do tema”, disse. Futuramente, os dois países devem realizar atividades conjuntas para combater, sobretudo, a pirataria no Golfo da Guiné” (Ministério da Defesa, 2015).

No âmbito da segurança e defesa, Lisboa também tem conseguido envolver os brasileiros nos exercícios FELINO, onde participam forças militares de países da CPLP. Nota-se claramente que a diplomacia do Itamaraty não é avessa a um maior aprofundamento da cooperação no Golfo da Guiné e no Atlântico Sul, no âmbito da CPLP, já que não vê “ameaça” aos seus interesses por parte de Portugal isoladamente. Pelo contrário, até vislumbra oportunidades de aproximação aos países africanos que dela fazem parte.

A concertação diplomática no seio da CPLP também tem funcionado, com evidentes ganhos de parte a parte. A eleição de Roberto Azevedo para secretário-geral da OMC, a eleição de António Guterres para secretário-geral das Nações Unidas, as passadas eleições de Angola e de Portugal para membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, entre outros tantos sucessos, devem-se a uma concertação virtuosa, que provavelmente, tem sido dos maiores sucessos da CPLP. Também a promoção e afirmação internacional da língua portuguesa, que tanto interessa a todos os membros da CPLP, tem sido um ponto de convergência importantíssimo entre as diplomacias de Portugal e do Brasil. Existem, como se verificou, inúmeros pontos de contacto, mas também de distanciamento entre as diplomacias portuguesa e brasileira. Para além da retórica dos discursos e das afirmações políticas de boa vontade, existe a realidade dos factos, e essa realidade – permitam-nos afirmar – é a seguinte:

“(…) por último, mas não menos importante, o caso particular do Brasil, que ainda não conseguiu realizar plenamente o seu imenso potencial, o que lhe confere o esta-

tuto de potência adiada, mas que ocupa destacado o lugar cimeiro no mundo lusófono. Porém, a diplomacia de Brasília hesita e tem dúvidas relativamente à importância deste mesmo mundo lusófono e daí a pouca importância que é dada à CPLP e ao seu eventual potencial. Mesmo o relacionamento com Portugal sobre altos e baixos consoante o/a ocupante do palácio do Planalto e as vicissitudes internas da política brasileira. Está ainda por cumprir o potencial desta relação, quer em termos económicos e financeiros, quer até no potencial de parcerias diplomáticas e na defesa e afirmação da língua portuguesa no mundo. Está ainda por cumprir a letra do célebre “Fado Tropical” de Chico Buarque:

“Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal, ainda vai tornar-se um imenso Portugal!” (Pavia, 2019, p. 186).

## 5. Conclusões

Cumpre-nos, nesta fase, responder à pergunta que lançámos como título deste artigo: “A unidade estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, nem tanto para o Brasil?”. Parece evidente, que depois de tudo o que foi afirmado nestas páginas, que a resposta é positiva. Ou seja, esta unidade estratégica – pelo menos do modo como a diplomacia lusa a vê – não encontra cabimento, nem aceitação, por parte da diplomacia brasileira. Como já afirmou Bruno Cardoso Reis, por ocasião da Mesa Redonda a que fizemos referência:

“(…) por conseguinte, os decisores de Portugal e do Brasil, não obstante partilharem a mesma língua, não partilham a mesma visão relativamente à questão do Atlântico Sul e também ao papel desempenhado pela OTAN nele. As elites de Portugal são maioritariamente favoráveis a afirmar a unidade estratégica do Atlântico, como ficou claro no Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional português de 2013; o Brasil rejeita esta posição, não obstante não hostilizar abertamente o interesse histórico de Portugal pela região, que aliás não é visto como um desafio, especialmente se inserido no contexto da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa” (Reis, 2015, pp- 245-270).

E acrescenta que:

“(…) E se vier a surgir uma situação que o Conselho do Atlântico considere que obrigaria um envolvimento da OTAN no Atlântico Sul, é importante que a Aliança Atlântica e os seus Estados-membros estejam plenamente cientes de que a sua intervenção seria provavelmente vista muito negativamente por uma potência regional tão importante como o Brasil” (*Idem*).

Estas afirmações foram proferidas em 2013, num contexto em que, indiscutivelmente, faziam todo o sentido. Mas, os contextos da política internacional mudam imprevisivelmente e, neste momento, com a nova administração Bolsonaro e com a evidente aproximação deste ao presidente norte-americano, Donald Trump, prova-

velmente já não teríamos tantas certezas ao proferir aquelas afirmações. Será que o novo presidente brasileiro poderá seguir os passos da Colômbia e tornar o Brasil um novo parceiro global da NATO? Poderá desligar-se de iniciativas como a ZOPACAS, tal como fez com a Unasul? Ou a diplomacia clássica do Itamaraty conseguirá prevalecer, mantendo o Brasil no seu rumo tradicional? Não nos atrevemos a dar uma resposta cabal a estas interrogações, que como é evidente só o futuro poderá dilucidar. Porém, concordamos com Bruno Cardoso Reis – autor citado nos parágrafos anteriores – quando este propõe, em obra muito recente (Reis, 2019, p. 92), a criação de um Fórum Internacional de Segurança do Atlântico, em que Portugal fazendo jus às suas tradições de diálogo com todos os países do Atlântico e ao seu papel de pivô, de ponte, entre o Norte e o Sul desse oceano, poderia ser o organizador e dinamizador de tal encontro. O autor propõe o seguinte:

“Portugal pretende ser uma ponte sobre o Atlântico definida como uma unidade estratégica significativa segundo o CEDN de 2013. Se assim é, importa que invista alguns meios nessa sua prioridade. (...) Para ultrapassar resistências tradicionais a este tipo de iniciativas, nomeadamente do Brasil, teria de ser deixado claro que se trataria de estabelecer um diálogo em condições de igualdade entre todos os Estados do Atlântico para discutir riscos e ameaças num vasto espaço marítimo partilhado, vital para todos, e impossível de dividir. Não se propõe colocar os Estados do Atlântico Norte a discutir ameaças no Atlântico Sul. O que não impede que não pudessem ser convidados Estados exteriores à região, mas com uma presença e interesse crescentes na mesma, como por exemplo a China (...)” (Reis, 2015, pp. 94-95).

Esta poderia ser uma solução, engendrada pela diplomacia portuguesa, para dar corpo a esse objetivo de unidade estratégica do Atlântico, de conciliar dois dos grandes vetores da política externa de Lisboa, ao mesmo tempo que poderia ser uma forma de convencer a diplomacia de Brasília a considerar, ao menos, a hipótese de colaborar nesta iniciativa, sem que ela pusesse em causa os interesses e preocupações brasileiras nesta questão.<sup>8</sup>

---

8 Curiosamente o governo português, através de uma resolução de maio de 2018, Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2018, autorizou a criação de um Centro para a Defesa do Atlântico, na ilha Terceira, nos Açores, com o objetivo de “colmatar lacunas existentes no espaço Atlântico e contribuir para o reforço da afirmação de Portugal como produtor de segurança”. No extenso preâmbulo justificativo desta decisão, aduzem-se argumentos que, mais uma vez, se alicerçam na ideia da unidade geopolítica e geoestratégica do Atlântico e no papel privilegiado que Portugal pode desempenhar nesse âmbito, afirmando-se ainda a ambição de esse centro se poder vir a tornar um centro de excelência NATO. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2018.

## Referências Bibliográficas

- Agência Lusa, 2019. Primeiro-ministro de Cabo Verde admite adesão à NATO. *Observador* [em linha], 09:27, 30 de julho. Disponível em <https://observador.pt/2019/07/30/primeiro-ministro-de-cabo-verde-admite-adesao-a-nato/> (Acesso em 02/11/2019).
- Bernardino, L. e Almeida, E. C., 2013. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. *Revista Militar*, n.º 2532, pp. 43-62.
- Cabrita, C., 2019. O Vector Transatlântico da Política Externa Portuguesa. Em Pavia, J. F., coord., *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 145-180. Disponível em: [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis\\_livro\\_pavia\\_politica\\_externa\\_portuguesa\\_2019.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf) (Acesso em 28/10/2019).
- Governo de Portugal, 2019. *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Disponível em <https://sdistribution.impresa.pt/data/content/binaries/254/897/2245805c-29e7-4b55-bf16-4e74dc987901/Programa-XXII-do-Governo-para-CM.pdf> (Acesso em 28/10/2019).
- Governo de Portugal, 2013. *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Disponível em Assembleia da República [website] <https://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetalleNoticia.aspx?BID=5034> (Acesso em 28/10/2019).
- Ministério da Defesa, 2015. Brasil e Portugal planejam apoiar ações de segurança marítima na Guiné. *Ministério da Defesa* [em linha], 14h59, 2 de abril. Disponível em Ministério da Defesa [website] <http://www.defesa.gov.br/noticias/15387-brasil-e-portugal-planejam-apoiar-acoes-de-seguranca-maritima-na-guine> (Acesso em 6/010/2019).
- Mujal-Léon, E. e González, A., 2011. A Relação Estados Unidos-Brasil: perspectivas para uma parceria. *Relações Internacionais*, n.º 29, pp. 59-81.
- Pavia, J. F., 2015. As Relações OTAN-BRASIL: Um Novo Parceiro Global? Em Brooke A. Smith-Windsor, ed., *OTAN Duradoura, Brasil em ascensão: Gestão da Segurança Internacional numa Ordem Mundial em Mudança*. Roma: Colégio de Defesa da OTAN, pp. 273-292.
- Pavia, J. F., 2016. *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal/ A Segurança Marítima no Golfo da Guiné, a Segurança Energética da Europa e o Papel Potencial da NATO e de Portugal*. Edição bilingue. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Pavia, J. F., 2019. The Europeanisation of Maritime issues and the extension of the platform shelves – National or European resources? The case of Portugal. Em Pavia, J. F. e Monteiro, M., coord., *Estudos de Relações Internacionais*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. No prelo.
- Pavia, J. F., coord., 2019. *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. Disponível em: [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis\\_livro\\_pavia\\_politica\\_externa\\_portuguesa\\_2019.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf) (Acesso em 28/10/2019).
- Pecequilo, C., 2013. *O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua?* Em Corival Alves do Carmo et al., *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG).

- Reis, B. C., 2015. Brasil versus OTAN? Uma visão de longo prazo da segurança marítima no Atlântico. Em Brooke A. Smith-Windsor, ed., *OTAN Duradoura, Brasil em ascensão: Gestão da Segurança Internacional numa Ordem Mundial em Mudança*. Roma: Colégio de Defesa da OTAN, pp 245-270.
- Reis, B. C., 2019. *Pode Portugal ter uma estratégia?* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2018. Autoriza a criação do Centro para a Defesa do Atlântico (CeDA). *Diário da República*, n.º 99/2018, I Série, de 23 de maio. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/115348906/201905262022/diploma?rp=indice> (Acesso em 07/11/2019).
- Seabra, P., 2010. South Atlantic crossfire: Portugal in-between Brazil and NATO. *IPRIS Viewpoints*, n.º 26, November, pp. 5.
- Smith-Windsor, B., ed., 2015. *OTAN Duradoura, Brasil em ascensão: Gestão da Segurança Internacional numa Ordem Mundial em Mudança*. Roma: Colégio de Defesa da OTAN.