

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

LUIZA BIZZO AFFONSO

A GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ:
ASPECTOS SECURITÁRIOS E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro

2023

LUIZA BIZZO AFFONSO

**A GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ:
ASPECTOS SECURITÁRIOS E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Estudos Marítimos.

Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Prof. Dr. Marcelo M. Valença (orientador)

Rio de Janeiro

2023

A257 Affonso, Luiza Bizzo

A governança oceânica do Golfo da Guiné: aspectos securitários e a contribuição brasileira / Luiza Bizzo Affonso. – Rio de Janeiro, 2023.

183 f..

Tese (doutorado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2023.

Orientador: Marcelo M. Valença

Bibliografia: f. 166 - 181

1. Golfo da Guiné. 2. Governança oceânica. 3. Segurança marítima. I. Escola de Guerra Naval (BRASIL). II. Título.

CDD 338.372

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária
Cremilda Santos – CRB7/3200
Biblioteca da Escola de Guerra Naval

LUIZA BIZZO AFFONSO

**A GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ:
ASPECTOS SECURITÁRIOS E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Estudos Marítimos.

Aprovada em 14/12/2023.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo M. Valença (orientador, EGN)

Prof. Dr. Rafael Zelesco Barreto (EGN)

Prof. Dr. Alvaro A. D. Monteiro (EGN)

Prof^ª. Dr^ª. Monique Sochaczewski Goldfeld (IDP)

Prof^ª. Dr^ª. Ana Paula B. Tostes (IESP/UERJ)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (PUC-Rio)

Aos meus avós, Solange e Diomar, com amor.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha mãe, Janice, cuja dedicação aos estudos e ao trabalho sempre me inspirou, assim como seu coração e bondade. A mulher que sou hoje, devo a você, mãe! Obrigada pelo incentivo, apoio infindável e todo amor. Você não tem ideia do quanto te amo e te admiro.

Agradeço ao meu pai, Celso, que sempre nos ensinou o valor da educação e nos criou para sermos mulheres independentes. Sei que posso contar com você para todos os momentos. Obrigada por tudo! Eu te amo, meu velho!

Agradeço a minha irmã e melhor amiga, Clara, que é uma mulher admirável, forte, corajosa. Sempre me deu a mão em todos os momentos. Sempre que precisei de colo e de acolhimento, tive você. Obrigada também pelo melhor presente das nossas vidas, a nossa Malu, quem deixou tudo isso mais alegre. Amo demais vocês.

Agradeço ao meu amor e parceiro, João Felipe. Obrigada por todo apoio, incentivo, cafês, colos e abraços. Você deixou a minha vida mais leve. Eu te amo!

Agradeço em seguida ao meu orientador, Marcelo Valença. Meu orientador acadêmico, conselheiro profissional e grande amigo! Obrigada pelas críticas, pelas correções feitas, pelas palavras e pelas conversas, que me ajudaram a compor este trabalho. Obrigada por tudo que você fez e faz por mim! Você sabe o quanto você me inspira e a gratidão que tenho por você.

Sou grata ao apoio financeiro da Fundação de Estudos do Mar (FEMAR). Estendo esse agradecimento a todos os professores do PPGEM-EGN que contribuíram de alguma forma com a minha formação, em especial, ao professor Rafael Zelesco. Agradeço, ainda, aos secretários e funcionários do programa por todo auxílio prestado e por toda competência.

Sou muitíssimo grata também a todos os meus amigos pelos momentos de conversas, risadas e descontração, essenciais para manter a lucidez e continuar nesta tarefa. Agradeço aos meus colegas de trabalho, em especial à equipe do CCSA, e aos meus maravilhosos alunos da UCP.

Finalmente, agradeço a Deus, em todas as formas que ele se apresenta, por ter colocado pessoas tão maravilhosas ao meu lado, por ter me mantido de pé e por ter me concedido tantas dádivas.

*O século XXI assiste a um novo encontro entre as duas margens do
Atlântico Sul (ALENCASTRO, 2019, p. 26)*

RESUMO

AFFONSO, Luiza Bizzo. **A Governança Oceânica do Golfo da Guiné**: aspectos securitários e a contribuição brasileira. 2023. 183 f. Tese (Doutorado em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2023.

A tese desenvolvida neste trabalho contribui para a literatura sobre governança oceânica, com foco nos seus aspectos de segurança e defesa, ao estabelecer critérios para medir a performance dos processos de governança do Golfo da Guiné (“GG”). Além disso, oferece subsídios para a formulação de políticas públicas brasileiras, uma vez que nossa análise é conduzida a partir da perspectiva do Brasil. Argumentamos, ainda, que um maior envolvimento do Brasil na região não só contribui para a consolidação da segurança marítima do GG, mas também atende aos interesses nacionais. Nesse sentido, temos o seguinte problema de pesquisa: “Quais são as lacunas dos processos securitários de governança no Golfo da Guiné e qual pode ser a contribuição brasileira para o seu fortalecimento?”. Para responder à primeira parte dessa pergunta, investigamos as principais iniciativas voltadas para a segurança marítima no Golfo da Guiné, que compõem a estrutura de governança oceânica regional, utilizando os seguintes critérios: (I) convergência de políticas e marcos legais relacionados à insegurança marítima no GG; (II) existência de experiências compartilhadas, problemas em comum e soluções conjuntas entre os atores envolvidos; e (III) estabelecimento de uma rede de instituições transfronteiriças com o propósito de promover a segurança marítima. Cada critério foi avaliado com seus respectivos indicadores de verificação, sendo classificados em uma escala de convergência que inclui as categorias “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória”. Nossa análise revelou que o processo de governança oceânica no Golfo da Guiné, particularmente no que diz respeito à segurança, pode ser caracterizado como “limitado”. A principal dificuldade reside na proliferação de várias iniciativas que demonstram uma baixa capacidade de coordenação entre si. Para abordar a segunda parte do nosso problema de pesquisa, que diz respeito à contribuição brasileira para o fortalecimento do processo de governança oceânica no Golfo da Guiné, apontamos três principais estratégias: (I) a realização de conferências frequentes e o aumento de treinamentos e exercícios navais combinados, (II) o aumento e a intensificação dos acordos navais; e (III) a criação de uma força marítima permanente. Essas medidas visam promover a cooperação e a capacidade de resposta regional, bem como fortalecer a segurança marítima no Golfo da Guiné, alinhando-se com os interesses e capacidades do Brasil na região. A partir disso, conseguimos validar nossas hipóteses de que a consolidação dos processos de governança oceânica é crucial para o fortalecimento da sua segurança; o maior envolvimento por parte do Brasil no Golfo da Guiné pode contribuir tanto para o fortalecimento da governança oceânica na região quanto para a promoção dos interesses brasileiros; e que os interesses do Brasil no Golfo da Guiné se justificam principalmente no contexto do Atlântico Sul. Desse modo, além de colaborar com a literatura da governança oceânica, esta tese visa ser *policy-oriented*.

Palavras-chave: Golfo da Guiné; governança oceânica; segurança marítima.

ABSTRACT

AFFONSO, Luiza Bizzo. **Ocean Governance of the Gulf of Guinea: security aspects and the Brazilian contribution.** 2023. 183 f. Tese (Doutorado em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2023.

The thesis developed in this work contributes to the literature on ocean governance, focusing on its security and defense aspects by establishing criteria for measuring the performance of governance processes in the Gulf of Guinea (GG). Additionally, it provides inputs for the formulation of Brazilian public policies, as our analysis is conducted from Brazil's perspective. We argue that greater involvement of Brazil in the region not only contributes to the consolidation of maritime security in the GG but also serves national interests. In this sense, we pose the following research problem: "What are the gaps in the security governance processes in the Gulf of Guinea, and what could be the Brazilian contribution to their strengthening?" To address the first part of this question, we investigate the main initiatives aimed at maritime security in the Gulf of Guinea, which constitute the regional ocean governance structure, using the following criteria: (I) convergence of policies and legal frameworks related to maritime insecurity in the GG; (II) existence of shared experiences, common problems, and joint solutions among the actors involved; and (III) establishment of a network of cross-border institutions aimed at promoting maritime security. Each criterion was evaluated with its respective verification indicators, classified on a convergence scale that includes the categories "none," "little," "limited," and "satisfactory." Our analysis revealed that the ocean governance process in the Gulf of Guinea, particularly regarding security, can be characterized as "limited." The main difficulty lies in the proliferation of various initiatives demonstrating a low capacity for coordination among themselves. To address the second part of our research problem, concerning the Brazilian contribution to strengthening the ocean governance process in the Gulf of Guinea, we point out three main strategies: (I) holding frequent conferences and increasing combined naval training and exercises, (II) increasing and intensifying naval agreements; and (III) creating a permanent maritime force. These measures aim to promote regional cooperation and response capacity, as well as strengthen maritime security in the Gulf of Guinea, aligning with Brazil's interests and capacities in the region. From this, we were able to validate our hypotheses that the consolidation of ocean governance processes is crucial for strengthening its security; greater involvement by Brazil in the Gulf of Guinea can contribute to both strengthening ocean governance in the region and promoting Brazilian interests; and Brazilian interests in the Gulf of Guinea are primarily justified in the context of the South Atlantic. Thus, in addition to contributing to the literature on ocean governance, this thesis aims to be policy-oriented.

Key-words: Gulf of Guinea; ocean governance; maritime security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fatores da Oceanopolítica	p. 49
Figura 2 – Mapa do Atlântico Sul	p. 53
Figura 3 – Entorno Geopolítico Estratégico do Brasil	p. 55
Figura 4 – Média da distância dos incidentes das costas dos Estados GG em milhas a cada ano	p. 56
Figura 5 – Presença Europeia no Atlântico Sul e Entorno Estratégico Nacional	p. 57
Figura 6 – Características da Boa Governança para a ONU	p. 66
Figura 7 – As dimensões da governança do oceano	p. 73
Figura 8 – Estrutura da Governança Internacional para os Oceanos	p. 77
Figura 9 – Mapa da delimitação geográfica do Golfo da Guiné	p. 90
Figura 10 – Mapa do Golfo da Guiné	p. 91
Figura 11 – Atual panorama do Golfo da Guiné	p. 94
Figura 12 – Ciclo da Insegurança Marítima	p. 95
Figura 13 – Mapa do Delta Niger	p. 98
Figura 14 – Custos Totais mínimos da Pirataria para os Estados do GG	p. 101
Figura 15 – Arquitetura de Yaoundé	p. 118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critérios da Boa Governança Oceânica	p. 28
Quadro 2 – Indicadores de Verificação da “Boa” Governança Oceânica	p. 30
Quadro 3 – Concepções de Segurança Internacional	p. 40
Quadro 4 – Elementos da Governança Oceânica	p. 73
Quadro 5 – Organismos Existentes na Governança Oceânica Global	p. 75
Quadro 6 – Estados que fazem parte das estruturas políticas e legais da governança oceânica do GG	p. 131
Quadro 7 – Principais objetivos das estruturas políticas e legais da governança oceânica do GG	p. 132
Quadro 8 – Menção aos círculos de governança oceânica	p. 133
Quadro 9 – Direcionamento para a integração dos círculos de governança oceânica	p. 134
Quadro 10 – Participação em exercícios militares combinados no GG por Estado	p. 136
Quadro 11 – Principais objetivos das instituições transfronteiriças regionais	p. 139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exercícios e Treinamentos Navais Combinados da MB com demais Estados (2015 – 2021)	p. 146
---	--------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRICOM	Comando dos Estados Unidos para a África
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AMP	Áreas Marinhas Protegidas
BID	Base Industrial de Defesa
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMP	Best Management Practices
CEMLAWS	Centre for Maritime Law and Security Africa
CEPE/MB	Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil
CGG	Comissão do Golfo da Guiné
CIMSEC	Centro de Segurança Marítima Internacional
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COE	Conselho da Europa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRESMAC	Centro Regional de Segurança Marítima para a África Central
CRESMAO	Centro Regional de Segurança Marítima para a África Ocidental
ECCAS	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
ECOWAS	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
EI-AO	Estado Islâmico na África Ocidental
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FFAA	Forças Armadas

FMC	Forças Marítimas Combinadas
FTC	Força Tarefa Combinada
FTCC	Força Tarefa Conjunta e Combinada
FTM	Força Tarefa Marítima
G7++FOGG	G7 + Amigos do Golfo da Guiné
GIZC	Gestão Integrada das Zonas Costeiras
GOG-MCF/SHADE	Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference
GOGMI	Gulf of Guinea Maritime Institute
ICC	Centro de Coordenação Inter-regional
IMO	Organização Marítima Internacional
ISA	Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LCM	Linhas de Comunicação Marítimas
MASSOB	Movimento para a Atualização do Estado Soberano de Biafra
MEND	Movimento para a Emancipação do Delta do Níger
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
NDA	Vingadores do Delta do Níger
NEMO	Grand African Navy Exercise for Maritime Operations
NIMASA	Agência Nigeriana de Administração e Segurança Marítima
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCIMF	Oil Companies International Marine Forum
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI	Organizações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OMC	Organização Mundial do Comércio
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUDI	Organização das ONU para o Desenvolvimento Industrial
OPC	Congresso do Povo de Oodua
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP	Países Africanos de Língua Portuguesa
PEB	Política Externa Brasileira
PEM	Planejamento Espacial Marinho
Pesca INN	Pesca Ilegal, não declarada e não regulamentada
PMC	Presenças Marítimas Coordenadas
PND	Política Nacional de Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RI	Relações Internacionais
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SISTRAM	Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das ONU sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDOC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas

UNESCO	Organização das ONU para a Educação, Ciência e Cultura
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
ZEE	Zonas Econômicas Exclusivas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1.	Delimitação da pesquisa	22
1.2.	Notas metodológicas e estrutura da tese	26
2.	SITUANDO O ARGUMENTO	36
2.1.	A proposta de um olhar da defesa e da segurança sobre a governança oceânica.	36
2.1.1.	O que é segurança?	37
2.1.1.1.	O que é segurança marítima?	41
2.1.1.2.	A governança oceânica em segurança: os mares como espaços sociopolíticos	43
2.2.	A importância internacional do Golfo da Guiné	48
2.2.1.	A importância do Golfo da Guiné para o Brasil: a perspectiva da oceanopolítica nacional	49
2.2.1.1.	Oceanopolítica	49
2.2.1.2.	Brasil e Golfo da Guiné: uma perspectiva da oceanopolítica	52
3.	GOVERNANÇA E GOVERNANÇA OCEÂNICA	61
3.1.	Governança	61
3.2.	Governança Global	63
3.3.	Existe uma “boa” governança?	65
3.4.	A governança oceânica	68
3.4.1.	O conceito de governança oceânica	70
3.4.2.	Desafios à governança oceânica	74
3.5.	Como identificar uma “boa” governança oceânica?	78
3.6.	Considerações Parciais	85
4.	O GOLFO DA GUINÉ: DESAFIOS À SEGURANÇA REGIONAL	88
4.1.	O Golfo da Guiné	89
4.2.	Principais características do GG	92
4.3.	As principais ameaças à segurança do Golfo da Guiné	95
4.3.1.	Pirataria e roubo armado	96
4.3.2.	Terrorismo	102
4.3.3.	Pesca “INN”	105
4.3.4.	Tráfico Ilegal	108
4.4.	A Arquitetura de Segurança do Golfo da Guiné	108
4.4.1.	Iniciativas Nacionais	109
4.4.1.1.	Angola	109
4.4.1.2.	Cabo Verde	111

4.4.1.3.	Camarões.....	112
4.4.1.4.	Guiné Equatorial	113
4.4.1.5.	Nigéria.....	113
4.4.1.6.	São Tomé e Príncipe	116
4.5.	Iniciativas Regionais.....	116
4.6.	Iniciativas Internacionais.....	119
4.6.1.	Iniciativas Internacionais Estatais.....	119
4.6.2.	As iniciativas do Brasil para o Golfo da Guiné	120
4.6.3.	Outras Iniciativas Internacionais.....	122
4.7.	Considerações Parciais.....	124
5.	ANÁLISE DO PROCESSO DE GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ.....	125
5.1.	Sobre os Critérios Empregados.....	125
5.1.1.	Primeiro critério: Convergência de estruturas políticas e legais relacionadas ao oceano	130
5.1.2.	Segundo critério: Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas.....	135
5.1.3.	Terceiro critério: Rede de instituições transfronteiriças	138
5.2.	Considerações Parciais.....	142
6.	A GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ: A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA	143
6.1.	Realização de conferências frequentes e aumento da participação em treinamentos e exercícios navais combinados.....	145
6.2.	Incremento de acordos na área de defesa naval	147
6.3.	Criação de uma força marítima permanente.....	148
6.4.	A contribuição brasileira para o processo de governança oceânica do GG.....	150
6.4.1.	Histórico de cooperação em segurança e defesa do Brasil: a experiência em forças marítimas	150
6.4.2.	Desafios à contribuição brasileira.....	153
6.5.	Considerações Parciais.....	156
7.	CONCLUSÕES	158
	REFERÊNCIAS	166
	ANEXO I – MECANISMOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DA GOVERNANÇA OCEÂNICA PARA O GOLFO DA GUINÉ.....	182

1 INTRODUÇÃO

Nossa tese contribui para a literatura da governança oceânica, ao estabelecer critérios de mensuração da performance dos processos securitários de governança do Golfo da Guiné (“GG”) e, ao mesmo tempo, colabora para a formulação das políticas públicas brasileiras, uma vez que nossa análise é feita a partir da perspectiva do Estado brasileiro. Ao identificar as lacunas dos processos de governança oceânica do GG, apontamos algumas estratégias para uma maior participação brasileira no fortalecimento da segurança marítima regional, dada a relevância do GG para o Brasil. Defendemos, ainda, que o maior engajamento brasileiro na região promove tanto a consolidação da segurança regional quanto atende aos interesses nacionais.

Desse modo, esta tese possui dois principais propósitos, um direcionado para a literatura de governança oceânica e, o outro para a fomentação das políticas públicas brasileiras. O primeiro diz respeito às possibilidades da constituição de processos de governança oceânica no setor de defesa e segurança¹, tendo como objeto de pesquisa o Golfo da Guiné. Já o segundo evidencia os interesses brasileiros no GG e os meios pelos quais o Brasil pode colaborar para o processo de governança oceânica na região. Apresentamos, portanto, duas grandes contribuições de aspectos teórico e prático.

O ineditismo da nossa pesquisa, no campo teórico, está na concepção da ideia de “governança oceânica” aplicada à segurança e à defesa internacionais. Para isso, é feita uma revisão de literatura do conceito de governança, mais notadamente, do de governança global, para depois nos aprofundarmos na governança dos mares e oceano. Ainda, contribuímos para o estabelecimento de critérios que medem o desenvolvimento dos processos de governança oceânica em segurança e defesa, mostrando a aplicabilidade dessas ideias.

A definição ampla a respeito do conceito de governança leva a múltiplos significados e interpretações. Nesse sentido, compreendemos o conceito de governança com foco no seu

¹ Compreendemos o tipo ideal de segurança como a ausência de ameaças militares e não militares. No entanto, na prática, a concepção de segurança se apresenta como um *continuum* entre os polos “seguro” e “não seguro”. Entendemos, portanto, que a promoção da segurança visa à redução das ameaças e da sensação de insegurança. Nesse sentido, empregamos os termos “segurança”, “redução/mitigação de insegurança/incerteza/ameaça” de forma intercambiável. Por sua vez, a noção de defesa abrange os meios e os instrumentos pelos quais se busca alcançar a segurança ou, no caso, reduzir as incertezas. Tais conceitos serão mais bem explorados adiante.

aspecto global, uma vez que aqui empregamos o mesmo como tema das Relações Internacionais (“RI”), enfatizando a sua dimensão política (GONÇALVES, 2005).

Também defendemos que o estabelecimento de um arranjo de governança global vai além da cooperação tradicional interestatal, tendo como elemento-chave o seu caráter interdimensional e a independência de instituições e mecanismos formais. Com base na revisão de literatura apresentada, para fins desta pesquisa, nossa definição de governança global envolve *procedimentos e sistemas que abrangem uma multiplicidade de atores – estatais, transnacionais e/ou supranacionais – que compartilham os mesmos objetivos sobre determinado tema* (grifo nosso).

Por sua vez, visando atender ao recorte analítico escolhido, definimos governança oceânica como *esforços, sistemas e processos de tomadas de decisões, entre diferentes atores, no que tange aos aspectos ligados aos mares e aos oceanos, os quais compartilham dos mesmos objetivos* (grifo nosso). Mais ainda, governança oceânica envolve os círculos individual, local, nacional, regional e global. Abrange os domínios socioeconômico, ambiental, cultural, de defesa e segurança e ético, além de possuir as dimensões normativa, política e institucional.

Apesar do conceito de governança oceânica ser indivisível e da integralidade dos seus domínios abrangidos, a delimitação da nossa pesquisa é direcionada aos setores de defesa e de segurança. Nossa perspectiva da governança oceânica aplicada à defesa e à segurança, mais do que abranger as ideias de securitização² dos mares, objetiva a criação de políticas sustentáveis no combate às ameaças para a segurança marítima, isto é, que não fiquem sujeitas a transformações conjunturais, a partir do emprego de um modelo de gestão “*bottom up*”.

Apesar dos processos de governança oceânica do Golfo da Guiné serem aqui analisados pelo prisma brasileiro, defendemos o envolvimento de todas as partes interessadas, evitando que a segurança e a política dos mares fiquem à mercê de mudanças políticas e econômicas, visando a criação de políticas autônomas e focadas no desenvolvimento sustentável. Como apresentaremos ao longo dos capítulos, as vulnerabilidades dos Estados do Golfo da Guiné

² “A securitização pode ser vista, assim, como uma versão mais extrema da politização (...) assuntos securitizados, ou seja, apresentados como uma ameaça à existência, que requer medidas de emergência e justifica a tomada de ações fora das fronteiras normais dos procedimentos políticos” (BUZAN et al, 1998, p. 23-24).

levam à instabilidade regional e aos problemas de segurança marítima, inclusive para o Brasil, de modo que o fortalecimento dos processos de governança se faz necessário.

Mais ainda, ao relacionar os conceitos de governança oceânica com os de segurança internacional, partimos da ideia de que os mecanismos da governança em segurança são um sistema de normas, regras, práticas e instituições que visam coordenar as relações entre os atores no sistema internacional (ADLER; GREVE, 2009). Esse sistema promove a confiança mútua e permite a consolidação da segurança regional.

No que diz respeito à pesquisa aplicada, ao analisar os processos de governança existentes no GG e apontar suas lacunas, contribuímos para a formulação das políticas públicas nacionais, em especial para a política externa e para a política de defesa, apontando direções para maior inserção do Brasil no GG. Nesse sentido, compreendemos a política externa como uma política pública que engloba os objetivos, as regras e os valores de um Estado em relação à ordem global (LIMA, 2015, p. 16). Ainda, a política externa abrange as ações diplomáticas de um Estado, mas não só, já que por ser “uma dimensão das relações internacionais e uma política pública (...) entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

Por sua vez, definimos a política de defesa como uma política pública responsável tanto pela regulação e controle civil das forças armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) como instrumentos do poder político nacional, quanto pelo equilíbrio das forças dos Estados do sistema internacional (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 55). Desse modo, apontamos a necessidade de a política de defesa ser empregada como instrumento para a realização dos interesses nacionais no plano internacional e, por conseguinte, das políticas externas e de defesa nacionais serem elaboradas pelos atores domésticos de forma colaborativa³.

Para a corroboração desse pleito, empregamos as ideias da oceanopolítica, de modo a demonstrar a importância do GG considerando o espaço oceanopolítico brasileiro. Aqui compreendemos a oceanopolítica como um subcampo da geopolítica, sendo definida como “o estudo das relações do Estado com os espaços oceânicos e a influência deste relacionamento

³ Apesar da urgência da conjunção das políticas externa e de defesa, e das tentativas já feitas para alcançar esse objetivo, na prática “a falta de um elemento integrador das visões do Itamaraty, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica permanece (...) Traço comum tanto a diplomatas quanto a militares, no entanto, é o zelo com que procuram resguardar suas respectivas autonomias corporativas” (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 80). Abordaremos mais essa questão nos próximos capítulos.

no desenvolvimento de políticas e iniciativas voltadas ao protagonismo dos oceanos para o engrandecimento deste Estado” (COSTA, 2016, p. 67). Logo, a concepção do Golfo da Guiné aqui é formada desde o Brasil, uma vez que esta tese é *policy-oriented*.

A importância do Golfo da Guiné para o Brasil se justifica por razões políticas, econômicas, sociais e culturais, as quais são analisadas, nas seções seguintes, a partir da perspectiva da oceanopolítica brasileira. Nesse sentido, destaca-se o fato de tanto o Brasil quanto o GG serem banhados pelo Atlântico Sul, uma das áreas prioritárias da atuação nacional, como demonstraremos. O Golfo da Guiné, por ser uma região sul atlântica, também faz parte do entorno estratégico do Brasil. Ainda, o Atlântico Sul é alvo de interesses de países como Estados Unidos da América (“EUA”), Reino Unido, França e China, reforçando a importância da região para a política internacional.

Sobre a relevância econômica do Golfo da Guiné, a região se destaca pela existência de extensos recursos energéticos e naturais, tais como petróleo, gás, ouro, manganês, madeira, pescado. Existe, ainda, importante histórico de cooperação técnica e política entre o Brasil e os Estados da região. No que tange aos elementos sócios-culturais, existe uma ligação com base na ancestralidade, cultura e língua comuns, dado o tráfico de pessoas escravizadas entre as duas margens do Atlântico nos séculos passados, apenas para citar alguns fatores.

Ainda, observa-se, nos últimos anos, uma maior atenção internacional direcionada ao Golfo da Guiné, tanto pelos seus recursos naturais, como também por ela apresentar grandes desafios à segurança internacional. Dentre as principais fontes de insegurança no GG estão a pirataria marítima, o roubo armado, a degradação ambiental, o terrorismo, o tráfico ilegal e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (“Pesca INN”). Soma-se a isso o fato de a região ainda enfrentar altos índices de desemprego, instabilidades políticas, grandes taxas de corrupção, disputas fronteiriças, problemas migratórios e ambientais.

Apesar dos esforços dos atores estatais, regionais e internacionais para mitigar os problemas de insegurança no GG, há pouca articulação e coordenação entre as iniciativas existentes, além da escassez de recursos, disputas econômicas e competições geopolíticas.

Desse modo, o fortalecimento do processo de governança oceânica no GG, sobre o qual o Brasil poderia contribuir, auxiliaria na resolução dos problemas de insegurança marítima da região e na estabilidade regional.

Compreendemos que o Golfo da Guiné se mostra como um importante espaço de atuação para o Brasil, possibilitando a convergência dos interesses brasileiros – a partir da perspectiva

da oceanopolítica nacional – com o desenvolvimento da governança oceânica na região. Ainda, a atuação brasileira na região contribuiria para o desenvolvimento da nossa diplomacia de defesa⁴.

Neste capítulo introdutório, apresentamos a delimitação desta pesquisa, incluindo seus objetivos, problemas, hipóteses. Também mostraremos o método adotado e a estrutura desta tese.

1.1. Delimitação da pesquisa

Nosso principal objetivo é analisar criticamente os processos de governança oceânica no Golfo da Guiné com foco em seus aspectos securitários e, a partir disso, apresentar as possibilidades e as vantagens de uma maior inserção brasileira na região.

Nossa tese se pauta no seguinte problema de pesquisa: “Quais são as lacunas dos processos securitários de governança no Golfo da Guiné e qual pode ser a contribuição brasileira para o seu fortalecimento?”. Desse questionamento, deriva a nossa hipótese principal de que as principais lacunas se relacionam com a baixa articulação entre os mecanismos existentes e de que o Brasil pode contribuir para os esforços em aumentar a coordenação entre eles.

Sobre os objetivos específicos que se pretende alcançar tem-se: contribuir para os estudos sobre governança, principalmente sobre governança oceânica com foco em seus aspectos securitários, a partir da investigação das práticas e estratégias desenvolvidas na região do GG; analisar criticamente o processo de formação de uma governança oceânica no Golfo da Guiné direcionada ao combate das ameaças na região; e oferecer subsídios e apontar espaços de atuação para a diplomacia de defesa brasileira.

Como hipóteses secundárias, defendemos que (I) a consolidação dos processos de governança oceânica do Golfo da Guiné é fundamental para o fortalecimento da segurança regional; (II) o maior engajamento brasileiro no GG pode contribuir tanto para a promoção da

⁴ Diplomacia de defesa pode ser entendida como um conjunto de tarefas e aspectos que vão além das relações militares, envolvendo também áreas como de desenvolvimento e ajuda humanitária, possuindo uma dimensão ampla de segurança (SILVA, 2015, pp. 190 e 191). Observa-se que, dado o aspecto abrangente desse conceito, ele não diverge das ideias de governança.

governança oceânica no GG quanto dos interesses brasileiros e (III) os interesses brasileiros no GG se justificam, principalmente, a partir do Atlântico Sul.

Dessa forma, pensamos a região do Golfo da Guiné desde o Brasil, visando maximizar os ganhos do aprofundamento dessa relação, uma vez que o estreitamento da cooperação internacional deve ser compatível com a busca pelos interesses nacionais.

A convergência entre a cooperação internacional e a promoção dos interesses nacionais brasileiros não é novidade: “o discurso diplomático brasileiro parece reconhecer a possibilidade de convivência harmônica – prática e conceitual – entre interesse nacional e solidariedade” (NASSER, 2012, p. 234). Isso pode ser exemplificado por ações anteriores, como por meio de coalizões como o G-20 comercial em busca de um comércio internacional mais inclusivo, principalmente para os produtos nacionais, e a pressão pela redução de subsídios agrícolas por parte dos governos europeus, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (“OMC”). Outros exemplos são a cooperação técnica e alimentar, com a atuação de empresas nacionais no continente africano para a transferência do *know-how* agrícola, bem como a doação de alimentos para os países da região (VALENÇA; AFFONSO, 2019).

Assim como nos demais setores, apontamos que o Brasil pode contribuir para o fortalecimento do processo de governança nas esferas da segurança e defesa, defendendo simultaneamente os interesses nacionais.

Mais do que ser um país pacífico, o Brasil busca ser um provedor de paz. Conjugando política externa e política de defesa se torna essencial para que o país alcance seus interesses nacionais, uma vez que a defesa nacional brasileira se dá não apenas pela dissuasão, mas principalmente pela cooperação, devido ao status de potência média e à ausência de excedentes materiais de poder (AMORIM, 2016, pp. 6 e 15).

A seção sobre a oceanopolítica nacional evidencia a importância da região para o Brasil. Ainda, sobre os benefícios do estreitamento dessa cooperação para o Brasil, citamos a construção de uma imagem do país de liderança colaborativa e legítima, maior voz no cenário internacional, o incremento de acordos de cooperação com possíveis ganhos comerciais e econômicos.

Em relação aos benefícios dessa cooperação para os Estados do Golfo da Guiné, apontamos que o estreitamento dessa relação com o Brasil se encontra dentro da lógica de cooperação

Sul-Sul⁵, que busca reduzir as assimetrias internacionais e uma relação, a princípio, mais horizontal. Ainda, o Estado brasileiro não possui o histórico de subordinar “a sua ajuda a metas específicas, como é o procedimento comum, preferindo alinhar os seus projetos com necessidades locais claramente identificadas em função de efeitos econômicos e sociais sustentáveis” (VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 206). Isso não significa ausência de interesses nacionais ou que essas ações não precisem ser aperfeiçoadas⁶. Dessa forma, o aprofundamento dessa cooperação traz, inicialmente, uma relação de maior igualdade e menos hierarquizada, diferentemente das relações dos países africanos com os seus parceiros tradicionais⁷.

Essa ideia é fortalecida pelo fato do espaço em que propomos o estreitamento dessa cooperação, o Atlântico Sul, mais do que uma região geográfica, ser fruto de uma construção político-social: “Longe de serem “naturalmente” delineadas por barreiras geográficas ou características culturais, as regiões são imaginários políticos, construídos ao longo do tempo por atores motivados por interesses específicos” (ABDENUR; DE SOUZA NETO, 2014, p. 6). Isso é reforçado pelos fatores sociais e históricos entre suas duas margens, abrindo espaços para o estreitamento dessa relação.

A cooperação do Brasil com os países da região também se diferencia da relação deles com os demais parceiros tradicionais por envolver o campo ideacional. Um exemplo disso é o papel brasileiro na formação de militares na Namíbia, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola.

Partimos do pressuposto de que é possível convergir os interesses envolvidos com os mecanismos de cooperação. No entanto, para que essas ações também sejam vantajosas para os Estados da região, é necessário que elas tenham como princípio os desenvolvimentos das capacidades locais e a busca da autonomia dos países para resolverem seus próprios problemas, fíndadas tais iniciativas.

Com base na literatura existente (STABLE SEAS, 2020; SEINER, 2020; PIMENTEL, 2021), o maior engajamento internacional do Brasil, por meio do fortalecimento do processo

⁵ A relação Sul-Sul pode ser definida como uma parceria do Brasil com Estados regionais e não tradicionais, como Índia, China, Rússia e África do Sul, além da relação com países menos desenvolvidos da África, da Ásia e do Oriente Médio (PECEQUILLO, 2008).

⁶ Trataremos melhor desses temas adiante.

⁷ Aqui nos referimos, principalmente, aos Estados Unidos e aos Estados da Europa Ocidental.

de governança oceânica do GG, é proposto a partir dos seguintes instrumentos: (I) realização de conferências frequentes e aumento da participação em treinamentos e exercícios navais combinados, (II) aumento e intensificação dos acordos; (III) criação de uma força marítima permanente. Esses três mecanismos fortalecem a segurança regional e diminuem as lacunas dos processos de governança oceânica existentes.

Ressaltamos, ainda, que esses três itens encontram respaldo nas estratégias da Política Externa Brasileira (“PEB”). A realização de conferências e treinamentos conjuntos se encontra no escopo da cooperação multilateral, que é como a PEB tradicionalmente se manifesta⁸; o aumento de acordos reforça o compromisso do Estado brasileiro com as normas e as regras do Direito Internacional; por fim, a criação de uma força marítima permanente, com o consentimento dos Estados da região, reforça o compromisso do Brasil com a autodeterminação dos povos e defesa da soberania externa, bem com a resolução pacífica dos conflitos. Ao final desta tese, por ser propositiva, analisaremos cada um desses mecanismos.

Ainda, como demonstraremos, esses instrumentos estão em consonância com os critérios de análise do processo de governança do Golfo da Guiné aqui adotados, uma vez que temos como premissas as noções de que (I) o estabelecimento de uma governança oceânica na região envolve a cooperação normativa, política, institucional, em que haja diálogo com os atores interessados, buscando soluções comuns para problemas comuns; e (II) a coordenação dos mecanismos independentes de cooperação existentes na região, mais do que atenderem a objetivos e diretrizes comuns, devem visar aos desenvolvimentos locais, de forma autônoma.

Ambas as premissas se sustentam por nossas concepções do que seria uma “boa” governança oceânica. A primeira se relaciona aos critérios que escolhemos para classificar o processo de governança como “bom”: (I) a convergência de políticas e de marcos legais; (II) experiências compartilhadas, problemas comuns e soluções conjuntas; e (III) a existência de uma rede de instituições transfronteiriças (ADEWUMI et al., 2022). Já a segunda se pauta em nossa revisão de literatura (BORGES, 1998; IBRAHIM, 2014, BETTCHER, 2017), que aponta que um processo de governança deve ser inclusivo, não hierárquico e criado a partir de fatos locais e compatíveis com a realidade.

⁸ Com algumas exceções, a depender do período histórico da PEB.

Com base nesses elementos, analisamos, de maneira crítica, os processos de governança oceânica existentes no Golfo da Guiné. Nesse contexto, realizamos um mapeamento das principais ameaças de segurança no GG, assim como investigamos os principais arranjos⁹ institucionais de cooperação que visam combater tais ameaças. Partimos da ideia de que esses mecanismos de cooperação contribuem para o fortalecimento da governança oceânica no GG, consolidando a segurança regional, assim como abrem espaço para um maior engajamento brasileiro na região.

Em resumo, nossa tese trata da governança oceânica, com foco na performance dos processos de governança no Golfo da Guiné, no que tange aos seus aspectos securitários. Nossa análise não apenas estabelece critérios para medir esses processos, mas também investiga o tema a partir da perspectiva do Estado brasileiro. Além disso, a tese identifica deficiências nos processos de governança oceânica no GG e propõe estratégias para aumentar a participação do Brasil na promoção da segurança marítima na região, dada a importância estratégica do GG. Argumenta-se que o maior envolvimento do Brasil na região fortalece a segurança regional e serve aos interesses nacionais.

Apesar de defendermos que os processos de governança devem promover a autonomia dos Estados do GG, a análise aqui realizada também atende aos interesses nacionais do Estado onde esta tese é produzida. Argumentamos que isso não impede que as políticas e as estratégias implementadas na região respeitem a independência e autonomia dos Estados envolvidos, uma vez que trazemos uma perspectiva do Sul Global e argumentamos que a cooperação internacional pode convergir com os interesses nacionais.

1.2. Notas metodológicas e estrutura da tese

A tese proposta está dividida em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. O segundo capítulo, aqui chamado de “Situando o Argumento” demonstra a relevância desta pesquisa, principalmente para os estudos sobre governança oceânica. Também apontaremos a importância de um olhar da governança oceânica sobre os aspectos securitários e de defesa,

⁹ Principais arranjos no sentido daqueles que possuem um maior número de atores envolvidos, principalmente da região, com maior grau de institucionalização, ou arranjos que tenham a presença de importantes *players* regionais e globais.

bem como a perspectiva da oceanopolítica brasileira para o Golfo da Guiné. Por sua vez, o terceiro capítulo diz respeito ao referencial teórico aqui adotado. Dados os vários arranjos existentes na região com o objetivo de combater as ameaças existentes, empregamos a literatura de governança, mais especificamente o de governança oceânica. Desse modo, o capítulo três se inicia com uma discussão sobre a ideia de governança global, para em seguida, definirmos o conceito de governança oceânica. Posteriormente, elencamos os critérios para avaliar o que significa uma “boa” governança e, principalmente, entender o que seria uma “boa” governança oceânica.

Como apresentaremos, o termo “boa” governança é aplicado de maneira equivalente a “funcional” ou “responsável”. É válido ressaltar que, ao medir a performance dos arranjos de governança oceânica existentes no GG, não buscamos replicar a noção de “boa governança” das OIs dos anos 1990, como “sinônimo de boa gestão do desenvolvimento”¹⁰ (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1), uma vez que acreditamos que a coordenação dos mecanismos independentes de cooperação existentes na região, mais do que atenderem a objetivos e diretrizes comuns, devem visar aos desenvolvimentos locais, de forma autônoma.

Nesse sentido, devido ao desafio de se estimar a performance dos processos de governança, o Institute on Governance¹¹ propõe que os arranjos de governança possam ser avaliados a partir dos acordos, convenções, políticas e procedimentos sobre os quais eles se baseiam (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Desse modo, nossa análise da governança oceânica do Golfo da Guiné se dará a partir da verificação dos mecanismos que compõem essa estrutura: (I) as suas políticas e os marcos legais; (II) a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas; e (III) as suas instituições transfronteiriças (ADEWUMI et al, 2022).

Os quadros a seguir sintetizam como essa análise será mensurada. O quadro 1 sumariza as justificativas para a escolha desses critérios¹², bem como os elementos que os compõem. O quadro 2 demonstra os indicadores de verificação desses critérios. Como o foco desta tese são

¹⁰ No original, em inglês: “synonymous with sound development management.”

¹¹ O Institute on Governance é uma organização sem fins lucrativos canadense dedicada à promoção da boa governança, que possui parceiros como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

¹² A explicação para a escolha desses critérios será aprofundada no próximo capítulo.

as questões de segurança e defesa, é a partir da arquitetura de segurança existente no GG, que faremos nossa análise.

Embora o Golfo da Guiné seja composto por quase 20 Estados, delimitaremos nossa investigação sobre Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Esse recorte se deve ao fato de Angola, Camarões, Guiné Equatorial e Nigéria serem importantes atores político-econômicos da região. Já o foco em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe deve-se por sua importância estratégica para o Brasil.

Quadro 1 - Critérios da “Boa” Governança Oceânica

CRITÉRIO	JUSTIFICATIVA	ELEMENTOS A SEREM ANALISADOS ¹³
Convergência de estruturas políticas e legais relacionados ao oceano	Quanto maior a convergência entre os arranjos políticos, jurídicos e institucionais existentes, maiores as chances de uma governança oceânica transfronteiriça bem-sucedida	<p>Estruturais globais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organização Marítima Internacional (“IMO”) - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”) <p>Estruturais regionais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estratégia Africana Integrada para os Mares e Oceanos em 2050 - Carta de Lomé - Comissão do Golfo da Guiné - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS”)
Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas	Permitem o fortalecimento da confiança mútua. Ainda, a busca por soluções comuns leva a formação de valores e princípios	<p>Identificação dos problemas comuns:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pirataria, terrorismo, grupos extremistas, pesca INN, tráfico ilegal, poluição, corrupção,

¹³ O processo de governança oceânica existente na região não se limita somente aos elementos apresentados nesta tese. No anexo I (“Mecanismos legais e institucionais da governança oceânica para o Golfo da Guiné”) é possível observar a lista de políticas e marcos legais que abrangem a governança oceânica no GG, mas que aqui, por uma questão de escopo, não são explorados.

	compartilhados.	<p>desigualdades socioeconômicas etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidade das capacidades marítimas - Outros <p>Experiências compartilhadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercícios militares combinados - Informações compartilhadas - Outros <p>Existe soluções conjuntas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compartilhamento de consciência situacional marítima? - Acordos focados em lógica de complementariedade?
Rede de instituições transfronteiriças	Alianças formais ou informais em todos os círculos da governança oceânica são importantes partes do processo. Quanto maior a participação e envolvimento dos <i>stakeholders</i> , mais o processo de governança oceânica será bem-sucedido.	<p>Iniciativas nacionais</p> <p>Iniciativas regionais (“Arquitetura de Yaoundé”)</p> <p>Iniciativas internacionais</p> <p>Outros: GoGMI e Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”)</p>

Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de (ADEWMI et. al, 2022).

Quadro 2 – Indicadores de Verificação da “Boa” Governança Oceânica

CRITÉRIO	ELEMENTOS A SEREM ANALISADOS	INDICADORES DE VERIFICAÇÃO	ESCALA DE CONVERGÊNCIA
<p>Convergência de estruturas políticas e legais relacionados ao oceano</p>	<p>Estruturais globais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organização Marítima Internacional (“IMO”) - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”) <p>Estruturais regionais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estratégia Africana Integrada para os Mares e Oceanos em 2050 - Carta de Lomé - Comissão do Golfo da Guiné - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS”) 	<ul style="list-style-type: none"> a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe integram as estruturas políticas e legais? b. Acordos/mecanismos possuem objetivos similares ou se contradizem? c. Faz menção e aponta direções para a integração dos “círculos” da governança oceânica 	<p>1. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maior parte dos Estados não faz parte. b. Acordos/mecanismos possuem objetivos divergentes. c. Ausência de menção. <p>2. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Alguns Estados fazem parte. b. Acordos/mecanismos possuem alguns objetivos em comum. c. Há menção, mas não aponta direções. <p>3. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maioria ou todos fazem parte. b. Acordos/mecanismos possuem a maioria dos objetivos em comum. c. Há menção e algumas direções. <p>4. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Todos Estados fazem parte. b. Acordos/mecanismos possuem objetivos em comum. c. Há menção e direções.
<p>Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas</p>	<p>Identificação dos problemas comuns:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pirataria, terrorismo, grupos extremistas, pesca INN, tráfico ilegal, poluição, corrupção, desigualdades 	<ul style="list-style-type: none"> a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem problemas comuns? b. Compartilham experiência por meio da realização de exercícios 	<p>1. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ausência de atenção aos problemas comuns. b. Não há troca de experiências. c. Não há soluções conjuntas.

	<p>socioeconômicas etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidade das Capacidades marítimas <p>Experiências compartilhadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercícios militares combinados - Informações compartilhadas <p>Existe soluções conjuntas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compartilhamento de consciência situacional marítima? - Acordos focados em lógica de complementariedade? 	<p>militares combinados e troca de informações?</p> <ul style="list-style-type: none"> c. Buscam soluções conjuntas (além dos contemplados no primeiro critério)? 	<p>2. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pouca atenção aos problemas comuns. b. Pouca troca de experiências. c. Poucas soluções conjuntas. <p>3. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Há identificação de problemas comuns. b. Há algumas trocas de experiências. c. Existe algumas soluções conjuntas. <p>4. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Há identificação de problemas comuns. b. Há muitas trocas de experiências. c. Existe muitas soluções conjuntas.
<p>Rede de instituições transfronteiriças</p>	<p>Iniciativas nacionais</p> <p>Iniciativas regionais (“Arquitetura de Yaoundé”)</p> <p>Iniciativas internacionais</p> <p>Outras: GoGMI e Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem iniciativas nacionais e integram as iniciativas regionais e internacionais? b. Iniciativas possuem objetivos similares ou se contradizem? c. Existe articulação entre as iniciativas? As soluções são pensadas em conjunto? 	<p>1. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maior parte dos Estados e/ou atores ligados a esses Estados não fazem parte das iniciativas. b. Iniciativas possuem objetivos divergentes. c. Não existe diálogo e articulação entre as iniciativas e as soluções não são pensadas em conjunto. <p>2. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Alguns Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas. b. Iniciativas possuem poucos objetivos comuns. c. Existe diálogo e articulação entre as

			<p>iniciativas de forma limitada e poucas soluções são pensadas em conjunto.</p> <p>3. Limitada</p> <p>a. A maior parte dos Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas.</p> <p>b. Iniciativas possuem a maior parte dos objetivos em comum.</p> <p>c. Existe a busca por diálogo e articulação entre as iniciativas, mas de forma limitada.</p> <p>4. Satisfatória</p> <p>a. Todos os Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas.</p> <p>b. Iniciativas possuem os mesmos objetivos.</p> <p>c. Existe diálogo e articulação entre as iniciativas e soluções beneficiam a todos.</p>
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria

No quarto capítulo, apresentamos as principais questões da insegurança marítima do Golfo da Guiné e o compreendemos enquanto uma região. Nesse capítulo, também evidenciaremos que os problemas estruturais e institucionais dos Estados que compõem o GG proporcionam o ambiente para que essas ameaças à segurança marítima floresçam. Ainda, apresentamos as iniciativas nacionais, regionais e internacionais criadas para combater essas ameaças. São essas iniciativas que formam a arquitetura de segurança sobre a qual faremos nossa análise da governança oceânica do GG.

No quinto capítulo, os processos de governança oceânica existentes no Golfo da Guiné, principalmente a partir da sua arquitetura de segurança, serão avaliados. O objetivo de se investigar a performance dos mecanismos de governança da região tem o propósito de, posteriormente, apontar espaços para a contribuição brasileira. Essa análise crítica é realizada por meio dos seguintes critérios da “boa” governança oceânica: (I) a convergência de políticas

e os marcos legais conjuntos; (II) a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas; e (III) o fortalecimento de suas instituições transfronteiriças.

Para cada um desses critérios, empregaremos três indicadores de verificação com base em questionamentos específicos. No primeiro critério – a convergência de políticas e os marcos legais conjuntos – questionaremos (a) se os países que compõem nosso recorte analítico, Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe, integram as estruturas políticas e legais; (b) se essas estruturas possuem os mesmos objetivos, e (c) se elas apontam direções para a integração dos círculos de governança oceânica.

No segundo critério – a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas – questionaremos se (a) Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem problemas comuns; (b) se eles compartilham experiências conjuntas, e (c) se existe a busca por soluções comuns a esses problemas.

Por fim, no terceiro critério – o fortalecimento das instituições transfronteiriças –, investigamos se (a) Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe integram as iniciativas existentes; (b) se essas iniciativas possuem objetivos similares e (c) se existe articulação entre elas.

Os questionamentos feitos por meio dos indicadores de verificação serão respondidos a partir de um padrão binário: “sim” e “não”. A escolha desse método nos permitirá compreender a escala de convergência dos mecanismos de cooperação existentes em cada critério da análise da região, de modo a classificarmos como “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória”. Nesse sentido, objetivamos analisar criticamente e identificar as lacunas dos processos de governança oceânica do GG.

Além disso, contribuímos para mensuração da performance dos processos de governança oceânica, demonstrando como esses conceitos podem ser aplicados. Nossa tese oferece, desse modo, subsídios para a literatura de governança, ao desenvolver um método de análise dos processos de governança oceânica que podem ser aplicados para outros segmentos. Assim possui aderência ao processo político, por permitir a formulação de políticas a partir dessa análise.

O último capítulo desta tese é propositivo, de modo que nele faremos recomendações e sugestões de políticas que aprimorem a governança oceânica no GG e, assim fortaleçam a segurança regional, principalmente, com as quais o Estado brasileiro pode contribuir. Logo, no último capítulo, propomos algumas soluções para promover uma boa governança oceânica no GG. Entre elas, sugerimos a criação de uma força marítima permanente, com o objetivo de aumentar a coordenação entre os mecanismos existentes, e que tal força poderia ser composta pelo Brasil.

Também demonstramos que, apesar das limitações – como reivindicações soberanas e demais questões políticas –, a maior parte desses Estados estão abertos a iniciativas de cooperação internacional, como com o Brasil, para lidar com os problemas de insegurança na região. Principalmente os Estados que fazem parte da CPLP, e que já possuem parceria em diversos setores com o país – com a existência de missões navais, por exemplo –, se mostram mais propensos à criação de iniciativas internacionais com possível liderança brasileira. No entanto, outros Estados, como a Nigéria, um dos mais importantes da região, pode apresentar maior resistência ao estreitamento dessa cooperação, priorizando as relações com os parceiros tradicionais.

Como indicado, o aumento do engajamento do Brasil na região será proposto por meio (I) da realização de conferências frequentes e do aumento da participação em treinamentos combinados, (II) da intensificação dos acordos; (III) da participação em uma força marítima que coordene esses esforços e tenha um mandato de atuação internacional, com apoio dos Estados da região.

Como esta tese realiza uma pesquisa normativa aplicada, é a partir do caso escolhido – o Golfo da Guiné – que realizamos prescrições para a diplomacia de defesa nacional. Desse modo, concebemos o Golfo da Guiné desde o Brasil. Logo, a unidade de análise da nossa pesquisa é o Estado brasileiro e o nível de análise é o regional, uma vez que o objeto de estudo é a região do Golfo da Guiné.

A atuação do Brasil é destacada, uma vez que visamos fomentar as políticas externa e de defesa nacionais. O marco temporal adotado corresponde ao início dos anos 2000, quando houve estreitamento da cooperação do Brasil com os países africanos, principalmente a partir do primeiro governo Lula (2003), até o ano de 2022, data de fechamento da coleta de dados

desta tese. Ao analisarmos o espaço oceanopolítico nacional, demonstramos a importância de um maior engajamento na região.

Em relação às fontes primárias, empregamos os principais documentos nacionais de defesa, como a Política Nacional de Defesa (“PND”), a Estratégia Nacional de Defesa (“END”) e o Livro Branco de Defesa Nacional (“LBDN”), para evidenciar a importância do GG para a estratégia e para as políticas públicas do país, bem como os mecanismos de ação que podem ser adotados para a região.

Ainda em relação à pesquisa documental, serão analisados os documentos constitutivos das principais estruturais globais da governança oceânica do GG, como o da Organização Marítima Internacional (“IMO”) e da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Também serão investigados os documentos das estruturais regionais da governança oceânica do GG, como a Carta de Lomé, o da Comissão do Golfo da Guiné, a Estratégia Marítima Integrada da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) e a Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS”). A pesquisa documental se deve aos critérios aqui empregados para a análise crítica dos processos de governança oceânica do GG.

Esta tese também faz uso amplo de fontes secundárias, como livros e artigos acadêmicos que abordam o GG, os conceitos de governança, oceanopolítica, de segurança internacional, entre outros.

Como essa tese é prescritiva e *policy-oriented*, contribuimos para a formulação da diplomacia de defesa nacional, uma vez acreditamos que o GG se apresenta como um espaço importante para a atuação brasileira. Para isso, partimos do pressuposto de que é necessária a convergência entre os interesses nacionais e a cooperação internacional. Pretendemos, dessa forma, auxiliar na formação de políticas públicas nacionais, almejando maximizar os interesses nacionais e promover o desenvolvimento do país.

2. SITUANDO O ARGUMENTO

2.1. A proposta de um olhar da defesa e da segurança sobre a governança oceânica.

Embora o termo “governança” seja cada vez mais presente em textos acadêmicos, de organizações internacionais (“OI”) e de organizações não governamentais (“ONGs”), percebe-se uma falta de consenso entre eles, assim como de critérios bem definidos para um entendimento comum do que seria governança. Isso também se aplica ao conceito de governança oceânica, que ainda é muito fragmentado e pouco desenvolvido na literatura. Nesse sentido, nos próximos capítulos, ao trabalharmos com o conceito de governança, bem como ao estabelecermos critérios de análise dos processos de governança oceânica, buscamos preencher essas lacunas.

Érico Duarte e Kai Kenkel (2019) afirmam que a governança oceânica abrange três principais questões: (I) a questão ambiental; (II) o potencial econômico; e (III) questões de segurança. A primeira inclui a preservação da biodiversidade, a gestão sustentável dos recursos marinhos, o controle da poluição. A segunda, referente aos aspectos econômicos, diz respeito aos recursos naturais, como os minérios, as fontes energéticas e a pesca, por exemplos. Por fim, as questões de segurança envolvem o respeito à soberania dos Estados, incluindo a gestão das duas primeiras categorias, além do desafio trazido pelas demais ameaças à segurança marítima.

Ressaltamos que essa divisão possui fins didáticos, uma vez que as questões abrangidas pela governança oceânica são indivisíveis. Embora haja várias categorias da governança oceânica, deve haver a concepção de que essas dimensões são inseparáveis (BORGES, 1998). No entanto, como objetivamos realizar uma pesquisa aplicada, as questões de segurança da governança oceânica são o foco deste estudo.

Como apresentado no próximo capítulo, os trabalhos na literatura sobre a governança dos mares e oceanos geralmente são associados aos conceitos de desenvolvimento sustentável, regulamentação da pesca, combate à poluição, exploração e conservação de recursos marinhos (BEHNAM, 2018; COSTANZA et. al, 1998; JUDA, 1999; MILES, 1999; SUÁREZ DE VIVERO, 2007; YOUNG et. al, 2007). No entanto, no que tange às esferas de segurança e defesa, poucas¹⁴ são as discussões encontradas que relacionam esses temas ao conceito de

¹⁴ Com exceção da segurança alimentar.

governança, principalmente ao de governança oceânica, uma vez que um dos principais desafios ao estabelecimento da governança global, não só da oceânica, se refere a essas áreas.

2.1.1. O que é segurança?

Não pretendemos esgotar os debates teóricos acerca do conceito de segurança. Nossa intenção em definir segurança serve ao caráter prescritivo desta tese, uma vez que defendemos que o fortalecimento dos mecanismos de governança no Golfo da Guiné contribuiria para uma região mais segura. Para tal, defendemos que segurança é um processo contínuo, de modo que, na prática, é difícil conceber segurança por um prisma binário “seguro e não-seguro”. Dessa forma, acredita-se na atenuação da insegurança, já que o tipo ideal de segurança se encontra mais no espaço teórico-conceitual do que prático.

Em seu sentido estrito, segurança seria a garantia das condições mínimas necessárias para que o indivíduo possa realizar suas atividades de forma plena, a fim de alcançar o seu bem-estar, o que incluiria a garantia de liberdade, de propriedade, de locomoção e de proteção contra o crime, garantindo também saúde, educação, moradia, alimentação, emprego, lazer etc. Aplicando essa noção de segurança ao Estado, compreende-se que conceito de segurança é subjetivo e complexo, uma vez que abrange todas as esferas de poder (SILVEIRA, 2004, p. 169).

Com o objetivo de uniformizar o entendimento de segurança nas RI, a ONU define segurança como a preservação das normas, regras, instituições e valores da sociedade, em que todas as suas instituições, princípios e estruturas, incluindo seu povo, devem ser protegidos de ameaças militares e não militares¹⁵ (ONU, 2014).

Observa-se que o conceito de segurança geralmente se associa a ideia de ausência de ameaças. No entanto, por possuir uma natureza interrelacional e social, a concepção de ameaça e risco “são socialmente construídos como uma percepção subjetiva da realidade, independentemente de sua existência objetiva ou não” (VILLA; BRAGA, 2018).

¹⁵ Ver mais em Makinda, Samuel M. Sovereignty and Global Security. *Security Dialogue*, Sage Publications, Vol. 29(3), 1998, pp. 281-292.

Esse entendimento mais amplo de segurança é relativamente recente. Antes do fim da Guerra Fria, o principal objeto de análise da segurança internacional eram os Estados, sendo esse campo de estudo dominado pelos Estudos Estratégicos¹⁶. Ainda, o foco recaía sobre os aspectos político-militares da segurança estatal.

Com o fim do conflito bipolar, tem-se uma mudança na agenda dos estudos de segurança internacional. Questões como o meio-ambiente, a economia, as populações dos Estados e os indivíduos ganham maior visibilidade. Além do fim do confronto entre os blocos socialista e capitalista, tem-se um questionamento do papel do Estado nas Relações Internacionais. No final da década de 1980 e início dos anos 1990, observa-se um aumento no número de guerras intraestatais, que tem como resultados o colapso das estruturas estatais, a privatização da economia e a incapacidade do Estado de proteger seus cidadãos (KALDOR, 2001). Questões como a flexibilização da soberania estatal, em prol da preservação dos Direitos Humanos, e por conseguinte, o aumento do número das intervenções humanitárias passam a ter mais destaque tanto nas teorias quanto na prática das RI.

A partir do questionamento da noção tradicional de segurança, autores como Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde propõem uma abordagem multissetorial do conceito. Esses autores ficaram conhecidos como membros da “Escola de Copenhague”. Para a Escola de Copenhague, a segurança abrange além dos setores tradicionais – o militar e o político – os setores econômico, social e ambiental. Ainda, esses autores foram os precursores da ideia de “securitização” nos estudos da segurança internacional.

Securitização seria “uma versão mais extrema da politização (...) assuntos securitizados, ou seja, apresentados como uma ameaça à existência, que requer medidas de emergência e justifica a tomada de ações fora das fronteiras normais dos procedimentos políticos” (BUZAN et al, 1998, p. 23-24). No entanto, é importante que o alargamento do que se entende como assunto de segurança seja feito de forma cautelosa, de modo que deve haver um limite para a ampliação do conceito (DUQUE, 2009).

Apesar de ampliar a concepção de segurança, a Escola de Copenhague sofreu críticas por manter o estadocentrismo em suas análises. Nesse sentido, outras noções de segurança

¹⁶ Os Estudos Estratégicos, de maneira geral, objetivam determinar *quanta* força e *como* empregá-la, a fim de alcançar os objetivos políticos do Estado, isto é, busca relacionar os meios (de defesa) às metas políticas estatais (de segurança). Desse modo, a estratégia seria uma etapa do planejamento militar, que deve estar submetido aos interesses nacionais (JUNIOR PROENÇA; DUARTE, 2007).

surgem, como aquela dos Estudos Críticos de Segurança. Para essa corrente, segurança seria a busca pela emancipação, isto é, a libertação das pessoas de todos os tipos de amarras, sejam elas físicas ou não (BOOTH, 1991).

Dessa forma, ao final da Guerra Fria, o argumento puramente estadocêntrico de segurança internacional se mostra insuficiente, por não incluir a preocupação com a segurança dos povos dentro dos Estados. Surge, então, o termo “segurança humana”, que foi consolidado com o Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994. Segundo esse documento, “segurança humana” significa: “first safety from such chronic threats as hunger, disease, and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities”¹⁷ (PNUD, 1994, p. 23).

Logo, na prática, o conceito de segurança internacional passa a englobar não só os Estados, como também as suas populações: “states cannot be secure if their citizens are not.”¹⁸ (KERR, 2007, p. 96). Tem-se, portanto, o debate sobre a necessidade de agir em nome de uma “responsabilidade” internacional, uma vez que populações precisam ser protegidas dos seus próprios governos (ZARTMAN, 2007, p. 8 e 9). Essa ideia permite a intervenção com a condição de proteger populações, colocando no mesmo patamar de importância os cidadãos e seus Estados. Observa-se, portanto, a importância do entendimento sobre segurança, para além da teoria:

O significado de “segurança” não é apenas uma questão de semântica acadêmica. O termo tem um peso significativo nos assuntos políticos do “mundo real”, uma vez que as ameaças à segurança dos Estados devem ser uma prioridade para os governos e as ameaças à vida das pessoas são cada vez mais aceitas como mais importantes do que outras questões [...].¹⁹ (HOUGH, 2004, p. 12).

Inferimos, portanto, que o conceito de “segurança” possui uma série de vieses. Além da perspectiva tradicional e daquela defendida pelos apoiadores do conceito de securitização, a

¹⁷ O trecho correspondente na tradução é: “primeiramente segurança das ameaças crônicas como fome, doenças e repressão. E em segundo lugar, significa proteção de interrupções súbitas e nocivas da vida cotidiana – seja nas casas, nos trabalhos ou nas comunidades.”

¹⁸ O trecho correspondente na tradução é: “estados não podem estar seguros se seus cidadãos não estão”

¹⁹ No original, em inglês: “The meaning of ‘security’ is not just an arcane matter of academic semantics. The term carries significant weight in ‘real world’ political affairs since threats to the security of states have to be a priority for governments and threats to the lives of people are increasingly accepted as more important than other [...]”.

compreensão do que seria segurança também é contestada por estudos críticos, pós-coloniais e feministas²⁰, por exemplos (MUHAMMAD; RIYANTO, 2021, p. 254).

De maneira geral, podemos dividir a concepção de segurança internacional a partir de três grandes perspectivas: limitada, ampla e profunda (HOUGH, 2004). Como apontado, segurança seria a ausência de ameaças, mas o entendimento do que seria ameaça e qual objeto estaria em risco muda de acordo com cada concepção, conforme sintetizado no quadro abaixo (quadro 3):

Quadro 3 - Concepções de Segurança Internacional²¹

Concepção	Ameaças	Objeto referente/ameaçado
Limitada Ex.: Estudos Estratégicos	Militares	Estado
Ampla Ex.: Escola de Copenhague	Militares e não militares	Estado, Economia, Sociedade, Meio Ambiente.
Profunda Ex.: Estudos Críticos de Segurança	Não Militares	Indivíduos/Segurança Humana

Fonte: Adaptado de (HOUGH, 2004).

Para fins instrumentais, nesta tese compreendemos o tipo ideal de segurança como a ausência de ameaças militares e não militares, direcionadas não só aos Estados, mas também aos atores não estatais, como suas populações, suas economias e o meio ambiente. Desse modo, adotamos a concepção ampla de segurança internacional.

No entanto, a busca pelo tipo ideal de segurança resulta, na prática, na redução dessas ameaças e não na sua eliminação completa. Acreditamos, portanto, que é possível tornar a região do Golfo da Guiné mais segura. Logo, ao consolidar os procedimentos de governança no GG, pretendemos mitigar as ameaças políticas, militares, sociais, econômicas e ambientais enfrentadas pelos Estados da região, bem como pelas suas sociedades.

²⁰ Ver mais sobre estudos de segurança pós-coloniais nas obras de Mohammed Ayoob; críticos em Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University; 1995, e feministas nas obras de Tickner, Anne. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, New York, 2001 e Enloe, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, 2014.

²¹ Essas três abordagens estão associadas aos estudos de segurança nas Relações Internacionais. No entanto, outras perspectivas, com base na Sociologia Política, têm a segurança como tema central das suas análises, como a Escola de Paris, sendo Didier Bigo o seu principal expoente. Para a Escola de Paris, segurança é resultado de um conjunto de práticas de como as questões de segurança são gerenciadas (SEZAL, 2019).

Desse modo, compreendemos que a promoção da segurança visa à redução das incertezas e da sensação de insegurança, de modo que utilizamos os termos “segurança”, “redução/mitigação de insegurança/incerteza” de forma intercambiável. Por sua vez, a noção de defesa abrange os meios e os instrumentos pelos quais se busca alcançar a segurança ou, no caso, reduzir as incertezas (SILVEIRA, 2004).

Ao se fortalecer os mecanismos de governança oceânica no Golfo da Guiné, principalmente com foco nas esferas de segurança e defesa, visamos mitigar as ameaças existentes no GG e promover a segurança marítima na região.

2.1.1.1. O que é segurança marítima?

Segundo Christian Bueger, as discussões acerca do conceito de segurança marítima – assim como aquelas direcionadas à temática da segurança em geral – se dão por meio do apontamento de suas ameaças, como disputas interestatais, terrorismo marítimo, pirataria, tráfico de drogas, pessoas e bens ilícios, proliferação de armas, pesca ilegal e crimes ambientais. Desse modo, a segurança marítima geralmente é definida, como a inexistência dessas ameaças. Para o autor, essa “definição negativa” de segurança marítima não propõe soluções nem percebe a ligação entre essas ameaças. Outra definição, em oposição ao “conceito negativo” de segurança marítima, seria a “definição positiva” dela, o qual parte da premissa de um tipo ideal a ser alcançado, por meio da criação de uma ordem estável de segurança. Para o autor, o problema dessa definição é entender *qual* ordem seria essa e, ainda mais importante, *de quem* seria essa ordem (BUEGER, 2015).

Bueger aponta ainda que segurança marítima se relaciona diretamente com três conceitos: desenvolvimento econômico, segurança humana e salvaguardas marinhas. A associação entre segurança marítima e economia se deve ao fato de a maior parte do comércio internacional ocorrer por meio dos mares, além do grande impacto das atividades econômicas marinhas, como a pesca e o turismo. Nesse sentido, foi criado o conceito de “economiza azul”²², no âmbito do Rio +20, em 2012, e reforçado pela Blue Growth Strategy da União Europeia. O conceito de economia azul relaciona-se ao de segurança marítima, uma vez que

²² “Economia azul é uma economia do mar sustentável, resultante do equilíbrio entre a atividade econômica e a capacidade de longo prazo dos ecossistemas oceânicos para suportar essa atividade, permanecendo resilientes e saudáveis.” (ECONOMIA AZUL, 2022).

as estratégias de gestão sustentável não apenas exigem o monitoramento de leis e regulamentos, mas também um ambiente marítimo seguro que provenha condições suficientes para gerenciar recursos marinhos (BUEGER, 2015).

Por sua vez, o conceito de segurança humana se relaciona à ideia de segurança marítima em aspectos como segurança alimentar e resiliência das populações litorâneas. A segurança humana possui várias dimensões marítimas, que se estendem desde a segurança dos “homens do mar” à vulnerabilidade das populações costeiras às ameaças marítimas de forma mais ampla (BUEGER, 2015).

Finalmente, as salvaguardas marinhas dizem respeito à construção de navios, às medidas de segurança para embarcações e seus tripulantes, assim como ao controle de acidentes e da poluição nos mares (BEIRÃO, 2014). As preocupações com salvaguardas são essenciais para a segurança marítima, pois abrange interesses ambientais e culturais, uma vez que a indústria marítima, as companhias de navegação e seus funcionários são simultaneamente possíveis alvos – por exemplo, de piratas, terroristas ou criminosos –, bem como possíveis perpetradores – envolvendo-se em crimes marítimos, como tráfico de pessoas, mercadorias ou armas ilícitas ou colaborando com atores violentos (BUEGER, 2015).

Outro aspecto relevante sobre o tema de segurança marítima se associa ao conceito de securitização. Nesse sentido, em 2008, o então Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, lançou o Relatório sobre Oceanos e o Direito do Mar que lista como ameaças: (1) pirataria e assalto à mão armada, (2) atos terroristas, (3) o tráfico ilícito de armas e armas de destruição em massa, (4) o tráfico ilícito de entorpecentes, (5) contrabando e tráfico de pessoas por mar, (6) pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e (7) danos intencionais e ilegais ao meio marinho. O Reino Unido e a União Europeia também incluem as ameaças cibernéticas nessa listagem, entre outras.

Para Bueger (2015), a securitização de problemas marítimos eleva o perfil das questões marítimas e aumenta os recursos disponíveis para resolvê-los. No entanto, a securitização geralmente implica em medidas extremas e reações de curto prazo. Em outras palavras, a securitização nem sempre leva a soluções ideais e sustentáveis. Consequentemente, o resultado pode ser investimentos incorretos e soluções de curto prazo extremamente caras.

2.1.1.2. A governança oceânica em segurança: os mares como espaços sociopolíticos

Como apresentado, a teoria e a prática da governança oceânica encontram maior espaço nos setores econômico e ambiental. Isso é ainda mais evidente em relação à tomada de ações dos atores estatais, uma vez que em segurança e defesa nacional, essas ainda são definidas, em sua maioria, em termos de poder: “as agendas de segurança e defesa costumam ser excluídas das análises de governança oceânica devido às dificuldades da cooperação nessa área, uma vez que as decisões sobre segurança são tomadas majoritariamente com base na soberania dos atores estatais” (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017).

Aqui cabe a diferenciação entre os conceitos de governo e de governança. Enquanto o primeiro refere-se ao controle político de um Estado centralizado, a governança denotaria a coordenação das relações sociais nos níveis subnacional, nacional ou internacional. Ainda, a governança seriam as estruturas e os processos pelos quais atores públicos e privados coordenam seus interesses interdependentes por meio da tomada e implementação de decisões políticas vinculativas (KRAHMANN, 2003). Desse modo, em termos de governo, poder significaria domínio, já na governança o poder deveria ser compartilhado (KAH, 2018, p. 168).

Segundo Anne-Marie Slaughter, a governança deve ser pensada juntamente com o governo. Para a autora, a ideia de governança sem governo pode levar a uma nova forma de medievalismo, pois a governança sem governo não tem poder, e sem poder ela não funcionaria (SLAUGHTER, 1997, p 194). A governança pode ser entendida, portanto, como um processo em que governos, organizações sociais e cidadãos se relacionam, tomam decisões e prestam contas (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003)

Os interesses sobre a segurança internacional são cada vez mais compartilhados não só entre governos, mas também por um número crescente de agentes não estatais, como organizações internacionais (“OI”), organizações não governamentais (“ONGs”), empresas transnacionais e o próprio indivíduo. Isso é ainda mais evidente em relação aos oceanos, uma vez que a maior parte dos oceanos são considerados *res nullius*, isto é, não pertence a ninguém (CNUDM, 1982). Como grande parcela dos oceanos não está sob nenhuma jurisdição nacional, eles são considerados bens comuns públicos²³, que dada a ausência de um

²³ Os recursos chamados de bens comuns públicos ou, em inglês, *global commons* podem assumir duas definições. A primeira, baseada na geopolítica, os define como aqueles sob os quais não há jurisdição estatal, como a atmosfera, o alto mar, a Antártica e o espaço sideral. A segunda definição obedece a critérios

governo central e soberano, requer a criação de mecanismos de governança que levem a um estreitamento da cooperação internacional, de modo a estabelecer o que aqui é chamado de “governança oceânica”.

Da mesma forma, esses atores compartilham as preocupações com problemas globais e os impactos de ameaças tais como o crime transnacional, o terrorismo, a migração ilegal, a pesca INN, a pirataria marítima, os quais podem ser mitigados a partir do estreitamento da cooperação internacional e da promoção dos arranjos de governança (KRAHMANN, 2003).

Como apontado, o recorte da governança oceânica sobre as esferas de defesa e segurança objetiva a criação de políticas sustentáveis, que represente os interesses dos atores estatais e não estatais, e que sejam independentes de mudanças conjunturais²⁴:

a segurança apresenta uma estrutura para a aplicação de todas as outras condições que possibilitam a boa governança. Quando a segurança é prioridade governamental, isso cria um ambiente propício para que prosperem outras formas de governança, como a de recursos (KAH, 2018, P. 170).

Além desses fatores, a relevância dos estudos sobre a questão da governança oceânica pode ser percebida na preocupação crescente da comunidade científica, da sociedade civil, dos setores públicos e privados com a temática. Eventos como o “Congresso Internacional de Áreas Marinhas Protegidas”, o “Congresso Internacional de Conservação Marinha”, e a conferência “Nossos Oceanos”, apenas para citar alguns, refletem os interesses progressivos, nas últimas décadas, sobre esse tema (CAMPBELL, 2016, p. 518).

No que tange às Organizações Internacionais, principalmente à Organização das Nações Unidas (“ONU”), tem-se o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (“ODS”) e a criação da “Década da Ciência do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável”. Os 17 ODS fazem parte da Agenda 2030²⁵, que tem por finalidade a implementação desses objetivos até o ano de 2030. Entre eles, destaca-se o de número 14 de “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (AGENDA 2030).

econômicos, referentes a recursos que todos os indivíduos compartilham, necessários para a sobrevivência, como os oceanos, a água potável, o clima, a biodiversidade, as florestas (GLOBAL COMMONS ALLIANCE).

²⁴ No próximo capítulo, esse aspecto será mais enfatizado a partir da ideia de “círculos do oceano”, de Elisabeth Borgese (1998).

²⁵ Em setembro de 2015, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (“AGNU”), durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, os Estados membros e a sociedade civil se uniram para discutir a Agenda 2030, composta por 17 ODS.

O objetivo 14 ressalta a importância dos mares e dos oceanos para a sociedade internacional. Embora represente mais de 70% do planeta – sendo que 97,5% correspondem aos mares –, apenas 5% da parte líquida do globo é explorada. Desse modo, convergindo com os ODS da Agenda 2030, a ONU declarou os anos de 2021 a 2030 como a “Década da Ciência do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável”. Esta iniciativa, promovida por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (“UNESCO”), visa incrementar a cooperação internacional no que tange à produção científica e à criação de programas de pesquisa com objetivos de melhorar a gestão de recursos marítimos, assim como estimular a preservação dos mesmos (ONU, 2017).

Conforme indicado, a literatura de governança oceânica se debruça mais sobre os domínios socioeconômicos e ambientais, que envolvem temas como a regulação da pesca, o desenvolvimento sustentável e o controle da poluição, por exemplos.

Observa-se, nesses âmbitos, a existência de organizações²⁶, políticas e acordos internacionais eficazes direcionadas para essas questões, como a Convenção de Ramsar²⁷ (1971), a Convenção para a Diversidade Biológica (1992), a Convenção para a Proteção do Ambiente Marinho no Nordeste Atlântico (1992), o Protocolo Relativo a Áreas Especialmente Protegidas e Diversidade Biológica no Mediterrâneo (1995), entre outros (BARROS-PLATIAU et. al., 2015; PARAMIO, 2012). Alguns elementos já são apontados pela literatura como fundamentais para a existência de uma governança sustentável do oceano, como a Gestão Integrada das Zonas Costeiras (“GIZC”)²⁸, o Planejamento Espacial Marinho

²⁶ Ver quadro no capítulo 3.

²⁷ “A Convenção de Ramsar é um tratado intergovernamental que estabelece marcos para ações nacionais e para a cooperação entre países com o objetivo de promover a conservação e o uso racional de áreas úmidas no mundo. Essas ações estão fundamentadas no reconhecimento, pelos países signatários da Convenção, da importância ecológica e do valor social, econômico, cultural, científico e recreativo de tais áreas” (BRASIL, 2022).

²⁸ A GIZC é um método de gestão que visa a inclusão das comunidades locais nas tomadas de decisão relacionadas à gestão das zonas costeiras, objetivando a “implementação de um diálogo entre os diversos atores litorâneos (...) que tem como pilar de sustentação o conhecimento científico e a tomada de decisão da base para o topo” (VASCONCELOS, 2005, p. 16). Esse instrumento possibilita que se visualize os variados domínios da governança.

(“PEM”)²⁹, a criação de Áreas Marinhas Protegidas (“AMP”) e a inclusão dos *clusters* marinhos³⁰ nos processos de governança.

Em contrapartida, ainda há muitos desafios ao avanço de uma governança oceânica no que compete ao meio ambiente e à sustentabilidade, tais como a fragmentação e sobreposição de regimes; a falta de consenso – sobre o mar como ecossistema, sobre o impacto das atividades humanas nesses espaços, sobre como será conduzida uma gestão integrada –; a assimetria e a falta de recursos humanos, financeiros e tecnológicos entre os atores envolvidos; e as desigualdades socioeconômicas, assim como a pobreza da população, o que torna o oceano ainda mais suscetível a essas questões (BARROS-PLATIAU et. al., 2015; PARAMIO, 2012).

O relatório “The State of World Fisheries and Aquaculture 2018” da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (“FAO”) estima que o consumo de pescado na América Latina e no Caribe crescerá 33% até 2030. Na versão de 2016 do mesmo relatório é apontada a necessidade de estabelecimento de uma governança no sistema de pesca que envolva uma abordagem supranacional, assim como uma abordagem a níveis locais. O documento afirma que para a criação e manutenção de tal governança, independentemente do nível, é preciso criar um maior diálogo entre os diversos atores envolvidos na questão, pois soluções unilaterais não serão suficientes (FAO, 2016).

Apesar desses desafios, compreendemos que o debate de governança oceânica – principalmente mais voltada para seus aspectos socioeconômicos e ambientais – possui maior espaço tanto na literatura quanto na criação de políticas comuns ligadas a essas áreas. Nesse aspecto, esta tese visa preencher as lacunas sobre a temática da governança oceânica, principalmente nos setores de defesa e segurança.

Embora a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”) de 1982 crie as bases da geopolítica para que a governança oceânica aconteça, muitos desafios são encontrados, uma vez que a cooperação mais estreita e o envolvimento de outros atores internacionais nessas questões esbarra com as preocupações soberanas e com as estratégias

²⁹ Planejamento Espacial Marinho (PEM) ou Ordenamento Espacial Marinho (OEM) é um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, com o fim de cumprir com os objetivos econômicos, ecológicos e sociais determinados (UNESCO, 2022).

³⁰ *Clusters* marinhos é o agrupamento de partes interessadas – empresas, indústrias, instituições governamentais e não governamentais, prestadores de serviços – no desenvolvimento sustentável dos mares e oceanos (MARINHA DO BRASIL, 2022).

estatais. A diversidade e a complexidade das ameaças à segurança fazem com que os Estados tenham maiores dificuldades de resolvê-las de forma unilateral, como é o caso da pirataria marítima, do tráfico ilegal, da pesca INN, as quais assolam os países do Golfo da Guiné, nosso objeto de estudo.

O fortalecimento dos processos de governança em termos de segurança e defesa na região, portanto, aumentaria a eficiência dos Estados de lidar com essas questões. Ainda, a consolidação dos mecanismos de governança regional em segurança e defesa, por ser multisetorial e representar os mais variados níveis, aumenta a probabilidade de as soluções serem baseadas nas vontades e *expertises* locais (KIRCHNER, 2007, p. 9).

Podemos definir governança de segurança a partir do conceito de Adler e Greve (2009, p. 64) como um sistema de regras e procedimentos, concebido por diferentes atores, com o objetivo de coordenar, gerenciar e regular suas existências em resposta a ameaças às suas seguranças. Observamos que além das normas, práticas e instituições acordadas, esse sistema depende também das identidades, racionalidades, tecnologias e formas que sustentam essas atividades de segurança (ADLER; GREVE, 2009).

Assim, compreendemos as regiões marítimas como espaços políticos com dinâmicas próprias e frutos de construções sociais, uma vez que regiões são comunidades políticas imaginadas³¹, pois fazem parte de projetos políticos de atores que compartilham de uma mesma identidade cronológica e espacial (NEUMANN, 2003). É sobre esse aspecto que trataremos o Golfo da Guiné como uma região no quarto capítulo.

A governança oceânica por envolver esforços, sistemas e processos de tomadas de decisões, entre diferentes atores que compartilham dos mesmos objetivos, fortalece a confiança mútua e alinha as expectativas, criando uma identidade coletiva e, por sua vez, as estruturas de segurança. Por conseguinte, esses sistemas permitem também a consolidação dos processos de governança nos demais setores.

Dessa forma, esta tese contribui para a literatura de governança oceânica direcionada à defesa e à segurança, tendo como objeto o Golfo da Guiné. Acredita-se que há espaços para o fortalecimento da arquitetura de segurança já existente no GG, por meio da consolidação dos

³¹ Para mais, ver em: ANDERSON, Benedict (1983) *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of Nationalism*. London.

processos de governança, e, mais ainda, que o Brasil pode – e deve – ter um importante papel nessa questão.

2.2. A importância internacional do Golfo da Guiné

A importância internacional em relação ao Golfo da Guiné se deve, além de ser uma área rica em recursos naturais, como petróleo e gás, pelo fato de ser uma importante rota de tráfego entre a África e a América do Sul, tanto para fins legais – como o comércio entre os Estados – quanto para grupos ilegais, de narcotraficantes e de demais organizações criminosas, que se valem dessas rotas mais curtas. Ademais, os recursos naturais da região, como o petróleo, têm uma extração menos custosa, quando comparada ao Golfo Pérsico/Arábico, e possui uma qualidade superior, dado o baixo teor de enxofre (LUZ, 2016).

A posição mais próxima, em relação ao Oriente Médio, dos principais países consumidoras dos recursos energéticos, como os Estados Unidos e a Europa Ocidental, também se apresenta como uma vantagem, em virtude da redução de custos com o transporte marítimo. Outro fator de atração para as empresas petrolíferas multinacionais são as políticas fiscais dos Estados pertencentes ao Golfo da Guiné, visando atração de investimentos externos (LUZ, 2016; KAH, 2018).

Além da importância geopolítica e energética, é necessário considerar o impacto econômico mundial trazido pelas questões de insegurança no GG. Como exemplo, tem-se perdas significativas para a indústria do petróleo, a partir do roubo e sequestro de petroleiros e de gasodutos, o que traz desdobramentos diretos para os Estados do GG e afeta o interesse dos Estados que possuem investimentos na região.

Outra indústria afetada é a de navegação, uma vez que a pirataria marítima eleva os custos operacionais para adoção de medidas de proteção dos seus navios e de sua tripulação, como o pagamento de seguros mais dispendiosos, a contratação de seguranças privados, a navegação por rotas mais longas como alternativas, entre outros. Ainda, o tráfico de drogas e de outros insumos ilegais prejudicam o comércio regional e internacional, afetando a exportação dos Estados do Golfo, que tem a Europa como um dos seus principais mercados consumidores (CABRITA, 2016; ONUOHA, 2013)³².

³² No capítulo 3, abordaremos mais as questões securitárias do Golfo da Guiné e seus desdobramentos socioeconômicos.

2.2.1. A importância do Golfo da Guiné para o Brasil: a perspectiva da oceanopolítica nacional

O emprego das ideias da oceanopolítica permite contribuir para a pesquisa aplicada que desenvolvemos. É a partir, principalmente, da oceanopolítica brasileira que apontamos a importância do maior engajamento brasileiro no Golfo da Guiné e da consolidação de um regime de governança oceânica na região, com maior foco nas questões de defesa e segurança, aumentando o caráter aplicado da pesquisa.

2.2.1.1. Oceanopolítica

O termo “oceanopolítica” foi cunhado pelo Almirante chileno Jorge Martínez Busch em seu livro “Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo” de 1993. Segundo Busch, a oceanopolítica pode ser definida como “o conceito que considera a existência do oceano no ambiente geográfico e a influência que ele tem nas decisões políticas. Seu objetivo fundamental é garantir que a gestão política considere o oceano como o espaço natural para o futuro desenvolvimento e crescimento do Estado.”³³ (BUSCH, 1993). Ainda, o autor apresenta os fatores da oceanopolítica abaixo (Figura 1):

Figura 1 - Fatores da Oceanopolítica



³³ No original, em espanhol: “Oceanopolítica es el concepto que considera la existencia del océano en el entorno geográfico y la influencia que esta tiene sobre las decisiones políticas. Su propósito fundamental es lograr que la gestión política considere al océano como el espacio natural para el desarrollo y crecimiento futuro del Estado”

Fonte: (BUSCH, 1993, p. 5).

Por sua vez, o Almirante Ilques Barbosa Junior entende que a oceanopolítica “envolve o estado como elemento central para a adoção de decisões soberanas, considerando os espaços oceânicos, sobre o destino de sua população, assim como nas relações de poder com outros estados e, considerando a conjuntura político-estratégica internacional, com os demais atores das relações internacionais” (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 219).

O estudo sobre a relação entre o poder, os mares e oceanos não é algo inédito. Alfred Mahan, um dos grandes nomes da Teoria do Poder Marítimo³⁴, já afirmava no final do século XIX a importância do poder naval para o desenvolvimento das nações: “Uma nação, como já mostramos, não pode viver indefinidamente apenas de si mesma, e a maneira mais fácil pela qual ela pode se comunicar com outros povos e renovar sua própria força é o mar”³⁵ (MAHAN, 1890, p. 92).

Na geopolítica brasileira, as preocupações com o desenvolvimento das capacidades marítimas nacionais ganham mais notoriedade com os trabalhos de Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro. Meira Mattos afirmava a importância econômica do Atlântico Sul, considerando-o “o pulmão do Brasil para o mundo exterior”³⁶ e nosso grande elo com o continente africano. Já Therezinha de Castro identificava o Atlântico Sul, sendo fonte de grandes riquezas, como ponto de partida para o desenvolvimento do nosso potencial, defendendo até mesmo a partilha da Antártida, sob a qual o Brasil deveria ter direitos devido a nossa grande extensão litorânea³⁷.

Desse modo, a geopolítica nacional já trazia a preocupação com os mares e oceanos. No entanto, apontamos a necessidade de um olhar mais atento para a oceanopolítica brasileira, uma vez que a oceanopolítica “por atuar em ambiente totalmente diverso do terrestre [...]

³⁴ A Teoria do Poder Marítimo pode ser entendida como “a capacidade de um Estado de controlar e utilizar em benefício próprio as comunicações marítimas que influenciem diretamente o seu comércio marítimo, obtendo assim uma incomensurável vantagem econômica e militar sobre seus competidores, além de impulsionar o seu desenvolvimento” (COSTA, 2018, p. 17).

³⁵ No original, em inglês: “A nation, as we have already shown, cannot live indefinitely off itself, and the easiest way by which it can communicate with other peoples and renew its own strength is the sea.”

³⁶ Ver mais em: MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica e Modernidade: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002. MATTOS, Carlos de Meira. A Geopolítica e as Projeções do Poder. In: MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. v. 1 e 3

³⁷ Ver mais em: CASTRO, Therezinha. Antártica, o Assunto do Momento. Boletim Geográfico, v. 17, n. 150, p. 238-245, Maio-Junho 1959.

desenvolve uma série de conceitos [...] voltados para o emprego de sistemas hidrovíarios e portuários, sejam fluviais ou marítimos, dos recursos naturais existentes no mar, da mentalidade marítima” (BARBOSA JUNIOR, 2009, p. 60).

Enquanto o estudo da geopolítica sobre o mar é feito pela perspectiva da terra, a oceanopolítica estuda e compreende os espaços marítimos a partir do próprio mar. Não entendemos a oceanopolítica como oposição à geopolítica, mas como um complemento a ela, uma vez que a oceanopolítica estuda as relações de poder com foco nos oceanos. (DÁVALOS, 2018, p. 195). Como o Brasil possui a maior plataforma marítima e o maior litoral entre os demais Estados banhados pelo Atlântico, defendemos um olhar mais atento sobre a oceanopolítica nacional.

Em consonância com essas ideias, adotamos o conceito de oceanopolítica de Guilherme Costa, que a define como “o estudo das relações do Estado com os espaços oceânicos e a influência deste relacionamento no desenvolvimento de políticas e iniciativas voltadas ao protagonismo dos oceanos para o engrandecimento deste Estado” (COSTA, 2016, p. 67). Essa definição é aqui empregada, pois traz uma dimensão aplicada da relação do poder estatal com os espaços oceânicos, ao reforçar esse relacionamento como parte das políticas públicas nacionais.

Ao tratar o oceano como fator crucial para a formulação da PEB e da política de defesa, em um espaço sensível como o Atlântico Sul, entorno estratégico do Brasil, a questão do poder dos mares e dos oceanos é destacada. Essa dimensão prática é respaldada pelo fato deste estudo ser *policy-oriented*. Como esta tese envolve uma pesquisa aplicada, voltada para o engrandecimento dos interesses nacionais brasileiros, enfatizamos tanto os argumentos do mar como espaço sociopolítico próprio quanto o da sua centralidade para o desenvolvimento das estratégias nacionais.

A importância de conceber os espaços marítimos nos valendo da oceanopolítica se deve, sobretudo, por esse ser um espaço político *sui generis*. Para a maior parte da literatura, o mar é visto como um meio, não como fonte ou fim de ação. No entanto, o mar pode ser pensado como uma instituição própria, já que é imbuído de regras e práticas, que repetidas ao longo do tempo, estabelece padrões estáveis de ação com base nas intenções dos agentes, de modo a criar expectativas e procedimentos comuns (VALENÇA; DUARTE, 2023, p. 29).

Dessas dinâmicas próprias derivam as particularidades dos espaços marítimos, a citar: (I) ausência de presença humana em grande parte da sua extensão; (II) ordenamento jurídico

próprio (CNUDM de 1982); (III) grandes espaços marcados pela ausência da soberania³⁸; (IV) lógica de transitoriedade, diferente da lógica de permanência dos meios terrestres; (V) maior dificuldade de acesso, aumentando a dependência de recursos financeiros e tecnológicos e acentuando a assimetria entre os Estados ricos e pobres.

As especificidades dos espaços oceânicos também pode ser percebida pelo que Martínez Busch apontou como “vetores da oceanopolítica”: (I) vetor comunicacional, o qual inclui o transporte marítimo e as telecomunicações; (II) vetor produtivo, que inclui a pesca, a produção de minerais e de energia limpa a partir dos oceanos; (III) vetor recreativo e turístico; (IV) vetor urbano, que se refere a interação entre o mar e a terra; (V) vetor jurídico, que tem como base a CNUDM de 1982 e (VI) vetor do poder, relacionado às políticas estatais (BUSCH, 1996).

Compreendemos, portanto, na oceanopolítica a relação entre ideias e ações ligadas às questões de poder dos Estados e demais atores, a qual é englobada pela geopolítica, podendo então a oceanopolítica ser definida como a geopolítica nos espaços e regiões marítimas (DUVAUCHELLE RODRÍGUES, 1996). Na próxima seção, mostraremos a relação entre o Golfo da Guiné e a oceanopolítica nacional. A importância da oceanopolítica para a formulação das políticas externas e de defesa – focos da pesquisa aplicada aqui desenvolvida – se devem também ao peso que os fatores geográficos, econômicos, políticos, estratégicos, sociais e culturais do oceano Atlântico tem para o Brasil.

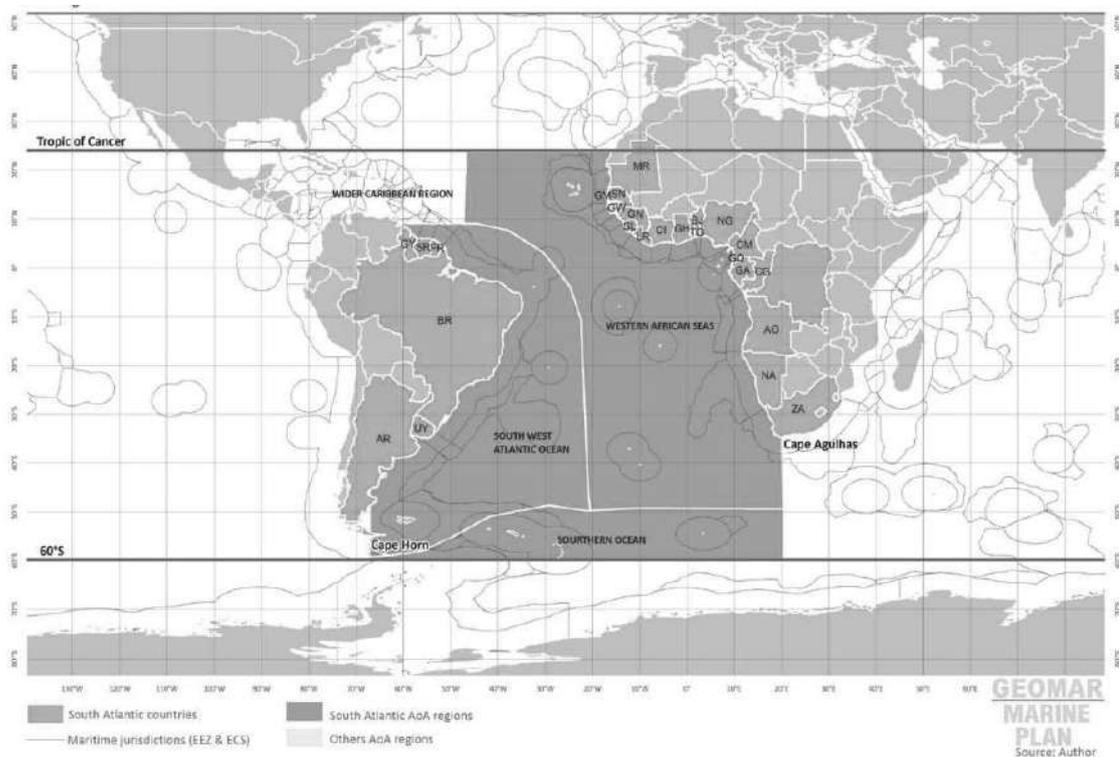
2.2.1.2. Brasil e Golfo da Guiné: uma perspectiva da oceanopolítica

Como apontado, o maior interesse brasileiro no Golfo da Guiné se justifica, sobretudo, por ser uma região localizada em nosso entorno estratégico, que é o Atlântico Sul. Para fins geográficos, o oceano Atlântico é um dos cinco oceanos do planeta Terra, – junto com os oceanos Pacífico, Índico, Ártico e Antártico – mas a delimitação entre Atlântico Norte e Sul, mais do que uma divisão geográfica, é um constructo social, conforme abordaremos a seguir. O Atlântico Sul corresponderia à porção do oceano Atlântico localizado no hemisfério Sul, sendo “o espaço marítimo ao sul do Trópico de Câncer, composto pelas regiões (...) do Atlântico Sudoeste e Mares da África Ocidental, ou seja, excluindo o oceano Antártico e o

³⁸ “limites de confrontação de países são estabelecidos a partir das diversas interações decorrentes das relações de poder e não em decorrência do predomínio da influência das proximidades territoriais (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 213).”

Grande Caribe”, como pode ser observado no mapa a seguir (Figura 2) (SUAREZ VIVERO et. al., 2020 p. 153):

Figura 2 – Mapa do Atlântico Sul



Fonte: (SUAREZ VIVERO et. al., 2020 p. 153).

As questões que incidem na região que afetam a oceanopolítica brasileira são diversos, mas a título de aderência a esta tese, mencionamos sucintamente fatores econômicos, estratégicos, políticos e sociais do Atlântico Sul e, particularmente, do GG que mais nela repercutem:

Fatores econômicos

Nos últimos anos, tem-se uma retomada da relevância econômica e geopolítica do Atlântico Sul, uma vez que as plataformas continentais sul-americanas e africana possuem inúmeros recursos naturais, como as reservas de petróleo na plataforma brasileira – principalmente após a descoberta de reservas na camada do pré-sal nos anos 2000 –, na plataforma argentina e no Golfo da Guiné. Também são encontrados importantes reservas de gás na Namíbia e de carvão na África do Sul. Ademais, encontra-se na região outros recursos

naturais importantes, como nódulos polimetálicos e areia monazítica – materiais fundamentais para a indústria –, e grande variedade de recursos biológicos marinhos.

Além disso, o Atlântico Sul possui importante potencial de exploração:

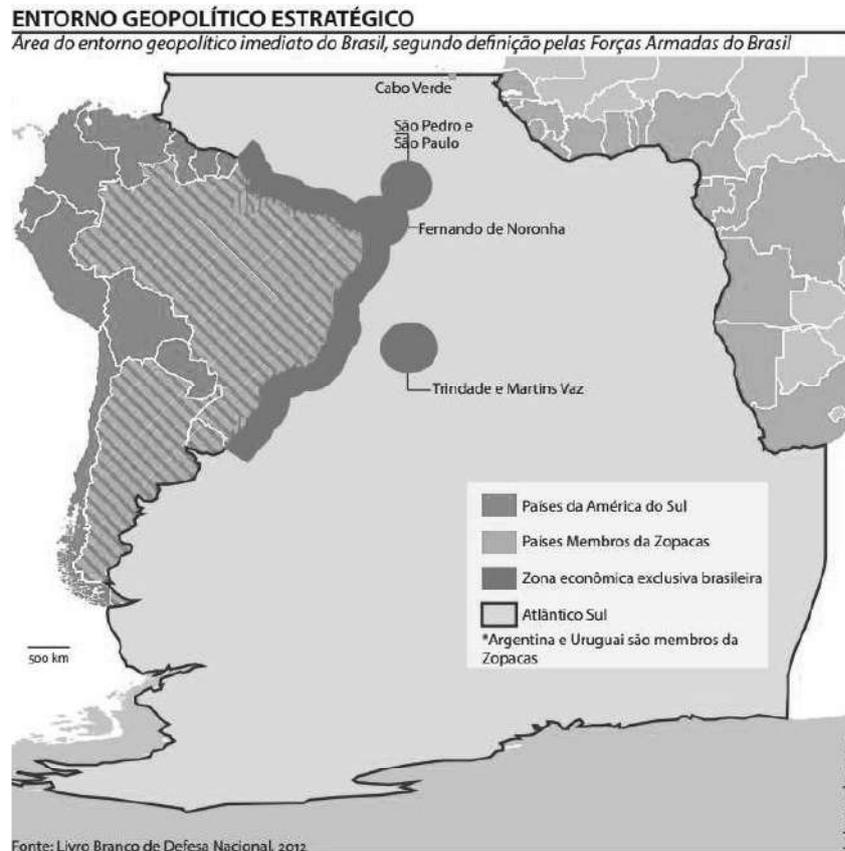
A possibilidade de ser uma rota de navegação comercial alternativa à rota do Golfo Pérsico-Mar Vermelho-Suez Mediterrâneo, a existência de um cinturão de reserva de hidrocarbonetos na costa argentina e brasileira e no Golfo da Guiné e o aproveitamento de certos recursos marinhos para obter energia limpa ou produtos biotecnológicos, preveem certo futuro, especialmente para aqueles países dispostos a inovar e a gerenciar, de modo racional, essas áreas marinhas (SUAREZ VIVERO et. al, 2020, p. 165).

Sobre a relevância econômica da região para o Brasil especificamente, destacam-se o tamanho da sua plataforma marítima e o fato de mais de 95% do seu comércio internacional ser realizado por meio marítimo. Da mesma forma, a maior parte das suas reservas de petróleo e gás natural estão no Atlântico Sul – 95% do petróleo e 80% do gás natural –, assim como 45% do pescado nacional, além da grande maioria da sua população se concentrar nos Estados federais brasileiros banhados pelo mar (FIORI, 2013; MARINHA, 2020). Essas questões também incidem na importância geopolítica e estratégica do GG para a o Brasil

Fatores estratégicos e geopolíticos

A importância do Atlântico Sul e dos Estados da costa ocidental africana está explicitada nos principais documentos de defesa nacionais do Brasil, como na Política Nacional de Defesa (“PND”), na Estratégia Nacional de Defesa (“END”) e no Livro Branco de Defesa Nacional (“LBDN”). Da mesma forma, o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) afirma a necessidade de “maior participação e cooperação do Brasil no Atlântico Sul (...) como instrumento de política externa para fortalecer a dissuasão estratégica” (PEM, 2020). Logo, o Atlântico Sul, e por consequência o GG, fazem parte do entorno geopolítico estratégico brasileiro (AFFONSO; VALENÇA, 2023):

Figura 3 - Entorno Geopolítico Estratégico do Brasil



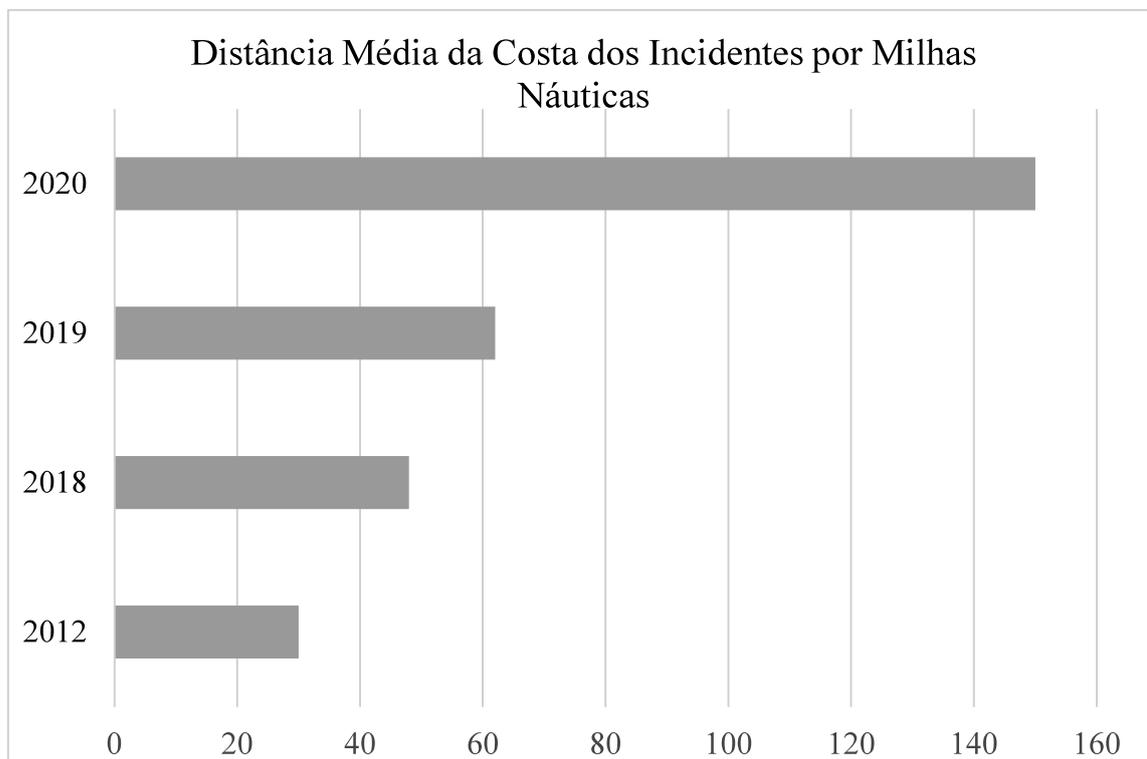
Fonte: (DE LIMA, Maria Regina Soares, et al. 2017).

Ainda, todas as Linhas de Comunicação Marítimas (“LCM”) que ligam o Brasil com o restante do mundo passam pelo Atlântico. O Atlântico Sul por ser uma das principais rotas de transporte e comunicação entre os continentes americano e africano, juntamente com globalização e com o maior fluxo de pessoas, de informações e das redes transnacionais fazem com que as ameaças se encontrem mais no escopo marítimo do que terrestre, como o tráfico de drogas, armas e pessoas.

Isso implica no fato de tanto o continente africano quanto o sul-americano enfrentarem desafios comuns à segurança internacional. Ainda, o Golfo da Guiné luta contra ameaças à sua segurança marítima, como é o caso da pirataria³⁹, e embora não seja o objetivo inicial, grupos piratas que atuam no GG possuem habilidades operacionais para realizar ataques em todo o Oceano Atlântico, além do fato de a cada ano os incidentes se afastarem cada vez mais da costa dos Estados do GG (ver Figura 4):

³⁹ A questão da pirataria marítima no Golfo da Guiné será abordada nos próximos capítulos.

Figura 4 – Média da distância dos incidentes das costas dos Estados GG em milhas a cada ano



Fonte: (CEMLAWS AFRICA, 2021, p. 3).

Logo, a pirataria e outras ameaças na região, além de envolverem nosso entorno estratégico, são ameaças potenciais ao Brasil (SEINER, 2020). Tal preocupação já é percebida nos principais documentos de defesa nacional, uma vez que o Livro Branco de Defesa Nacional cita a apreensão nacional com o aumento de incidentes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, afirmando a importância do país em contribuir diretamente para o desenvolvimento das capacidades dos países pertencentes ao Golfo (LBDN, 2020).

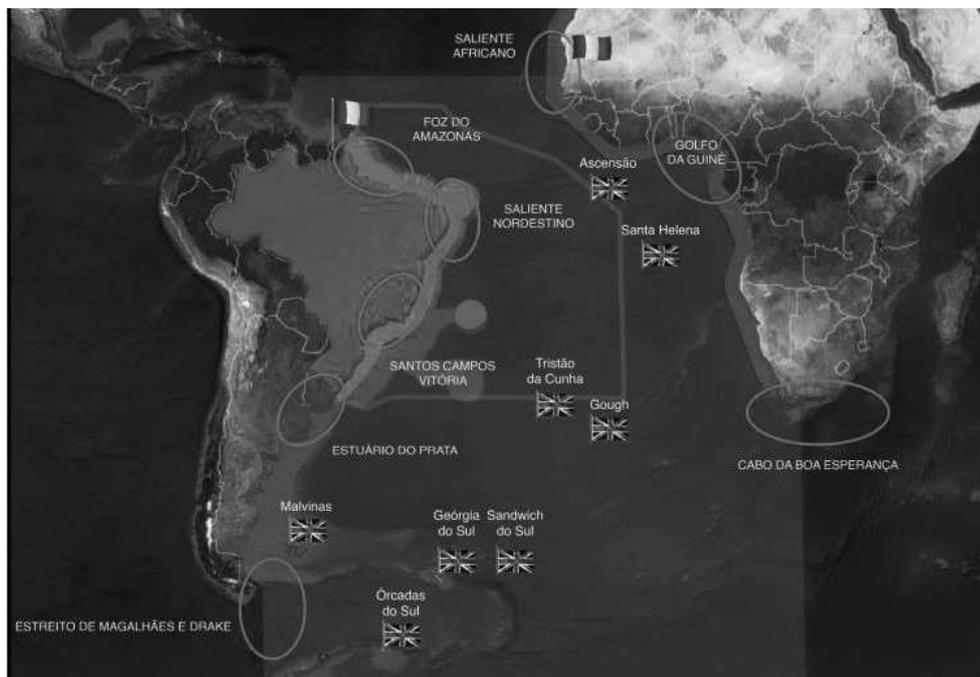
Ainda, sobre os elementos estratégicos do Atlântico Sul que incidem diretamente na oceanopolítica brasileira destacamos a grande presença de potências extrarregionais nesse espaço oceânico. Um exemplo são os EUA, os quais possuem bases navais na Ilha de Ascensão – a partir de um acordo com o Reino Unido – e os comandos militares do Sul, de 1963, e da África (“AFRICOM”), de 2007. Ainda, em 2008, os EUA reativaram sua IV Frota Naval, o que gerou muitas especulações, principalmente pela grande mídia, dada a maior presença norte-americana na região.

Além disso, o Reino Unido tem importante posicionamento estratégico no Atlântico, uma vez que possui uma série de ilhas, como Tristão da Cunha, Santa Helena, Malvinas, entre

outras. Segundo José Luís Fiori, esses fatores caracterizam “uma situação de grande assimetria de recursos e de poder naval entre as duas potências anglo-saxônicas e os demais países situados dos dois lados do Atlântico Sul” (FIORI, 2013, p. 8).

Como resultado, 28% do espaço jurisdicional do Atlântico Sul está sob predomínio europeu (SUAREZ VIVERO et. al., 2020 p. 153), conforme pode ser observado abaixo (Figura 5):

Figura 5 – Presença Europeia no Atlântico Sul e Entorno Estratégico Nacional



Fonte: (NUNES; SOUZA, 2021, p. 11).

Outro importante ator presente na região é a China, que possui objetivos econômicos, políticos e estratégicos, principalmente para garantir acesso às *commodities* e recursos energéticos. Desse modo, observamos no Atlântico Sul uma busca pelo balanço de poder e estratégias militares de potências extrarregionais em um espaço marcado cada vez mais por tensões e conflitos (COSTA, 2012).

Vale destacar também a proximidade do Atlântico Sul com a Antártida, região considerada por muitos como uma nova fronteira de exploração (VISENTINI; PEREIRA, 2014). Recentemente, tem-se a retomada da disputa marítima entre Chile e Argentina, importante atores sul-americanos, em torno da reivindicação chilena sobre território marítimo abrangido pela extensão das águas jurisdicionais argentinas. O Brasil, por possuir

pleitos sobre a ampliação da sua plataforma continental⁴⁰, deve incluir no seu planejamento estratégico a possibilidade de contestação desse pedido por países da região. Ainda, deve ser considerado os interesses desses Estados sobre a Antártida, principalmente a partir de 2048, quando a moratória de exploração dos recursos naturais da região se encerra, “e que tanto a Argentina quanto o Chile reclamam soberania na região Antártica, por isso (...) a importância de se conseguir por meio do Direito do Mar ampliações de suas águas jurisdicionais nas proximidades dessa região (XAVIER, 2021).

Fatores Políticos

Da perspectiva da política externa brasileira, podemos afirmar que relação do Brasil com o Golfo da Guiné também se insere na lógica da cooperação Sul-Sul, sendo um meio de aumentar a sua presença no Atlântico. Nesse âmbito, a atuação de empresas brasileiras no continente africano, como a Empraba, no aprimoramento tecnológico e no aumento da produção agrícola, em países como Gana, Mali e Nigéria, assim como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (“SENAI”), que possui centros de formação profissional em Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são exemplos de elementos tanto facilitadores quando evidências da inserção brasileira na região.

Outro exemplo de esforços nacionais⁴¹, visando maior engajamento nacional no Atlântico Sul, e que impactam na relação com o GG, é o conceito de “Amazônia Azul”⁴², criado em 2004. Também se destacam o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira⁴³ e a busca pela modernização militar, com Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Programa Nuclear da Marinha, os quais contemplam a criação de um submarino de propulsão nuclear (ABDENUR; DE SOUZA NETO, 2014).

⁴⁰ Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, o qual inclui o Plano a elevação do Rio Grande (ERG), região rica em recursos minerais.

⁴¹ No próximos capítulos abordaremos mais esses elementos.

⁴² “Amazônia Azul é a denominação do território marítimo brasileiro, que possui hoje aproximadamente de 3,6 milhões de km² referentes à soma da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) com a Plataforma Continental (PC) do Brasil (...) cunhado através da comparação das propriedades desse território marítimo com as do território amazônico, ambos abundantes em recursos naturais de importância estratégica para o Brasil” (MARINHA DO BRASIL).

⁴³ Em 2018, foi incluído no Plano a elevação do Rio Grande (ERG), região rica em recursos minerais

No campo da política de defesa, a Estratégia Nacional de Defesa também afirma que, a fim de atender aos interesses nacionais, é “importante a ampliação de um ambiente de cooperação com países limítrofes do Atlântico Sul, principalmente por meio de suas Marinhas” (END, 2020, p. 32). Nesse sentido, o Brasil já possui relações de cooperação naval com algumas nações do Golfo da Guiné, como a realização de exercícios militares conjuntos; a formação das marinhas da Namíbia e de Cabo Verde e as missões de assessoria naval com São Tomé e Príncipe.

Fatores históricos, sociais e ideacionais

A importância do Atlântico Sul também remonta à História, por ser uma região de grandes transições entre Europa, América Latina e África. O passado colonial e o tráfico de pessoas escravizadas marcaram a região, o que pode ser percebido por meio do compartilhamento de influências linguísticas, culturais e religiosas entre as duas margens do oceano e pelo Brasil possuir a maior população de afrodescendentes fora do continente africano.

Essas questões incidem, por exemplo, no fato de o Brasil possuir a língua portuguesa em comum com alguns Estados da região. Desse modo, seis membros de um total de nove da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (“CPLP”⁴⁴) são Estados limítrofes ao Atlântico Sul. Os laços da CPLP com o Golfo da Guiné se dão tanto por Estados banhados pelo Golfo fazerem parte da Comunidade, como também pela adesão da Guiné Equatorial como Estado-membro, em 2014, como resultado da política de aproximação guinéu-equatoriana dos países Países Africanos de Língua Portuguesa (“PALOP”) (RIZZI; DA SILVA, 2017).

Além da língua, existe uma intensa troca cultural, principalmente com os países lusófonos, por meio da música, do audiovisual e da religião. Tem-se, nesse âmbito, um crescimento da influência brasileira no continente africano: “o sucesso das telenovelas é inegável nos países lusófonos africanos, enquanto a maré das igrejas evangélicas brasileiras, sobretudo da Igreja Universal do Reino de Deus, ultrapassa as fronteiras desses países e conhece um crescimento importante na África do Sul” (ALECASTRO, 2019, p. 26).

Por fim, sobre as relações Brasil-África, destaca-se a atuação brasileira no campo simbólico. Isso é evidenciado, por exemplo, no histórico da participação brasileira em missões

⁴⁴ Seus Estados-membros são Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Portugal, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (MRE, 2020).

de paz no continente africano. Nessas missões, observa-se a prioridade dada ao fornecimento de transporte, pessoal e material, diferentemente das contribuições financeiras feitas tradicionalmente pelos países do Norte global (FERREIRA; MIGON, 2016, pp. 103 e 104). A ideia de investir em parcerias e cooperações, com destaque para a formação de militares, por se relacionar com a dimensão ideacional, deixa o Brasil em posição de vantagem, para além da retórica anti-imperialista.

Esse tipo de cooperação, ao construir princípios e valores em comum com base nesses acordos, vão ao encontro da lógica de cooperação Sul-Sul, uma vez que:

se aproxima de um discurso e um valor simbólico que privilegia uma identidade compartilhada (experiência do subjugo colonial, desigualdade pós-colonial e vulnerabilidade à globalização neoliberal), rejeita hierarquias e defende princípios como não-interferência e soberania, enfatiza as oportunidades e os benefícios mútuos, bem como compartilha expertises específicas em tecnologias e em abordagens ao desenvolvimento apropriadas (CARDOSO, 2019, p. 19).

Como apontaremos, o Golfo da Guiné é formado por quase 20 Estados, mas focaremos nossa investigação sobre Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Camarões, Guiné Equatorial e Nigéria. Esse recorte se deve principalmente pela relevância estratégica e simbólica que os três primeiros países têm para o Brasil. Observamos no Atlântico Sul a existência de uma identidade comum, devido tanto aos fatores culturais citados quanto aos desafios comuns enfrentados.

Embora a consolidação dessa identidade sul atlântica dependa de fatores conjunturais, como as vontades políticas e recursos econômicos, ela permite maior receptividade para uma maior atuação brasileira. No entanto, para que essas ações também sejam vantajosas para os Estados da região, é necessário que elas tenham como princípios os desenvolvimentos das capacidades locais e a busca da autonomia dos países para resolverem seus próprios problemas, findadas tais iniciativas. Caso contrário, a cooperação Sul-Sul perpetuará os padrões de dependência que caracterizam as relações Norte-Sul.

Como apresentado nos próximos capítulos, há muitos projetos buscando a resolução da insegurança na região, mas pouca coordenação entre eles, o que cria uma janela de oportunidades para maior engajamento do Estado brasileiro. Desse modo, uma das propostas desta tese é apontar direções para maior inserção do Brasil no GG, tendo como base a oceanopolítica nacional. Logo, o Brasil pode contribuir para o fortalecimento do processo de governança na região. Essa contribuição deve ser basear na ideia de que as necessidades locais devem ser o mote dessa relação.

3. GOVERNANÇA E GOVERNANÇA OCEÂNICA

Neste capítulo é realizada a revisão da literatura sobre os conceitos já antes apresentados: o de governança e o de governança oceânica. Nesta revisão, aprofundaremos a definição do conceito de governança com foco no seu aspecto global, para depois ampliarmos essa ideia da governança para os mares e oceanos, uma vez que os concebemos como temas das Relações Internacionais. A nossa revisão de literatura se baseia no preenchimento das lacunas em torno do conceito de “governança oceânica”, principalmente quando aplicado à segurança e defesa, tendo como objeto de investigação o Golfo da Guiné.

Primeiramente, apresentamos a ideia de “governança” e os elementos que a caracterizam. Depois, abordamos o conceito de “governança global” e os debates que giram em torno dele, como o conflito entre a anarquia internacional e o gerenciamento dos bens comuns públicos, como é o caso dos oceanos. Nesse sentido, desenvolvemos nosso conceito de “governança oceânica”. A importância dos estudos sobre governança oceânica deve-se também ao nosso entendimento dos mares como espaços políticos, os quais possuem dinâmicas próprias.

Também realizamos uma crítica às concepções de “boa” governança e de “boa” governança oceânica. Finalmente, nos debruçaremos sobre os critérios que guiarão a nossa análise do processo de governança existente no Golfo da Guiné, com o objetivo de identificar as possibilidades para maior atuação brasileira.

3.1. Governança

O termo “governança” possui diversas interpretações, uma vez que pode se referir ao aspecto doméstico dos Estados, isto é, referente aos processos intraestatais, ou atingir sua forma global, por meio de relacionamentos intergovernamentais ou sem a presença de atores estatais. Também pode abranger as esferas privada, ambiental, corporativa, regulatória, entre outras (XAVIER, 2014, p. 46). Dessa forma, o uso irrestrito e sem critérios do termo leva a seu esvaziamento, de maneira que pode ser atribuído inúmeros significados ao conceito de “governança”.

Segundo Brainard Peters, a etimologia do vocábulo “governança” tem origem grega e representa “direção”. Desse modo, para o autor, governança significa dirigir a sociedade e a economia, buscando atender a metas coletivas (PETERS, 2013, p. 29). Logo, governança

seria um conjunto de mecanismos – formais e informais – com o objetivo de alcançar as necessidades e interesses de um grupo social de forma articulada e coordenada (MILANI, 1999).

A governança também pode ser entendida como um processo em que governos, organizações sociais e cidadãos se relacionam, tomam decisões e prestam contas (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003): “Governança significa uma mudança da forma de governar, refere-se a novos processos de governo, ou novas condições de regras ordenadas, ou novos métodos pelos quais as sociedades são governadas”⁴⁵ (LEVI-FAUR, 2012, p. 33).

Embora a ideia da governança tenha como pressuposto a multiplicidade de atores, uma das primeiras menções feitas ao termo foi realizada pelo Banco Mundial, o qual destaca o seu caráter estatal. Em 1992, no relatório “Governance and Development”, o Banco Mundial definiu governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão econômica e social de recursos de um país para o desenvolvimento”⁴⁶. Ainda, trouxe a noção de “boa governança” como “sinônimo de boa gestão do desenvolvimento”⁴⁷ (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1).

Entendemos que essa definição de governança do Banco Mundial tenha como base o Consenso de Washington, a cartilha neoliberal da década de 1990 dirigida aos países emergentes com grandes dívidas externas, assumindo então os termos “governança” e “boa governança” um caráter instrumental, como demonstraremos nas seções seguintes.

Esse entendimento de governança a partir do prisma neoliberal influenciou a concepção inicial de “governança global”. No entanto, segundo Alcindo Gonçalves (2011), as pressões feitas por movimentos sociais, assim como as críticas ao conceito de governança adotada pelo Banco Mundial levaram ao debate sobre o maior envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios:

a partir desse momento, a governança perde seu caráter de receituário prescritivo, estabelecido como condição necessária para resolver problemas sociais e principalmente econômicos, e passa agora a assumir um novo papel: é agora um

⁴⁵ No original, em inglês: “Governance signifies a change in the meaning of government, referring to new processes of governing; or changed conditions of ordered rule; or new methods by which society is governed”.

⁴⁶ No original, em inglês: “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development.”

⁴⁷ No original, em inglês: “synonymous with sound development management.”

exercício que envolve Estados, a sociedade civil e o setor empresarial (GONÇALVES, 2011, p. 40).

Percebemos, portanto, que a noção de governança é mais ampla do que a de governo. Como apontado na introdução da tese, governo se refere ao controle político de um Estado centralizado, já governança abrange as estruturas e os processos pelos quais atores públicos e privados coordenam seus interesses interdependentes por meio da tomada e implementação de decisões (KRAHMANN, 2003). A governança envolve instituições governamentais, mas não se limita a elas, pois “também inclui mecanismos informais, não governamentais, pelos quais pessoas e organizações dentro de sua esfera de ação avançam, satisfazem suas necessidades e cumprem seus desejos”⁴⁸ (ROSENAU, 1992, p. 4).

A governança pode ser entendida, portanto, como um processo em que governos, organizações sociais e cidadãos se relacionam, tomam decisões e prestam contas (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). É a partir dessa perspectiva multifacetada que concebemos a ideia de “governança global”.

3.2. Governança Global

Nas RI, o conceito de governança global ganha força com o fim da Guerra Fria, dadas às limitações das explicações tradicionais sobre as mudanças ocorridas no sistema internacional e as incertezas sobre o caráter a ser assumido pela nova ordem internacional (MAUAD, 2016). Somado a isso, tem-se os processos de globalização, que acentuam a atenção dada aos atores não estatais, como a sociedade civil e agentes transnacionais, pelas discussões acadêmicas e pelas Organizações Internacionais. Tem-se, então, espaço para a abertura do diálogo internacional para além dos Estados.

Para além disso, tem-se nas RI uma preocupação crescente com os chamados “*global commons*”. Os recursos chamados de bens comuns públicos podem assumir duas concepções. A primeira, baseada na geopolítica, os define como aqueles sob os quais não há jurisdição estatal, como a atmosfera, o alto mar, a Antártica e o espaço sideral. A segunda definição se baseia em critérios econômicos, referentes a recursos que todos os indivíduos compartilham,

⁴⁸ No original, em inglês: “It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants.”

necessários para a sobrevivência, como os oceanos, a água potável, o clima, a biodiversidade, as florestas (GLOBAL COMMONS ALLIANCE).

Dado o fato de o sistema internacional ser anárquico, isto é, não possuir uma autoridade central, a governança ocorre por meio da dispersão horizontal da autoridade entre os atores públicos e privados, em diferentes níveis. Pensar em governança global perpassa, portanto, pela concepção da política mundial a partir de uma perspectiva heterogênea em que há a coordenação entre diversos níveis de política, interligando os processos políticos locais, nacionais, regionais e globais (DUARTE; KENKEL, 2019).

Ainda na década de 1990, um dos maiores marcos no tema da governança global foi a criação, no âmbito da ONU, da Comissão sobre Governança Global, a qual lançou em 1995 o relatório “Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global”. No relatório, governança global é definida como “a soma das muitas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns [...] Inclui instituições formais e regimes [...], bem como arranjos informais que as pessoas e instituições concordaram ou consideram ser de seu interesse”⁴⁹ (COMISSÃO, 1995).

Para Alcindo Gonçalves, a governança global se apresenta a partir de três níveis nas relações internacionais: o estatal; o transnacional e o supranacional. Ainda, para o autor, a governança global possui quatro características: caráter instrumental; participação ampliada nos processos de decisão; a busca pelo consenso e uma dimensão institucional (GONÇALVES, 2011).

Nesta tese, também defendemos que a governança global vai além da cooperação internacional tradicional, isto é, entre Estados, uma vez que possui caráter interdimensional e independe de instituições e mecanismos formais. Logo, nossa definição de governança global abrange *procedimentos e sistemas que envolvem uma multiplicidade de atores – estatais, transnacionais e/ou supranacionais – que compartilham os mesmos objetivos sobre determinado tema* (grifo nosso).

⁴⁹ No original, em inglês: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest”.

3.3. Existe uma “boa” governança?

Conforme indicado, no início dos anos 1990, o Banco Mundial definiu “boa governança” como “sinônimo de boa gestão do desenvolvimento”⁵⁰ (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1), com o objetivo de estabelecer condições para os países que recebiam seus recursos os administrarem de acordo com as ideias neoliberais vigentes.

No âmbito da perspectiva das organizações e instituições internacionais, particularmente das ocidentais, a concepção de boa governança é associada geralmente às noções de desenvolvimento e democracia. Um exemplo disso é a definição do Conselho da Europa de boa governança como a condução de políticas públicas de maneira responsável as quais gerenciam os recursos públicos de forma consciente (COE, 2021).

Ainda, segundo o Conselho, uma boa governança deve se basear em 12 princípios: (I) Participação, representação e conduta justa de eleições; (II) Capacidade de resposta; (III) Eficiência e eficácia; (IV) Abertura e Transparência; (V) Estado de direito; (VI) Conduta ética; (VII) Competência e capacidade; (VIII) Inovação e abertura para mudanças; (IX) Sustentabilidade e orientação de longo prazo; (X) Boa gestão financeira; (XI) Direitos humanos, diversidade cultural e coesão social, e (XII) Responsabilidade (COE, 2021). Com isso, muitas vezes a prestação de ajuda ao desenvolvimento de algumas nações está associada à prescrição desses critérios de “boa governança”, os quais beneficiam os investimentos realizados pelos países mais ricos e organizações internacionais.

Por sua vez, a Organização das Nações Unidas afirma que a boa governança é caracterizada por ser:

participativa, orientada para o consenso, responsável, transparente, responsiva, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva, e segue o estado de direito. Assegura que a corrupção seja minimizada, que as opiniões das minorias sejam levadas em consideração e que as vozes dos mais vulneráveis [...] sejam ouvidas” (ONU, 2009)⁵¹.

Os elementos da boa governança da ONU podem ser descritos na figura abaixo (Figura 6):

⁵⁰ No original, em inglês: “synonymous with sound development management.”

⁵¹ No original, em inglês: “Good governance (...) is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. It assures that corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of Society”;

Figura 6 - Características da Boa Governança para a ONU



Fonte: Adaptado de (ONU, 2009).

No entanto, o emprego do termo “boa” governança é alvo de muitas críticas, uma vez que é percebido como uma imposição dos valores dos Estados ocidentais industrializados, a partir da prescrição das leis do mercado e da democracia liberal como modelos de sucesso a serem seguidos pelos países mais pobres (GATHII, 1998-1999).

A perspectiva da “boa” governança como uma imposição de condicionalidades políticas e econômicas pelas instituições financeiras, a serem adotadas por países em desenvolvimento e subdesenvolvidos em troca de assistência financeira – como é o caso da definição do Banco Mundial –, também é criticada por ser uma forma de neocolonialismo: “Não é de admirar que os países africanos estejam lutando para reviver suas economias e também uma governança que, infelizmente, é novamente ditada ou interferida pelo Ocidente, também chamado de neocolonialismo⁵² (IBRAHIM, 2014, p. 482).

Avaliações semelhantes são dirigidas à ideia de governança promovida pela ONU como um “tipo de desenvolvimento que correspondia à visão ocidental de prosperidade, evolução e

⁵² No original, em inglês: “No wonder, African countries are battling with reviving their economies as well as governance that, unfortunately, again are been dictated or interfered by the west otherwise called neo-colonialism”.

progresso, tornando-se um poderoso instrumento para a padronização mundial do ideal a ser atingido por todas as nações” (BOFF; SILVA, 2017, p. 72).

Embora essas críticas sejam relevantes e devam ser apuradas nos processos de governança, assim como o termo “boa” governança não é o mais adequado e deva ser alvo de escrutínio, devemos focar nos meios e nas práticas para melhorar os processos de governança existentes (GRINDLE, 2017).

Dada a dificuldade de mensurar a efetividade dos sistemas de governança, o Institute on Governance propõe que os arranjos de governança possam ser estudados a partir das estruturas sobre as quais eles se baseiam, isto é, a partir dos acordos, convenções, formulação de políticas e de procedimentos que definem os processos de tomada de decisões e compartilhamento de responsabilidades (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Será a partir dessa recomendação que avaliaremos os mecanismos de governança oceânica do Golfo da Guiné.

Apesar da análise do processo de governança dever variar de acordo com cada realidade e contexto que está inserido (GRINDLE, 2017), algumas medidas podem ser seguidas, como: (I) a criação de práticas de governança para problemas de fato locais, e não precedidas de soluções internacionais; (II) a criação de reformas viáveis e tangíveis com a realidade; (III) a existência da transparência e do diálogo para a busca de soluções para os problemas comuns (BETTCHER, 2017). Percebe-se, nessas medidas, o respeito às autonomias e capacidades locais.

Em relação às sugestões de melhoria dos processos de governança no continente africano, região em que está inserido o objeto de pesquisa desta tese, o professor Saalah Yakubu Ibrahim (2014, p. 482), da Universidade de Maiduguri, Nigéria, faz as seguintes observações:

- (I) A autonomia dos Estados africanos deve ser respeitada, sendo os próprios responsáveis por decidirem quais caminhos seguir;
- (II) Grande parte dos problemas de governança, como a incapacidade de prestação de contas, é de responsabilidade da elite e da maioria dos líderes africanos. As elites dedicam mais tempo gerenciando recursos externos, do que construindo capacidades domésticas que criem projetos de desenvolvimento próprios;
- (III) O desenvolvimento da tecnologia e demais estruturas devem ser feitas pelos próprios africanos, de modo a garantir a autonomia e a sustentabilidade desses processos;

- (IV) Deve se buscar diminuir a dependência dos países desenvolvidos.

É respeitando essas observações que utilizamos os critérios de Adewumi et al (2022) para analisar o processo de governança oceânica do Golfo da Guiné: (I) a convergência de políticas e de marcos legais; (II) experiências compartilhadas, problemas comuns e soluções conjuntas; e (III) a existência de uma rede de instituições transfronteiriças. Nesses critérios serão enfatizadas as iniciativas nacionais e regionais, que formam a base da estrutura da governança no GG. A partir deles argumentamos que todos os círculos da governança oceânica – individual, local, nacional, regional e internacional – devam estar envolvidos, para que esse processo seja bem-sucedido.

3.4. A governança oceânica

A importância de se pensar nos processos de uma governança global dos oceanos se deve a dois principais fatos: (I) os mares e oceanos são um bem comum público e (II) os mares e oceanos são espaços sociopolíticos próprios.

Conforme já apontado, os recursos conhecidos como bens comuns públicos possuem duas definições, uma baseada na geopolítica e no direito internacional, e a outra na economia. De acordo com a primeira definição, bens comuns públicos são aqueles sob os quais não há jurisdição estatal. Nesse sentido, a consolidação de uma governança global é ainda mais crítica quando essa se refere aos mares e oceanos, uma vez que a jurisdição do Estado costeiro é apenas soberana no mar territorial – 12 milhas náuticas a partir da linha de base – o que faz com que a maior parte dos oceanos sejam considerados *res nullius*, isto é não pertença a ninguém (CNUDM, 1982). Logo, o alto mar é um espaço em que vigora o princípio da liberdade (MACEDO SOARES, 2014, p. 271).

Já a segunda definição de bem comum público obedece a critérios econômicos, referentes a recursos que todos os indivíduos compartilham, necessários para a sobrevivência (GLOBAL COMMONS ALLIANCE). Como os oceanos se encaixam nessa categoria, devido à ausência de um governo central e soberano na maior parte que cobre o globo, assim como ao grau da sua importância para o meio ambiente e para a economia, se faz necessária a criação de

mecanismos de governança que levem a um estreitamento da cooperação internacional direcionada aos oceanos, o que entendemos como “governança oceânica”.

No que tange à governança dos oceanos como um bem comum, deve vigorar três princípios: a ideia de patrimônio comum da humanidade, a noção de interconexão, uma vez que os problemas nos espaços oceânicos estão interligados e o conceito de desenvolvimento sustentável⁵³. Ainda, deve ser entendido que a governança oceânica possui valores econômicos, ambientais, de paz e segurança, e éticos. Esses últimos sendo concebidos pela ideia de que os recursos dos mares e oceanos devem ser divididos de forma equitativa, levando em consideração as populações mais pobres e nativas (BAILET, 2003).

Desse modo, a governança oceânica é uma forma de gerenciamento dos espaços marítimos e das atividades humanas nesses mesmos espaços. Isso se relaciona ao segundo aspecto da governança oceânica aqui evidenciado: os oceanos são espaços sociopolíticos próprios. A governança oceânica também se faz necessária pelo fato dos mares e oceanos serem espaços em que ocorre “interações humanas, sociais e políticas, incluindo as prejudiciais que precisam ser governadas, gerenciadas e, às vezes, reprimidas”⁵⁴ (GERMOND; GERMON-DURET, 2016, p. 130).

Apesar da maior parte da literatura das RI tratar os espaços marítimos como meios e não como uma fonte de ação, o mar pode ser pensado como uma instituição, uma vez que é imbuído de regras e práticas, que repetidas ao longo do tempo, estabelece padrões de ação com base nas intenções dos agentes, de modo a criar expectativas e procedimentos comuns (VALENÇA; DUARTE, 2023).

É a partir dessas regras e práticas políticas, sociais e econômicas dos espaços marítimos que podemos observar como algumas comunidades políticas interagem e se relacionam: “o mar assume papel de arena onde as relações internacionais acontecem e de onde derivam uma série de regimes e instituições internacionais que ajudaram a consolidar a ordem internacional” (VALENÇA; DE MENEZES, 2019, p. 137). É também nesse sentido que concebemos a governança oceânica.

⁵³ O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi disseminado pelo Relatório Brundtland, de 1987, intitulado “Nosso Futuro Comum” no âmbito da AGNU. A ideia do desenvolvimento sustentável é conciliar crescimento econômico e social, com preservação ambiental, tendo como componentes os aspectos social, econômico e ecológico.

⁵⁴ No original, em inglês: “human, social and political interactions, including detrimental ones that need to be governed, managed, and sometimes repressed”

Como os oceanos são meios diferentes da terra, eles requerem ser pensados de maneira distinta (BORGESSE, 1999). A partir desse argumento, um dos nossos objetivos é preencher as lacunas encontradas na literatura de governança oceânica, principalmente nas esferas de defesa e segurança. É também com base nas peculiaridades dos espaços oceânicos que adotamos a perspectiva da oceanopolítica, principalmente quando enfatizamos os interesses e as necessidades de o Brasil fomentar o processo de governança oceânica no Golfo da Guiné, com foco em seus aspectos securitários e de defesa.

3.4.1. O conceito de governança oceânica

A literatura sobre governança oceânica adota diferentes termos para se referirem a governança dos mares e oceanos, dado o seu caráter multidisciplinar, entre eles: ordem no mar (BEKKEVOLD; TILL, 2016), gestão integrada dos oceanos (SCOTT, 2015), ordem pública dos oceanos (Mc DOUGAL, 1962), governança marítima (ŁUKASZUK, 2018) e, o termo aqui adotado, governança oceânica (BORGESSE, 1972 e PYC, 2016).

De maneira geral, a governança oceânica possui três grandes marcos. O primeiro se refere a ideia de *mare liberum* de Hugo Grotius (1609), ou o que ficou conhecido como o princípio da liberdade dos mares, que defende a livre navegação dos mares.

Embora esse conceito ainda prevaleça, o segundo marco da governança oceânica global é o discurso do então Embaixador de Malta, Arvid Pardo, em 1967 na Assembleia Geral das Nações Unidas, defendendo um novo princípio para os mares, tendo como ponto de partida a ideia dos mares e oceanos como patrimônio comum da humanidade (BEHNAM, 2018, p. 9).

O discurso de Pardo tinha como base a ideia do uso pacífico dos oceanos e suscitou muitos debates, levando a criação da “Declaração de Princípios que governam os Fundos Marinhos, o Leito do Oceano, e seu Subsolo, além dos Limites da Jurisdição Nacional” (ONU, 1970).

Embora concomitantemente às ideias de Pardo, o terceiro marco se refere ao papel desempenhado por Elisabeth Borgese e à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

Mar (“CNUDM”)⁵⁵, aprovada na III Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, em Montego Bay, em 1982.

No que tange à governança oceânica, cabe destacar a atuação de Borgese, uma das precursoras da literatura de governança oceânica, e que atuou ativamente para a conclusão da CNUDM. Elisabeth Mann Borgese, conhecida como “mãe dos oceanos”, parte das ideias de Pardo e do conceito do Papa João XXIII de *pacem in terris*, criando a ideia de *pacem in maribus*⁵⁶, pressionando as discussões que culminaram na Convenção de Montego Bay, a CNUDM (BORGESSE, 1972; BEHNAM, 2018; IOI, 2021).

A perspectiva de Elisabeth Borgese sobre governança oceânica tem como centro o indivíduo e a ideia de sociedade civil global (BORGESSE, 1999). Dessa forma, ela define governança oceânica como:

a forma como os assuntos do oceano é governada, não apenas pelos governos, mas também pelas comunidades locais, indústrias e outras partes interessadas. Inclui o direito nacional e internacional, o direito público e privado, bem como os costumes, a tradição e a cultura e as instituições e processos por eles criados⁵⁷ (BORGESSE, 2002).

Ainda, uma das suas principais contribuições se refere a ideia de “círculos do oceano”, no lugar da ideia de “níveis”, presente nos estudos sobre a “governança terrestre”. Segundo a autora, a governança oceânica por ser participativa, multidisciplinar e não hierárquica afeta os círculos do indivíduo, do local, da nação, da região e da comunidade global. Ainda a governança oceânica possui aspectos sociais, econômicos, culturais, ambientais e éticos. Desse modo, com base nos trabalhos de Elisabeth Borgese, nesta tese adotamos o conceito de “círculos” de governança oceânica, no lugar de “níveis”:

Uma vez que a governança dos oceanos e a governança terrestre são partes de um sistema, a evolução da governança dos oceanos necessariamente impactará o sistema como um todo, em um processo dialético, no qual a governança terrestre tende a desacelerar a governança dos oceanos, e a governança dos oceanos (...) tenderá a acelerar a mudança na governança terrestre em níveis local, nacional, regional e

⁵⁵ No original, em inglês, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

⁵⁶ As Conferências *Pacem in Maribus* foram realizadas no âmbito do International Ocean Institute (IOI) entre os anos de 1970 e 2013, tratando de temas como controle de armas, preservação dos recursos marinhos, mudanças climáticas, entre outros (IOI, 2021).

⁵⁷ No original, em inglês: “Ocean governance means the way in which ocean affairs are governed, not only by governments, but also by local communities, industries and other ‘stakeholders. It includes national and international law, public and private law as well as custom, tradition and culture and the institutions and processes created by them”.

global - "níveis " como vistos da terra, " círculos " como vistos de mar (BORGESSE, 1998, p. 197)⁵⁸.

Entendemos que governança oceânica inclui a governança internacional e nacional, assim como iniciativas de governança privada lideradas por empresas e outros atores não estatais (PRETLOVE; BLASIAK, 2018, p. 9). Isto é, a governança oceânica também se refere à “políticas, estratégias e atividades [...] adotadas por governos e agências não governamentais para influenciar e gerenciar os assuntos dos oceanos do mundo”⁵⁹ (IBRAHIM, 2020).

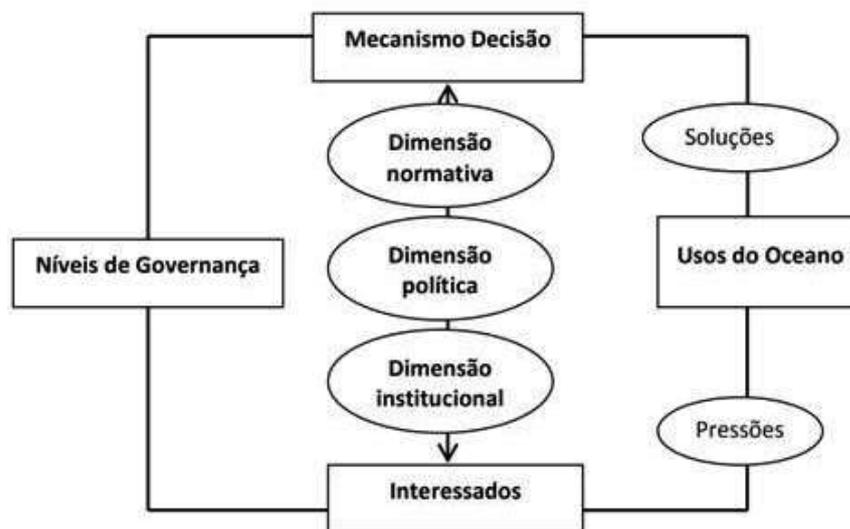
Ainda, para além de ameaças comuns, a governança oceânica tem como requisitos regras, procedimentos e princípios comuns, que visem a coordenação e a cooperação de esforços entre atores estatais e não estatais, a fim de alcançarem a estabilidade dos mares e oceanos, permitindo sua preservação ambiental, a exploração de recursos econômicos de maneira sustentável e garantindo a segurança marítima (PYC, 2016 ; DUARTE; KENKEL, 2019).

Para Maria Luz Paramio (2012), a governança oceânica, assim como a governança global, abrange as dimensões normativa, política e institucional (Figura 7):

⁵⁸ No original, em inglês: “Since ocean governance and terrestrial governance are parts of one system, the evolution of ocean governance will necessarily impact on the system as a whole, in a dialectic process, in which terrestrial governance tends to slow down ocean governance, and ocean governance (...) will tend to accelerate change in terrestrial governance, at local, national, regional, and global levels – “levels” as seen from land, “circles” as seen from the sea”.

⁵⁹ No original, em inglês: “Ocean governance refers to actionable policies, strategies and activities embarked upon by governments and non-governmental agencies for influencing and managing the affairs of the world’s oceans”.

Figura 7 - As dimensões da governança do oceano



Fonte: (PARAMIO, 2012, p. 25).

Como apontado, com base na literatura e nos fatos apresentados, e visando atender ao recorte analítico escolhido, definimos *governança oceânica* como *esforços, sistemas e processos de tomadas de decisões, entre diferentes atores, no que tange aos aspectos ligados aos mares e aos oceanos, os quais compartilham dos mesmos objetivos* (grifo nosso). Mais ainda, governança oceânica envolve os círculos individual, local, nacional, regional e global. Abrange os domínios socioeconômico, ambiental, cultural, de defesa e segurança e ético, além de possuir as dimensões normativa, política e institucional.

No caso da governança oceânica, o maior objetivo se refere a busca pelo *pacem in maribus*, o que significa a redução da poluição marinha, o uso sustentável dos mares e oceanos, a garantia da segurança ambiental e alimentar, o controle de armamentos, o combate ao terrorismo e à pirataria marítima etc. O quadro abaixo (Quadro 4) ilustra o que entendemos como os elementos da governança oceânica:

Quadro 4 - Elementos da Governança Oceânica

Círculos	Domínios	Dimensões
Individual	Socioeconômico	Normativa
Local/Comunitário	Ambiental	Política
Nacional	Cultural	Institucional
Regional	Defesa e Segurança	
Global	Ético	

Fonte: Elaboração própria

3.4.2. Desafios à governança oceânica

Apesar dos esforços para a consolidação de uma governança oceânica global, como própria Convenção de Montego Bay, a criação de iniciativas pela ONU como a Agenda 2030 – que ressalta a importância dos mares e dos oceanos para a sociedade internacional –, e a criação da Década da Ciência do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável, apenas para citar alguns, um dos seus maiores desafios são os conflitos de interesses entre os atores envolvidos e a sua fragmentação (BAILLET, 2003; DE CAMPOS, 2020; MUSTAFAR, 2001; WATSON-WRIGHT; VALDÉS, 2018).

Em relação ao primeiro desafio, pode-se afirmar que, da perspectiva normativa, a CNUDM apresenta-se como aparato jurídico na consolidação de uma governança oceânica global. Ademais, tem-se a existência de organizações internacionais, como a Organização Internacional do Mar (“IMO”), a Comissão de Limites da Plataforma Continental, entre outras, que visam ao gerenciamento das atividades, iniciativas e interesses nos mares e oceanos.

Embora a CNUDM forneça as bases jurídicas da governança oceânica, ela apresenta inúmeras limitações, sendo a principal delas o conflito entre os princípios do *mare clausum* e do *mare liberum*, isto é, entre os interesses dos Estados costeiros que buscam ampliar sua jurisdição sobre os oceanos, estendendo seus limites marítimos, e dos Estados que buscam manter ao máximo a liberdade de navegação. Essa questão implica em problemas como, por exemplo, a discordância sobre os direitos nas Zonas Econômicas Exclusivas (“ZEE”), cuja extensão é de 200 milhas marítimas, onde o Estado costeiro tem direitos soberanos de exploração, aproveitamento e gestão dos recursos dentro desse limite (CNUDM, 1982)

Como o mar é um espaço sociopolítico e, por conseguinte, as suas relações são dinâmicas, podemos inferir que a CNUDM se limita por ser estática. Embora a base da Convenção de Montego Bay se mantenha, as interpretações em relação a ela mudam constantemente. Consolidar os processos de governança oceânica implica em reconhecer os limites da CNUDM e buscar o consenso sobre os aspectos que nela estão menos evidentes (BATEMAN, 2007)

Ademais, apesar de o oceano ser considerado patrimônio comum da humanidade, as decisões unilaterais tomadas nos espaços jurisdicionais do Estado possuem impactos globais.

Apesar da relevância da CNUDM, ela não é suficiente para garantir que as decisões sejam tomadas de forma a se pensar em todo o globo. Isso é ainda mais evidente quanto às questões securitárias da governança oceânica, como a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, a poluição ambiental, a pirataria marítima, as crises humanitárias, o tráfico de entorpecentes e de pessoas.

Como apontado, embora as ameaças à segurança marítima afetem quase a totalidade de Estados, as decisões de segurança e defesa são decididas, em sua maioria, pelos interesses soberanos. Logo, as dinâmicas de poder e as disputas de recursos também se apresentam como desafios. No próximo capítulo, apresentaremos como as questões da segurança marítima impactam o processo de governança oceânica do Golfo da Guiné.

Quanto à fragmentação da estrutura global de governança, observa-se a existência de muitos organismos com mandatos amplos e que se sobrepõem na área de governança oceânica, como pode ser resumido no quadro abaixo (Quadro 5):

Quadro 5 - Organismos Existentes na Governança Oceânica Global

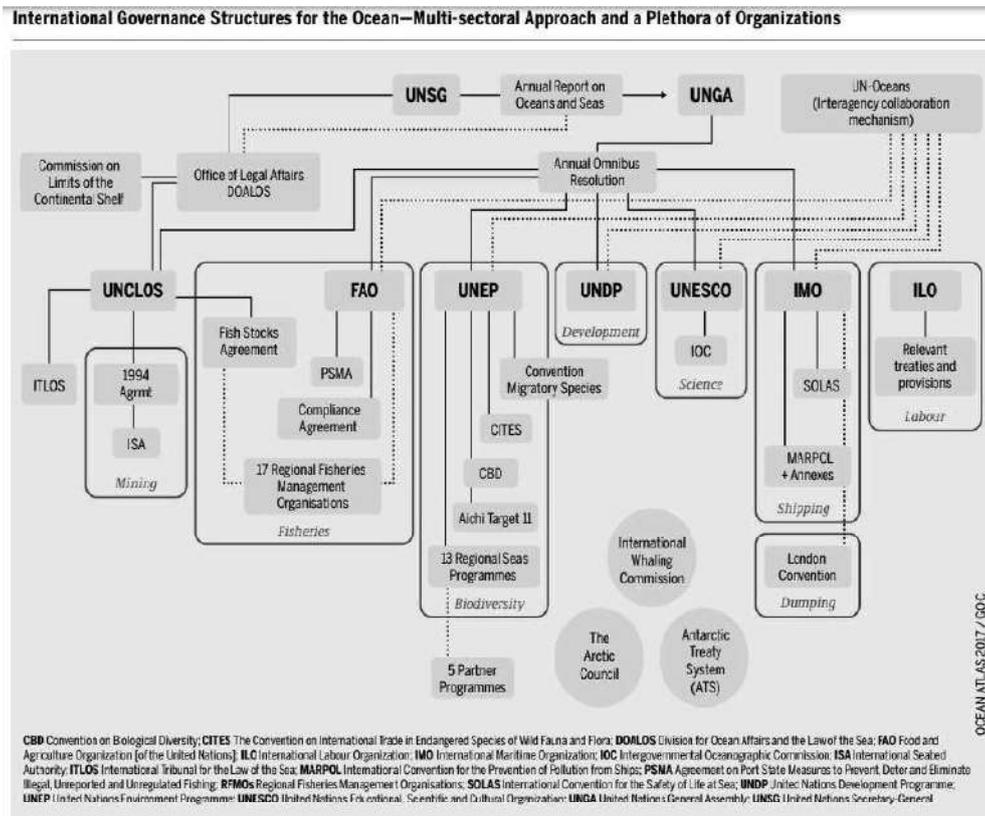
ORGANISMO	PROPÓSITO/ATIVIDADE VOLTADA PARA GOVERNANÇA OCEÂNICA
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OCDE”)	Atua na construção das capacidades sócio econômicas e possui um Grupo de Especialistas em Gestão Integrada das Zona Costeira.
Organização Mundial da Saúde (“OMS”)	Responsável pelas questões de saúde no ambiente marinho, toxicidade dos alimentos e da água, assim como por estudos sobre impactos de doenças e experimentos em genética.
Organização Meteorológica Mundial (“OMM”)	Atua nas questões climáticas, incluindo previsões meteorológicas e modelagem climática.
Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (“UNESCO”)	Detém o mandato para programas socioeconômicos, da biosfera, e culturais. Abriga a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) que trata de pesquisa científica, coleta de dados oceânicos e serviços marinhos.
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (“PNUMA”)	Principal organização dentro do Sistema da ONU para a coordenação ambiental, incluindo a poluição de base terrestre e os Programas Marítimos Regionais.
Organização de Pesca e Agricultura (“FAO”)	Responsável por todas as questões relativas à pesca e aquicultura, incluindo as influências

	terrestres-marítimas na agricultura.
Organização Marítima Internacional (“IMO”)	Agência da ONU responsável pelo transporte marítimo, segurança da navegação, poluição derivada dos navios e descarte de resíduos no mar.
Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (“UNCTAD”)	Agência responsável pelos assuntos relacionados ao comércio e desenvolvimento, incluindo treinamento e capacitação no setor de transporte marítimo, assim como políticas comerciais.
Agência Internacional de Energia Atômica (“AIEA”)	Atua no gerenciamento e controle da Poluição Marinha Nuclear.
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (“ONUUDI”)	Responsável pela promoção do desenvolvimento industrial inclusivo, da sustentabilidade ambiental e da gestão energética. Atua no desenvolvimento da tecnologia marinha, assim como no crescimento das indústrias de maneira sustentável e no combate à poluição.
Organização Internacional do Trabalho (“OIT”)	Atua na promoção de condições dignas e sustentáveis dos trabalhos ligados aos mares e oceanos.

Fonte: Adaptado de (BAILLET, 2003 e MUSTAFAR, 2001, p. 47).

A figura abaixo (Figura 8), extraída do Ocean Atlas (2017), também apresenta a estrutura da governança internacional para os oceanos:

Figura 8 - Estrutura da Governança Internacional para os Oceanos



Fonte: Ocean Atlas (2017, p. 45).

Dessa forma, é possível observar a fragmentação e a sobreposição das funções e responsabilidades das organizações. Falta, portanto, uma abordagem unificada (WATSON-WRIGHT; VALDÉS, 2018). É necessária maior coordenação desses esforços e a integração dos processos, possibilitando que os setores envolvidos possam contribuir de maneira colaborativa na formulação de políticas voltadas aos mares e oceanos.

Além da fragmentação a nível internacional, tem-se também a pulverização das funções a nível nacional. Os governos nacionais têm como desafios a coordenação de suas estratégias e enfoques nos distintos foros internacionais, assim como a integralização dos departamentos e ministérios envolvidos nos assuntos ligados aos oceanos, como os de Política Externa, Meio Ambiente, Transporte, Turismo, Agricultura e Pesca, Energia e Recursos, Trabalho e Saúde, Ciência e Tecnologia, e Defesa (BORGES, 1998).

A fragmentação da governança oceânica é ainda maior quando se considera a interação entre os demais círculos – local, nacional, regional e global –, isso se deve, pois muitas são as partes interessadas da governança oceânica, como governantes, juristas,

organizações governamentais e não governamentais, corporações, ambientalistas, pescadores e demais povos que vivem dos recursos marinhos, entre outras (BAILLET, 2003). Nesse sentido, a fragmentação das ações e a sobreposição de interesses dos *stakeholders* são obstáculos aos arranjos da governança oceânica.

Dada a ligação entre segurança marítima e governança oceânica, o Centro de Segurança Marítima Internacional⁶⁰ (“CIMSEC”) afirma que a governança oceânica deve ter uma abordagem integrada e abranger uma combinação de quatro perspectivas: ambientais, institucionais, tecnológicas e sociais, isto é, deve atender aos problemas ambientais e pressões populacionais, dar respostas institucionais a esses problemas e pressões, desenvolver e se preocupar com o acesso a tecnologias modernas; e adotar princípios de uma governança responsável (IBRAHIM, 2020).

3.5. Como identificar uma “boa” governança oceânica?

Com base nas recomendações do Institute on Governance, nossa análise do processo de governança oceânica do Golfo da Guiné se dará a partir dos mecanismos que compõem essa estrutura: (I) as suas políticas e os marcos legais; (II) a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas; e (III) as suas instituições transfronteiriças (ADEWUMI et al, 2022).

A expressão “boa” governança é empregada de forma intercambiável com os termos “funcional” ou “responsável”. A noção de “boa governança oceânica” utilizada nesta tese não se baseia nas ideias divulgadas pelas OIs ou pelas instituições financeiras dos anos 1990. Como uma tese produzida em um país do Sul Global⁶¹, não buscamos reproduzir “uma receita de sucesso” como padrão a ser seguido pelos povos subalternizados, uma vez que acreditamos que apenas por meio da busca pela autonomia e por caminhos próprios é possível manter qualquer arranjo de cooperação e de governança no longo-prazo.

⁶⁰ No original, em inglês: Center for International Maritime Security (“CIMSEC”).

⁶¹ A ideia de “Sul Global” não se refere a um conceito geográfico, mas sim a uma concepção política de que os países em desenvolvimento, embora heterogêneos, possuem desafios e problemas comuns, decorrentes das condições assimétricas existentes na ordem internacional.

Logo, a noção do que seria uma “boa” governança se apresenta mais no sentido da análise da performance dos arranjos de cooperação que fazem parte do nosso objeto de estudo de pesquisa, no caso, os mecanismos de cooperação existentes na região do Golfo da Guiné.

Como apontado, Adewumi et al (2022) elenca três fatores que possibilitam uma governança oceânica transfronteiriça de sucesso: (I) a convergência de políticas e de marcos legais; (II) experiências compartilhadas, problemas comuns e soluções conjuntas; e (III) a existência de uma rede de instituições transfronteiriças. Aplicaremos esses critérios à arquitetura de segurança existente no Golfo da Guiné, para medir a performance do processo de governança oceânica da região.

Cada um dos três critérios de uma “boa” governança oceânica é analisado a partir dos elementos que os compõem. No primeiro critério, “convergência de estruturas políticas e legais relacionados ao oceano”, são analisados tanto os marcos legais adotados pelos países do GG voltados para a governança oceânica global e regional, quanto as instituições dos quais eles fazem parte. Além de expor se os Estados aqui selecionados são signatários e/ou ratificaram essas convenções, observamos se elas compartilham dos mesmos princípios.

Ainda, os Estados sobre os quais focaremos nossa investigação são Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Como apresentado no próximo capítulo, quase 20 Estados compõem o GG, no entanto delimitamos os principais Estados da região sobre os quais focaremos o nosso estudo, por uma questão de recorte. Essa escolha se deve ao fato de Angola, Camarões, Guiné Equatorial e Nigéria serem importantes atores político-econômicos da região. A escolha dos Estados de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe deve-se por sua importância para o Brasil.

Já no segundo critério “problemas comuns, experiências compartilhadas e soluções conjuntas”, analisamos a existência de problemas de segurança marítima comuns entre os Estados do GG, bem como as experiências compartilhadas entre eles, como a troca de informações a realização de exercício militares conjuntos, para deter as ameaças existentes na região. Além disso, buscaremos investigar se os Estados possuem soluções comuns para esses problemas.

Por fim, no terceiro critério, a “existência de uma rede de instituições transfronteiriças”, serão avaliadas as instituições formais ou informais transfronteiriças que pertencem ao processo de governança oceânica regional e o papel que elas desempenham nessa estrutura.

Acredita-se que quanto maior a participação e envolvimento dos *stakeholders*, mais o processo de governança oceânica será bem-sucedido.

Nesse sentido, enfatizamos a importância, além dos arranjos políticos, legais e institucionais, do emprego do conhecimento científico, do uso dos sistemas de informações locais e do compartilhamento do saber nativo; do desenvolvimento das capacidades humanas; dos sistemas de conscientização pública e o compartilhamento de ética e valores comuns. Esses elementos aumentam a cooperação entre as partes interessadas, fortalecem os arranjos institucionais para a governança oceânica e ampliam a participação entre as instituições governamentais em todos os níveis (IBRAHIM, 2020).

Mais do que existir uma rede transfronteiriça, deve haver integração entre os círculos dos oceanos, com base na ideia de responsabilidade compartilhada. Desse modo, serão analisadas iniciativas nacionais, regionais, internacionais e não estatais, como a Arquitetura de Yaoundé, o Instituto Marítimo do Golfo da Guiné (GoGMI) e a Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”).

A importância de uma abordagem integrada para a governança oceânica já era ressaltada por Elisabeth Borgese, com base no seu conceito de “círculos de governança dos oceanos”. Além da integração horizontal, entre os setores, deve haver a integração vertical⁶², isto é, a existência de processos complementares a nível global, regional, nacional e local, que permitam a contribuição de todos os setores envolvidos, na formulação de políticas e na tomada de decisões (BORGESSE, 1998).

Para que o *pacem in maribus* seja alcançado é necessário que haja uma estrutura integrada de governança. Todos os “círculos” envolvidos devem ter os mesmos objetivos, uma vez que as iniciativas globais e nacionais só conseguem ser de fato efetivas quando há apoio de toda a comunidade oceânica. O conhecimento dos povos nativos costeiros é fundamental na concepção da ciência dos sistemas oceânicos, assim como na conscientização pública e na formação da mentalidade marítima⁶³ (WERLE et al., 2018). A combinação dessas

⁶² O termo “vertical” se refere à ideia da organização dos círculos de governança – conhecido como níveis na perspectiva terrestre –, não da escala de importância deles. Assim como Elisabeth Borgese, acreditamos no caráter não hierárquico da governança oceânica: “There will be ever-widening, never ascending circles. Life will not be a pyramid with the apex sustained by the bottom” (BORGESSE, 1999).

⁶³ Mentalidade marítima pode ser definida como o “grau de conscientização da sociedade e dos decisores governamentais sobre a importância do Poder Marítimo e de seus elementos constituintes para a vida da Nação, bem como o sentimento de pertencimento dos homens e mulheres do mar à comunidade marítima.” (MARINHA DO BRASIL, 2021).

perspectivas traz impactos significativos na governança dos oceanos e, principalmente, no fomento ao desenvolvimento e à segurança do Golfo da Guiné, nosso objeto de estudo (IBRAHIM, 2020).

Partimos da convicção de que a criação de uma boa governança oceânica no Golfo da Guiné depende de que os Estados da região tenham suas culturas, valores e interesses respeitados e de que seja necessário o fortalecimento das práticas e procedimentos nacionais, regionais e locais (SUÁREZ DE VIVERO et al., 2020).

Logo, é a partir desses três critérios que investigaremos os elementos da governança oceânica do Golfo da Guiné (ver quadro 4). Tais critérios abrangem a análise das dimensões normativa, política e institucional, bem como verifica a existência da integração entre os círculos da governança oceânica. Como objetivamos contribuir para a situação da segurança marítima do GG, é a partir dos mecanismos de cooperação em defesa e segurança, que indicaremos formas de tornar a governança oceânica na região mais eficaz. Embora os domínios da governança sejam indivisíveis, o fortalecimento da segurança e da defesa é fundamental para que os demais domínios sejam sustentáveis.

O quadro abaixo (quadro 1), já apresentado, sintetiza os critérios que serão empregados para análise do processo de governança oceânica do Golfo da Guiné. Como o foco desta tese são as questões de segurança e defesa, é a partir da arquitetura de segurança existente no GG, que faremos nossa análise. Já o quadro 2 explicita os parâmetros que serão utilizados nessa análise.

Quadro 1- Critérios da “Boa” Governança Oceânica

CRITÉRIO	JUSTIFICATIVA	ELEMENTOS A SEREM ANALISADOS
Convergência de estruturas políticas e legais relacionados ao oceano	Quanto maior a convergência entre os arranjos políticos, jurídicos e institucionais existentes, maiores as chances de uma governança oceânica transfronteiriça bem-sucedida	<p>Estruturais globais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organização Marítima Internacional (“IMO”) - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”) <p>Estruturais regionais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estratégia Africana Integrada para os Mares e

		<p>Oceanos em 2050</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carta de Lomé - Comissão do Golfo da Guiné - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS”)
<p>Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas</p>	<p>Permitem o fortalecimento da confiança mútua. Ainda, a busca por soluções comuns leva a formação de valores e princípios compartilhados.</p>	<p>Identificação dos problemas comuns:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pirataria, terrorismo, grupos extremistas, pesca INN, tráfico ilegal, poluição, corrupção, desigualdades socioeconômicas etc. - Capacidades marítimas - Outros <p>Experiências compartilhadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercícios militares combinados - Informações compartilhadas - Outros <p>Existe soluções conjuntas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compartilhamento de consciência situacional marítima? - Acordos focados em lógica de complementariedade?
<p>Rede de instituições transfronteiriças</p>	<p>Alianças formais ou informais em todos os círculos da governança oceânica são importantes partes do processo. Quanto maior a participação e envolvimento dos <i>stakeholders</i>, mais o processo de governança oceânica será bem-sucedido.</p>	<p>Iniciativas nacionais</p> <p>Iniciativas regionais (“Arquitetura de Yaoundé”)</p> <p>Iniciativas internacionais</p> <p>Outras: GoGMI e Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”)</p>

Quadro 2 – Indicadores de Verificação da “Boa” Governança Oceânica

ELEMENTOS A SEREM ANALISADOS	INDICADORES DE VERIFICAÇÃO	ESCALA DE CONVERGÊNCIA
<p>Estruturais globais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organização Marítima Internacional (“IMO”) - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”) <p>Estruturais regionais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estratégia Africana Integrada para os Mares e Oceanos em 2050 - Carta de Lomé - Comissão do Golfo da Guiné - Estratégia Marítima Integrada Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) - Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS”) 	<ul style="list-style-type: none"> a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe integram as estruturas políticas e legais? b. Acordos/mecanismos possuem objetivos similares ou se contradizem? c. Faz menção e aponta direções para a integração dos “círculos” da governança oceânica 	<p>1. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maior parte dos Estados não faz parte. b. Acordos/mecanismos possuem objetivos divergentes. c. Ausência de menção. <p>2. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Alguns Estados fazem parte. b. Acordos/mecanismos possuem alguns objetivos em comum. c. Há menção, mas não aponta direções. <p>3. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maioria ou todos fazem parte. b. Acordos/mecanismos possuem a maioria dos objetivos em comum. c. Há menção e algumas direções. <p>4. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Todos Estados fazem parte. b. Acordos/mecanismos possuem objetivos em comum. c. Há menção e direções.
<p>Identificação dos problemas comuns:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pirataria, terrorismo, grupos extremistas, pesca INN, tráfico ilegal, poluição, corrupção, desigualdades socioeconômicas etc. - Vulnerabilidade das Capacidades marítimas 	<ul style="list-style-type: none"> a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem problemas comuns? b. Compartilham experiência por meio da realização de exercícios militares combinados e troca de informações? c. Buscam soluções conjuntas (além dos 	<p>1. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ausência de atenção aos problemas comuns. b. Não há troca de experiências. c. Não há soluções conjuntas. <p>2. Pouca</p>

<p>Experiências compartilhadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercícios militares combinados - Informações compartilhadas <p>Existe soluções conjuntas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compartilhamento de consciência situacional marítima? - Acordos focados em lógica de complementariedade? 	<p>contemplados no primeiro critério)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Pouca atenção aos problemas comuns. b. Pouca troca de experiências. c. Poucas soluções conjuntas. <p>3. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Há identificação de problemas comuns. b. Há algumas trocas de experiências. c. Existe algumas soluções conjuntas. <p>4. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Há identificação de problemas comuns. b. Há muitas trocas de experiências. c. Existe muitas soluções conjuntas.
<p>Iniciativas nacionais</p> <p>Iniciativas regionais (“Arquitetura de Yaoundé”)</p> <p>Iniciativas internacionais</p> <p>Outras: GoGMI e Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem iniciativas nacionais e integram as iniciativas regionais e internacionais? b. Iniciativas possuem objetivos similares ou se contradizem? c. Existe articulação entre as iniciativas? As soluções são pensadas em conjunto? 	<p>1. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maior parte dos Estados e/ou atores ligados a esses Estados não fazem parte das iniciativas. b. Iniciativas possuem objetivos divergentes. c. Não existe diálogo e articulação entre as iniciativas e as soluções não são pensadas em conjunto. <p>2. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Alguns Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas. b. Iniciativas possuem poucos objetivos comuns. c. Existe diálogo e articulação entre as iniciativas de forma limitada e poucas soluções são pensadas em conjunto. <p>3. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A maior parte dos Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas.

		<ul style="list-style-type: none"> b. Iniciativas possuem a maior parte dos objetivos em comum. c. Existe a busca por diálogo e articulação entre as iniciativas, mas de forma limitada. <p>.</p> <p>4. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Todos os Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas. b. Iniciativas possuem os mesmos objetivos. c. Existe diálogo e articulação entre as iniciativas e soluções beneficiam a todos.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria

3.6. Considerações Parciais

Neste capítulo, foi realizada uma revisão da literatura sobre os conceitos de governança e de governança oceânica, com foco na sua perspectiva global. Ainda, um dos nossos objetivos foi preencher as lacunas encontradas na literatura de governança oceânica, principalmente nas esferas de defesa e segurança.

Conforme apontado, nossa definição de governança compreende os processos em que governos, organizações sociais e cidadãos se relacionam, tomam decisões e prestam contas (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). No que tange à governança global, seu principal desafio diz respeito ao conflito entre a anarquia do sistema internacional e o gerenciamento dos bens comuns públicos, como é o caso dos oceanos.

Também apresentamos a noção de que a governança global abrange não só a cooperação internacional tradicional, entre Estados, mas também apresenta caráter interdimensional, uma vez que não depende de instituições e mecanismos formais. Logo, nossa definição de governança global abrange *procedimentos e sistemas que envolvem uma multiplicidade de atores – estatais, transnacionais e/ou supranacionais – que compartilham os mesmos objetivos sobre determinado tema* (grifo nosso).

Sobre os debates sobre a governança oceânica, além de ser um dos bens comuns públicos, argumentamos que o fato de os oceanos serem meios tão distintos da terra, requerem ser pensados de maneira particular. Foi também a partir das especificidades dos espaços oceânicos que adotamos a perspectiva da oceanopolítica, no capítulo anterior, principalmente quando enfatizamos os interesses e as necessidades de o Brasil fomentar o processo de governança oceânica no Golfo da Guiné, com foco em seus aspectos securitários e de defesa.

No que diz respeito ao conceito de governança oceânica, o definimos *como esforços, sistemas e processos de tomadas de decisões, entre diferentes atores, no que tange aos aspectos ligados aos mares e aos oceanos, os quais compartilham dos mesmos objetivos*. Mais ainda, governança oceânica envolve os círculos individual, local, nacional, regional e global. Abrange os domínios socioeconômico, ambiental, cultural, de defesa e segurança e ético, além de possuir as dimensões normativa, política e institucional.

Embora os domínios da governança sejam indivisíveis, o fortalecimento da segurança e da defesa é fundamental para que os demais domínios possam vigorar. Desse modo, no caso da governança oceânica, a meta principal é o *pacem in maribus*, isto é, a redução da poluição marinha, o uso sustentável dos mares e oceanos, a garantia da segurança ambiental e alimentar, o controle de armamentos, o combate ao terrorismo e à pirataria marítima etc.

Também propusemos compreender o que significaria ser uma “boa” governança oceânica. Nosso entendimento de “boa” governança oceânica se dá a partir da análise da performance dos arranjos de cooperação que fazem parte do nosso objeto de estudo de pesquisa, no caso, os mecanismos de cooperação existentes na região do Golfo da Guiné. Desse modo, a noção do que seria uma “boa” governança aqui é empregado de forma intercambiável com os termos “funcional” ou “responsável”, já que acreditamos apenas ser possível manter qualquer arranjo governança que respeite as necessidades locais, e que seja implementado de forma autônoma e independente.

Para buscar analisar criticamente as estruturas da governança oceânica existentes no Golfo da Guiné, seguimos a recomendação do Institute on Governance de investigar os arranjos de governança a partir das estruturas sobre as quais eles se baseiam, isto é, a partir dos acordos, convenções, formulação de políticas e de procedimentos que definem os processos de tomada de decisões e compartilhamento de responsabilidades (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Desse modo, para investigarmos a existência de uma “boa” governança no GG, analisaremos os mecanismos que compõem essa estrutura: (I) as suas políticas e os marcos

legais; (II) a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas; e (III) as suas instituições transfronteiriças (ADEWUMI et al, 2022).

Compreendemos que arquitetura de segurança já existente no GG abre espaços para o fortalecimento da governança oceânica regional, que vise a redução da insegurança regional marítima e, mais ainda, que o Brasil pode – e deve – ter um importante papel nessa questão. É partir do fortalecimento dos processos de governança com foco nos seus aspectos securitários e de defesa, que as demais esferas da governança oceânica, como a questão ambiental e a questão econômica, por exemplo podem ser coordenadas de forma duradoura.

4. O GOLFO DA GUINÉ: DESAFIOS À SEGURANÇA REGIONAL

Este capítulo busca apresentar as principais características do Golfo da Guiné, bem como ilustrar o panorama da insegurança regional. Para isso, compreendemos a região do GG como um constructo social, uma vez que, apesar das suas peculiaridades, o que une os Estados da região são os desafios domésticos e internacionais em comum.

Dentre esses problemas podemos citar graves questões socioeconômicas, altos índices de corrupção, má gestão dos recursos, pobreza e desemprego. Ainda, possuem em comum desafios à sua segurança, como a pirataria e o roubo armado, o terrorismo, a pesca INN e o tráfico ilegais, os quais podem ser explicados, em grande medida, por essas questões estruturais.

Esses desafios comuns fizeram com que os Estados da região buscassem soluções conjuntas, como a criação da Arquitetura de Yaoundé, em 2013, a realização de diversas conferências e exercícios militares combinados com o mesmo fim: fortalecer a segurança marítima na região. Logo, é formada a estrutura de segurança do GG, apresentada nas próximas seções.

São os desafios comuns e as iniciativas criadas que caracterizam o Golfo da Guiné enquanto uma região. Desse modo, observamos que seus Estados securitizam conjuntamente a questão da pirataria e do roubo armado, da pesca INN, do tráfico ilegal, entre outros. No entanto, apesar de tonar esses temas pauta prioritária de segurança, eles esbarram em entraves, como a ausência de uma legislação nacional comum para lidar com esses ilícitos, como abordaremos adiante. Logo, ao apresentar as lacunas do processo de governança oceânica que repercutem na segurança regional, buscamos criar estratégias que visem seu aprimoramento.

Identificamos que o fortalecimento dos processos de governança do GG visa tornar a região mais segura. Mais ainda, salientamos que a construção da segurança para os países do GG envolve questões econômicas, políticas, sociais e ambientais. É também por essa razão que adotamos a perspectiva ampla de segurança, conforme apontado na introdução desta tese.

Desse modo, apresentaremos primeiramente as principais características do Golfo da Guiné e seus desafios à segurança internacional. Posteriormente, trataremos das iniciativas voltadas para a busca pela segurança na região do GG. Abordaremos as iniciativas nacionais,

regionais e internacionais, como por exemplo as realizadas pelo Brasil, com o objetivo de mitigar à insegurança no GG.

Como compreendemos governança oceânica como esforços, sistemas e processos de tomadas de decisões, entre diferentes atores, no que tange aos aspectos ligados aos mares e aos oceanos, os quais compartilham dos mesmos objetivos, temos uma relação direta com a consolidação da estrutura securitária do Golfo da Guiné. São esses elementos que abrem espaço para uma mudança pacífica na região, por meio do alinhamento das expectativas e entendimentos comuns.

4.1. O Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné é conhecido atualmente por ser uma das zonas marítimas mais perigosas do mundo. A região, localizada na Costa Ocidental Africana e banhada pelo Atlântico Sul, é alvo de interesses internacionais desde o século XVIII, quando era uma das principais rotas para o tráfico de pessoas escravizadas e para o comércio de produtos europeus. Nas últimas décadas, o GG se destaca pelas grandes reservas de hidrocarbonetos, uma vez que abrange os principais Estados produtores de petróleo do continente, como Angola, Nigéria e Guiné-Equatorial (LUZ, 2016).

Para fins geográficos, o Golfo da Guiné corresponde ao “ao espaço marítimo delimitado a oeste pelo meridiano que passa no Cabo Palmas na Libéria e o paralelo do Cabo Lopez no Gabão” (REIS RODRIGUES, 2014, p. 1), conforme observado no mapa abaixo (Figura 9):

Figura 9 – Mapa da delimitação geográfica do Golfo da Guiné



Fonte: Adaptado de (REIS RODRIGUES, 2014, p.2)

No entanto, para fins políticos e econômicos não existe consenso acerca de quais Estados compõem o Golfo da Guiné, de modo que muitas são as definições encontradas tanto na literatura quanto nas OIs sobre os países que fazem parte da região.

Alguns autores utilizam os critérios da distribuição de recursos como petróleo e gás para definirem quais países pertencem ao GG, o que incluiria Angola, Nigéria, República do Congo, Gabão, Chade, São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial (OLIVEIRA, 2007). Para outros, o GG é o espaço marítimo que vai desde a Libéria até Angola, totalizando 12 países (REIS RODRIGUES, 2014).

Também não há uma única definição adotada pelos organismos internacionais. Para a ONU, por exemplo, o Golfo da Guiné corresponde ao espaço marítimo que abrange nove países costeiros: Benim, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Togo. Outros Estados também se colocam como partes interessadas, dadas suas proximidades, como Angola, República Democrática do Congo e República do Congo (ONU, 2016).

O fato de o GG possuir riquezas minerais, deter importantes recursos marinhos vivos e não-vivos, assim como possuir linhas marítimas de comunicação estratégicas explicam o porquê da definição de quais Estados pertencerem à sub-região mudar de acordo com os interesses e atores envolvidos (ALI, 2014). Mais uma vez entendemos as regiões como comunidades imaginadas, isto é, como constructos cognitivos relacionados aos projetos políticos, fundamentadas a partir dos discursos dos agentes (NEUMANN, 2003).

Um estudo comandado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil (“CEPE/MB”) aponta que o GG é formado por 19 países. Essa delimitação teve como fundamento a oceanopolítica brasileira e, assim, a busca de uma maior projeção nacional na região, de modo que foram incluídos os Estados com que o Brasil compartilhasse alguma forma de cooperação. Segundo o CEPE-MB, os Estados que fazem parte do GG são: Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo:

Tal opção se deve pelo entendimento oceanopolítico do que consiste o GG para a projeção e realização de interesses brasileiros. Isso significa que uma percepção oceanopolítica do GG deve incluir não apenas os países banhados por suas águas, mas também aqueles que, de alguma forma possuem ações comuns regionais nos âmbitos político, econômico, cultural ou militar. Isso resultaria, por exemplo, na inclusão de Estados parceiros estratégicos do Brasil, além daqueles pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (“CPLP”) vizinhos ao GG, como Angola e Cabo Verde (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 5).

Uma vez que um dos objetivos desta tese é analisar o processo de governança oceânica no GG desde o Brasil, para assim fomentar as políticas públicas nacionais voltadas para a região, essa definição abrangente da MB do Golfo da Guiné é aqui adotada (ver Figura 10):

Figura 10 – Mapa do Golfo da Guiné



Fonte: (STABLE SEAS, 2020).

4.2. Principais características do GG

Os países do Golfo da Guiné, assim como de todo continente africano, não são homogêneos e não podem ser analisados a partir de um prisma monolítico. Composto por Estados com características específicas, o Golfo da Guiné é berço de diversas civilizações, culturas e religiões, a maioria das quais sofreu com o processo de colonização europeia, principalmente a partir de meados do século XIX (TRAUMANN; MENDES, 2015).

A proximidade territorial é um fator de aproximação entre os seus Estados, assim como o fato da maioria possuir importantes recursos naturais, como petróleo, gás, ouro, manganês, além de compartilharem problemas comuns, como grandes desigualdades socioeconômicas, elevadas taxas de desemprego, instabilidades políticas, poluição ambiental, corrupção governamental, acentuada atuação de grupos criminosos, entre outros. No entanto, divergências regionais que envolvem as disputas desses recursos podem ser citadas como entre Nigéria e Camarões, bem como entre Guiné Equatorial e Gabão, por exemplos (GASPAR, 2013).

Apesar das divergências, existe uma tendência à resolução pacífica dos conflitos na região, uma vez que os seus países enfrentam ameaças externas em comum, das quais decorrem iniciativas conjuntas, que dão base à arquitetura de segurança da região. Essas questões levam à criação de uma comunidade em torno da questão da segurança marítima, como apontamos no início deste capítulo.

Banhado por águas quentes “relativamente pobres em diversidade na flora e fauna marítimas comparadas a outras regiões atlânticas ou indo-pacíficas (...) a região é rica em reservas de hidrocarboneto e possui uma rede portuária bastante desenvolvida, que fornece cerca de 40% das importações europeias” (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 3).

Com um PIB de aproximadamente US\$ 827 bi e com uma população estimada em mais de 520 milhões de pessoas⁶⁴, a importância internacional do GG se deve, além de ser uma área rica em recursos naturais, como petróleo e gás, pelo fato de ser uma das principais rotas de tráfego entre a África e a América do Sul. Ainda, o GG é um importante *hub* logístico, onde estão situados importantes portos do continente africano, assim como é uma das

⁶⁴ Com base em dados de 2021.

principais áreas de exportação de petróleo para o mundo (BOLETIM GEOCORRENTE, 2021; PIMENTEL, 2021).

No setor energético, o Golfo da Guiné corresponde a quase 3% das reservas mundiais de gás e 5% de petróleo (BOLETIM GEOCORRENTE, 2021). Dadas as suas importantes reservas de hidrocarbonetos, Nigéria, Gabão, Angola, Guiné Equatorial e Congo são membros efetivos da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (“OPEP”). Nesse sentido, destacam-se Nigéria e Angola, que ocupam o 15º e 16º lugar, respectivamente, de países com as maiores produções de petróleo do mundo⁶⁵ (TRADING ECONOMICS, 2022).

Vale ressaltar que os recursos naturais da região, como o petróleo, possuem uma produção menos custosa, quando comparada ao Golfo Pérsico/Arábico, uma vez que a maior parte das suas reservas estão localizadas *offshore*, além de possuir uma qualidade superior, dado o baixo teor de enxofre. A posição mais próxima dos principais países consumidoras dos recursos energéticos, como os Estados Unidos e a Europa Ocidental também se apresenta como uma vantagem. Outro fator de atração para as empresas petrolíferas multinacionais são as políticas fiscais dos Estados pertencentes ao Golfo da Guiné, favoráveis à atração de investimentos externos (LUZ, 2016).

Entretanto, o total da capacidade de produção da região, principalmente nos casos do petróleo e do gás, ainda não foi explorado. Tanto Angola quanto Nigéria, por exemplos, possuem potencial de aumento da produção, mas dificuldades estruturais, agravadas pela pandemia do COVID-19, levaram à queda de investimentos e à falta de manutenção, o que dificultam o alcance das metas de produção estabelecidas.

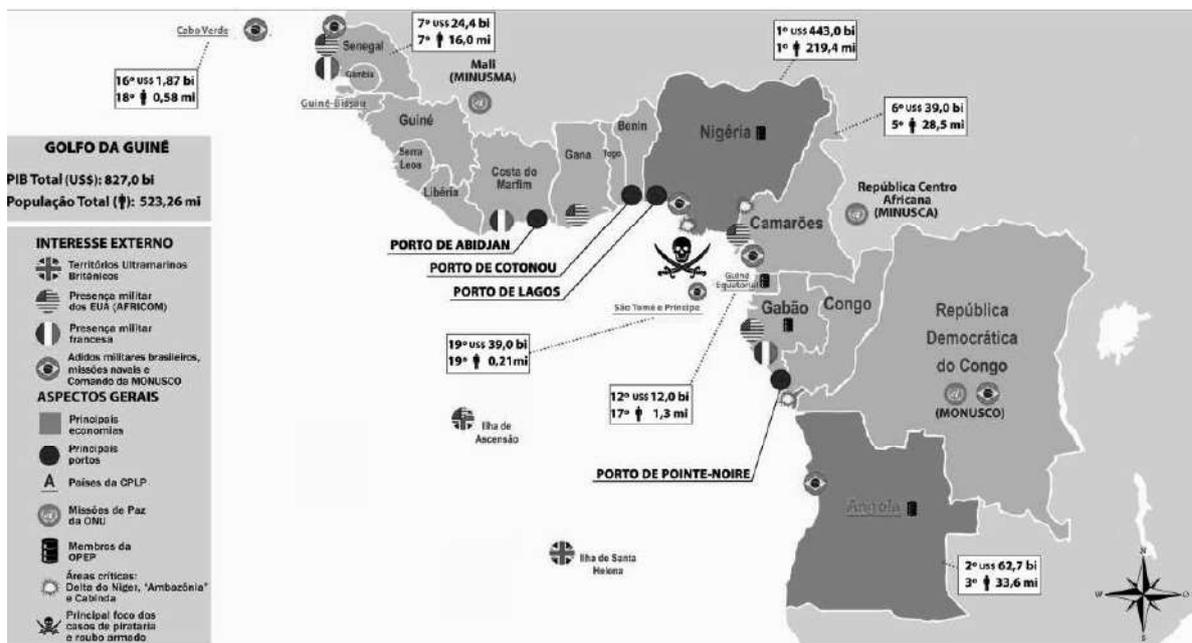
Ainda, o Golfo da Guiné possui importantes países produtores de pescado como Senegal, Nigéria, Gana, Camarões e Serra Leoa⁶⁶. Junto com Marrocos e Mauritània, eles formam a sexta maior indústria de pesca do mundo (CIA, 2019). Soma-se a isso o fato da região do GG possuir a terceira maior área de mangues do globo, o que resulta na grande dependência dos países da região das atividades de pesca, sendo esse setor responsável por 56% do PIB total da África Ocidental. Embora o ambiente marinho da região possua amplo potencial turístico, o setor ainda não foi plenamente aproveitado (STABLE SEAS, 2020, p. 6).

⁶⁵ Com base no primeiro trimestre de 2022.

⁶⁶ Segundos dados de 2019, a produção de pescado desses países anual é de 472.571 milhão de toneladas no Senegal, 451.768 na Nigéria, 303.001 em Gana, 265.969 no Camarões e 200.000 em Serra Leoa. As principais capturas incluem sardinha, sável e cavala (CIA, 2019)

No entanto, em contraposição às riquezas naturais, esses países são assolados por graves problemas socioeconômicos, como desigualdades socioeconômicas, pobreza, corrupção e altos índices de crimes e violência. Um dos seus Estados mais importantes, a Nigéria – responsável por grande parte PIB da região – é considerado um dos Estados mais frágeis do mundo, assim como Guiné Bissau, Camarões, Congo e República Democrática do Congo, de modo que se tornam ainda mais vulneráveis no que diz respeito ao controle de suas autoridades e ao combate às atividades ilícitas nos seus espaços (FFP, 2021). A figura abaixo (Figura 11) ilustra o panorama geral do Golfo da Guiné:

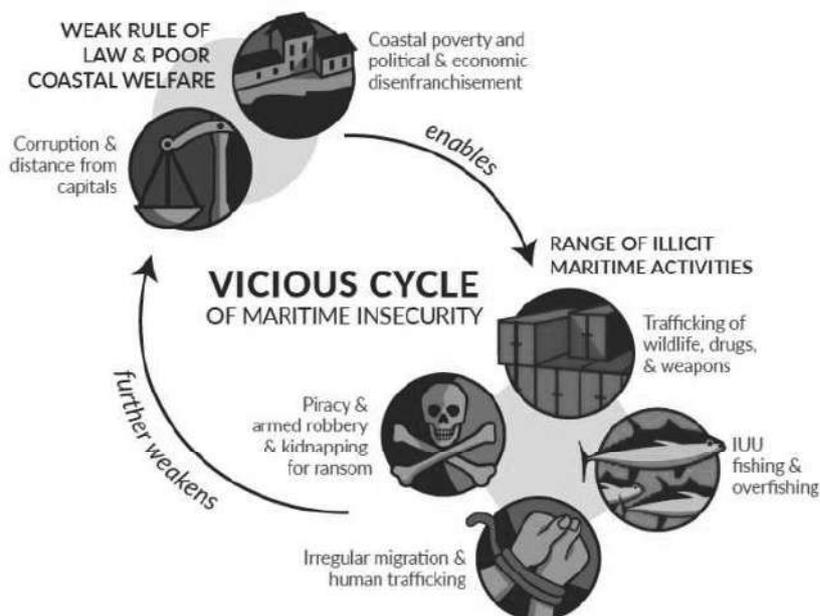
Figura 11 – Atual panorama do Golfo da Guiné



Fonte: (BOLETIM GEOCORRENTE, 2021)

Podemos observar que esses problemas estruturais dos Estados pertencentes ao Golfo da Guiné proporcionam o ambiente para que essas ameaças à segurança marítima floresçam. Do mesmo modo, essas ameaças enfraquecem ainda mais os Estados, de modo que o combate a elas se torne ainda mais desafiador. A figura abaixo ilustra esse ciclo vicioso em que os Estados do GG vivem (Figura 12):

Figura 12 - Ciclo da Insegurança Marítima



Fonte: (BELL et. al, 2018, p.65).

Desse modo, a maior parte dos problemas de insegurança da região possui raízes estruturais, podendo ser explicada pelas desigualdades socioeconômicas e pela má governança de recursos por parte dos Estados da região: “sua má gestão em áreas como a região do Delta do Níger, na Nigéria, levou a conflitos e insegurança para o povo, a propriedade e o ambiente” (KAH, 2018, p. 172). Essa precária gestão dos recursos dos países do Golfo da Guiné tem suas origens no seu passado colonial e a consequente relação de dependência estabelecida entre os países da região em relação aos países mais ricos:

A forte dependência nos produtos primários para o desenvolvimento nacional ou a propriedade individual tem levado alguns países do Golfo da Guiné a hipotecar seus recursos naturais, como petróleo, madeira, peixe e produtos agrícolas, a instituições de doadores e a países desenvolvidos e emergentes. Tal situação provoca consequências negativas para a subsistência das massas no Golfo da Guiné (KAH, 2018, p. 166).

4.3. As principais ameaças à segurança do Golfo da Guiné

Nas próximas subseções, serão apresentadas as principais ameaças à segurança no Golfo da Guiné, bem como os seus impactos políticos, econômicos e sociais. Para se pensar na consolidação da governança oceânica na região, e consequentemente, na criação de uma

situação “mais segura” no GG, é fundamental compreender os maiores entraves a esse processo.

Embora esses desafios estejam aqui apresentados separadamente, é importante ressaltar que essa é uma divisão didática, uma vez que existe certa convergência entre tais problemas. Por exemplo, o tráfico ilegal é utilizado muitas vezes como forma de financiamento de grupos extremistas. Da mesma forma, existe associação da pesca ilegal com o trabalho escravo. Buscar a solução para eles incide em tratar a questão da segurança regional de forma ampla. Não é possível a criação de práticas que lide com eles de forma separada.

Além dessas questões, o GG também possui outros desafios à sua segurança, como *bunkering*⁶⁷ ilegal de petróleo, imigração ilegal, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, problemas climáticos e ambientais, erosão costeira, poluição por derramamentos de petróleo, conflitos interestatais, entre outros. Desse modo, pretendemos elucidar os principais entraves à segurança do GG, mas sem findar o debate sobre eles.

4.3.1. Pirataria e roubo armado

O Golfo da Guiné é atualmente a região responsável pelo maior número de incidentes de pirataria e roubo armado do mundo. Inicialmente, a motivação principal desses grupos criminosos era o roubo de carga das embarcações, principalmente petróleo e outros derivados, para revenda no mercado ilegal. Contudo, a queda nos valores do petróleo entre 2015 e 2018 levou à mudança das práticas desses grupos, que passaram a focar nos sequestros das tripulações. No entanto, como a pirataria na região é cíclica, as oscilações do mercado energético podem levar a alterações no padrão de atuação desses criminosos (STABLE SEAS, 2020, p. 39).

Embora a pirataria e o roubo armado no Golfo da Guiné tenham sofrido um declínio de 58% em 2021, com 34 incidentes reportados quando comparado aos 81 em 2020, e da mesma forma tenha havido um decréscimo do número de pessoas sequestradas – de 130 em 2020 para 57 em 2021 –, o Golfo da Guiné foi responsável por todos os raptos a nível

⁶⁷ Abastecimento de combustível para navios.

mundial, o que resulta no fato do GG ser o atual epicentro da pirataria marítima (ICC-IMB, 2022).

Visando conter esses ataques, o Conselho de Segurança da ONU criou duas Resoluções no início da década passada – a Res. 2.018 e a Res. 2.039 – em 2011 e 2012, respectivamente. Os textos de ambas as resoluções fazem menções ao combate da “pirataria” no Golfo da Guiné, no entanto a maioria dos crimes na região não se enquadravam, até então, na definição encontrada na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982).

Segundo o artigo 101 da Convenção de Montego Bay, a pirataria pode ser definida como:

a) todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado; b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata; c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b) (CNUDM, 1982).

Como os incidentes na região ocorriam, majoritariamente, nas Zonas Econômicas Exclusivas (“ZEE”), nos portos dos Estados costeiros e nos mares territoriais, eles podiam ser entendidos como roubos ou assaltos à mão armada, sendo passíveis de punição pelos próprios Estados africanos. A pirataria, por sua vez, é considerada um crime internacional, sendo responsabilidade de todos os Estados a erradicação dessa atividade.

Entretanto, uma “espécie de jurisprudência para securitizar/erradicar a “pirataria” no espaço de jurisdição dos Estados africanos” foi criada, dados os vínculos históricos e culturais, além dos interesses estratégicos sobre a região, permitindo a flexibilização da aplicação da CNUDM de 1982. Desse modo, mostra-se relevante: “entender que a noção de pirataria é subjetiva e ressignificada em função dos interesses de atores políticos, das vítimas de atos piratas e instituições que se autoproclamam guardiões da segurança marítima” (RAMOS, 2015, pp. 46 e 100).

Em relação à origem dos grupos criminosos responsáveis por esses ataques, a maior parte se concentrava no Delta Níger, na Nigéria (Figura 13):

Figura 13: Mapa do Delta Níger



Fonte: (ISS, 2008)

No entanto, o aumento de suas capacidades, entre outros fatores, levou eles a atuarem cada vez mais distantes da costa nigeriana, resultando em uma proliferação dos incidentes tanto nas águas internacionais quanto nas águas territoriais dos demais Estados da região (BELL et. al, 2021, p. 3). Nesse sentido, em maio de 2022, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 2.634, uma vez que a última resolução sobre esse tema havia completado mais de uma década. A nova Resolução incentiva os esforços nacionais, regionais e internacionais para o combate dessas atividades, dada a sua complexidade, visto que elas possuem ligações tanto com outras atividades ilícitas – como terrorismo e tráfico ilegal – como também com atividades lícitas – por meio de importantes políticos e grandes corporações.

Como apontado, a questão da pirataria no Golfo da Guiné é complexa e sujeita a interpretações distintas de acordo com os interesses dos atores envolvidos. Isso pode ser exemplificado pela inexistência de consenso acerca da origem da pirataria marítima no GG ou sobre quais seriam as motivações por trás desses atos. Dentre as interpretações sobre o fenômeno existente, encontra-se a perspectiva do banditismo social⁶⁸, que percebe como causas as desigualdades socioeconômicas e como motivações a luta política e as reivindicações sociais, derivados das desigualdades políticas e econômicas, colocando os piratas como agentes sociais em busca de transformação. Há, ainda, a perspectiva mais comum nas RI, como a adotada pela ONU, a qual compreende a questão da pirataria do GG a partir do “nexo segurança-desenvolvimento” (RAMOS, 2015).

Para os defensores dessa perspectiva, a principal razão para o surgimento da pirataria marítima e do roubo armado no GG estaria na ausência de oportunidades econômicas e na

⁶⁸ Ver mais em: HOBBSAWM, Eric. **Bandidos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

política predatória instaurada na região, sobretudo na Nigéria. É argumentado que, embora o Delta Níger seja rico em petróleo, as desigualdades sociais, a corrupção institucionalizada, os elevados índices de desemprego, agravados pelas fragilidades dos Estados da região de prender e punir esses grupos criminosos, possibilitariam a sua proliferação. Ainda, a falta de mentalidade marítima e o grande número de marinheiros desempregados – com capacidades que podem ser exploradas por esses grupos – seriam outras agravantes (STABLE SEAS, 2020, p. 41).

Ainda, segundo Olayinka Ajala (2018), o poder político e a autoridade no Delta Níger muitas vezes foram desviados para uso pessoal. Assim, desde o fim dos anos 1990, uma série de milícias surgiram na região com aval das autoridades políticas locais, atraídos por promessas de dinheiro e contratos governamentais, em troca de “auxiliar” os governadores dos estados do Delta do Níger durante as eleições, principalmente no ano de 2003. No entanto, findadas as eleições, muitas dessas promessas não foram cumpridas.

O descaso político, somado a falta de oportunidades econômicas, teria levado à criação do Movimento para a Emancipação do Delta do Níger (“MEND”), que serviu como guarda-chuva para diversos grupos militantes da região. Ainda, “as armas compradas para os jovens com o objetivo de atrapalhar as eleições se tornaram armas para aterrorizar os estados após as eleições”⁶⁹ (AJALA, 2018, p.118). O principal pleito do MEND é de que o Delta receba mais benefícios do seu petróleo e que parte da sua riqueza seja investida em estradas, escolas, hospitais, fornecimento de energia e água potável (BBC, 2010). Essa perspectiva argumenta que, apesar de o grupo se autointitular “combatentes da liberdade”, ele emprega métodos violentos e criminosos para atingir seus objetivos. Ademais, por não possuir um comando centralizado e se organizar em células o seu combate seria ainda mais desafiador (AJALA, 2018).

Segundo a ONG Stable Seas, o MEND se tornou cada vez mais influente, de modo que, a partir de 2006, foi responsável por ataques às instalações de petróleo no Delta e por sequestros dos seus trabalhadores, se estendendo para o domínio marítimo, também por meio de sequestro das embarcações e de seus tripulantes. Visando resolver a situação, em 2009, o governo nigeriano criou um programa de anistia para militantes do grupo que desejassem renunciar a suas armas. Esse programa envolvia subsídios e até treinamento para 30.000 militantes e jovens desempregados no Delta do Níger. No entanto, em 2016, o orçamento para

⁶⁹ No original, em inglês: “The weapons purchased for the youths for the purpose of disrupting elections then become weapons for terrorizing the states after elections”

esse programa foi reduzido em 70%, além de esforços anticorrupção terem sido implementados, resultando na destruição de redes ilegais de petróleo e, assim, afetando indivíduos poderosos do Delta. Isso levou a surgimento de outros grupos militantes, como os Vingadores do Delta do Níger (“NDA”) e ao aumento dos ataques (STABLE SEAS, 2020, pp. 41 e 42).

Sobre os impactos desses incidentes na região, estima-se que o custo da pirataria tenha sido de até US\$ 818 milhões/ano antes de 2017, sendo que a maior parte foi paga pelas empresas de petróleo e de navegação que operam na região. Todavia, a mudança na tática dos grupos piratas⁷⁰, devido à queda do preço do petróleo, levou à redução das perdas financeiras, que atualmente totaliza de US\$ 1 a 1,2 milhões/ano. Embora haja uma queda nas perdas financeiras causadas pela pirataria, essa atividade ainda é muito custosa para todos afetados, pois envolve os custos indiretos e de oportunidade dela derivados (BELL et. al, 2021, p. 4)

Além dos impactos econômicos para as corporações internacionais, a maior parte dos alvos dos sequestros são pessoas não africanas, de modo que a pirataria e o roubo armado no GG trazem implicações diretas para a sociedade internacional. Apesar disso, os Estados da região, e principalmente suas populações, são os maiores afetados por esses ilícitos, dados os custos diretos, indiretos e de oportunidade advindos deles. Como custos indiretos da pirataria, tem-se a diminuição do trânsito de embarcações nas áreas de risco, o aumento dos custos com salvaguardas e a queda nas atividades de pesca, por exemplos. Em relação aos custos de oportunidade, observa-se que a concentração de esforços para combater esses ilícitos leva a déficits nas demais áreas, resultando, por exemplo, na incapacidade de combater a pesca INN e na precária infraestrutura dos portos (BELL et. al, 2021, p. 6).

Desse modo, estima-se que para cada US\$ 1 que os piratas roubam ou extorquem de vítimas, os governos do Golfo da Guiné gastam cerca de US\$ 524 em esforços de combate à pirataria, já que os Estados passam a investir mais em embarcações de patrulha de combate à pirataria, plataformas para conscientizar sobre o domínio marítimo, treinamento jurídico e mecanismos multilaterais de compartilhamento de informações. Calcula-se que esse tipo de despesas aumentou aproximadamente US\$ 100 milhões por ano desde 2017. Ainda, para cada US\$ 1 extraído pelos piratas, as nações do Golfo da Guiné perderiam cerca US\$ 170 em taxas portuárias, devido à diminuição da atividade de transporte e US\$ 1.200 em tarifas de importação perdidas. No entanto, os maiores custos são os de oportunidade associados a essas

⁷⁰ Como supramencionado, antes a maioria dos ataques era composta pelo roubo de petróleo. Atualmente, os maiores incidentes são os sequestros das tripulações, visando o pagamento de resgate.

despesas relacionadas à pirataria. Por exemplo, com os US\$ 524 milhões/ano alocados para o combate à pirataria, os demais setores deixam de receber parte desse investimento (BELL et. al, 2021, p. 65). A seguir, o gráfico abaixo (ver Figura 14) exemplifica os custos anuais que os Estados do Golfo da Guiné têm em decorrência da pirataria na região.

Figura 14: Custos totais mínimos anuais da pirataria para os Estados do Golfo da Guiné⁷¹



Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de (BELL et. al, 2021).

Apesar dos danos trazidos pela pirataria marítima no GG, não só para a sociedade internacional, mas principalmente para as populações dos Estados da região, a busca pela redução dessa ameaça não é simples. É preciso entender a questão para além da retórica de “Estados fracos/falidos” apresentada pela maioria dos atores internacionais. Como os grupos piratas possuem ligações com indivíduos poderosos e com grupos militantes da região, além dos entraves econômicos, existe grandes desafios políticos para lidar com a questão da pirataria no GG. Ainda, para além do argumento da fragilidade dos Estados do GG, há de se considerar as atuações políticas dos grupos piratas na região, bem como o aumento da sua organização e capacidade de atuação.

Além disso, como já demonstrado em 2016, o emprego excessivo da força por parte do governo pode levar ao fortalecimento desses movimentos. Infere-se, portanto, que qualquer

⁷¹ Valores em dólares americanos.

solução para a pirataria marítima no GG deve envolver também os líderes comunitários e os demais atores da região (STABLE SEAS, 2020, p. 39). E, mais ainda, deve ser levado em consideração a dualidade da problemática da pirataria no Golfo da Guiné, principalmente na Nigéria: “Por um lado, os piratas associados aos movimentos políticos e sociais que atuam na região. Por outro, as forças do governo nigeriano que atuam com o respaldo das Instituições Internacionais e de países estrangeiros com vínculos históricos e econômicos com o país” (RAMOS, 2015, p. 67). Tal conclusão vai ao encontro com a ideia da tese aqui proposta do que seria uma “boa” governança oceânica, pois apenas com o envolvimento de todos os ciclos da governança oceânica – individual, local, nacional, regional e global – o *pacem in maribus* pode ser alcançado.

4.3.2. Terrorismo

Não existe consenso acerca do conceito de terrorismo, uma vez que a identificação do que seria um ato terrorista varia de acordo com os objetivos políticos daqueles que assim o define. No entanto, de maneira geral, o terrorismo envolve a utilização da violência ou ameaça de violência; de um grupo organizado (ou indivíduos sob sua influência); com fins políticos (SUAREZ, 2012). Desse modo, podemos inferir que (...) “a África Ocidental não é só um bastião de atividades terroristas, mas também foi vítima do terrorismo desde os dias do tráfico de escravos” (NKWI, 2015, p. 95).

Atualmente, o Estado mais afetado por grupos terroristas do Golfo da Guiné é a Nigéria. Assim como a pirataria marítima, a ascensão de grupos terroristas no país – principalmente do Boko Haram – pode ser explicada por questões políticas, que acentuadas por problemas religiosos e econômicos, possibilitam a perpetuação desses grupos.

Desse modo, as raízes do Boko Haram podem ser encontradas na insurgência jihadista⁷² no norte da Nigéria desde 1804 e, novamente nos anos 1970 e 1980. Os governos nigerianos, marcados por serem predatórios e ineficientes na gestão de recursos, são as principais causas para o surgimento dos movimentos de insurgência, uma vez que criam um terreno fértil para a

⁷² Jihad é um conceito islâmico que pode ser interpretado como “luta santa”. Geralmente é um termo distorcido e apropriado por grupos terroristas para justificar suas ações.

sua proliferação, agravado pelas faltas de oportunidades econômicas enfrentadas por uma população cada vez mais carente e frustrada (IYEKEKPOLO, 2016, p. 12).

A insurgência jihadista se localiza sobretudo no nordeste do país, em contraposição aos grupos do MEND, localizados mais ao Sul, na região do Delta Níger. Enquanto a região nordeste da Nigéria é predominantemente muçulmana, o Delta Níger é majoritariamente cristão. Ainda, a região do Delta é rica em recursos naturais, como hidrocarbonetos, responsável por 95% das receitas em divisas da Nigéria. Já a região nordeste é altamente dependente do setor agrícola, que desde a década 1960 sofre com o declínio econômico. Além disso, a alocação dos recursos federais é mais concentrada no Delta Níger, embora os estados do norte sejam mais populosos. Apesar dessas diferenças, tanto a formação do MEND como do Boko Haram pode ser explicada pelas ambições pessoais das elites políticas do país, as quais apoiaram inicialmente o surgimento de ambos os grupos, visando alcançar suas aspirações políticas. Ainda, as desigualdades na distribuição de renda entre as regiões do país reforçam ainda mais os discursos dos insurgentes do norte (AJALA, 2018, p. 123).

Além do Boko Haram e do MEND, a Nigéria enfrenta também o Movimento para a Atualização do Estado Soberano de Biafra (“MASSOB”) e o Congresso do Povo de Odua (“OPC”). O primeiro reivindica a soberania do Estado de Biafra, no sudeste do país. O segundo, por sua vez, é um grupo regional de origem iorubá, localizado no sudoeste e em partes centro-norte da Nigéria.

Já o Boko Haram é como ficou conhecido o grupo Jama'at Ahl us-Sunnah li'd-Da'wah wa'l-Jihad, ou o Grupo do Povo da Suna para Pregação e Luta. O termo 'Boko Haram' é um nome composto que compreende as línguas hauçá e árabe, que significa que “a educação ocidental é pecaminosa” (IYEKEKPOLO, 2016, p. 2).

Com a justificativa de reforma e purificação do sistema político, o grupo argumenta que os valores ocidentais são a causa da corrupção e das dificuldades econômicas na Nigéria. Desse modo, seu principal objetivo é afastar a influência ocidental e a instauração da sharia em todo país. A data exata do surgimento do grupo não é sabida, mas estima-se que sua origem tenha sido no início dos anos 2000. No entanto, é a partir de 2010 que o grupo se torna mais conhecido, quando atacou a prisão Bauchi e lançou ataques a Abuja, sendo seu ato terrorista mais conhecido o sequestro de 276 meninas, em 2014 (NKWI, 2015, p. 87; IYEKEKPOLO, 2016).

Ainda, para Olayinka Ajala (2018), a incapacidade do governo nigeriano de combater o Boko Haram pode ser explicada por duas razões principais. A primeira é a penetração do grupo nas esferas públicas do governo – resultante do patrimonialismo instaurado no país –, uma vez que seus membros estão presentes no executivo, legislativo, judiciário e nas forças policiais. Já a segunda razão reside no fato de muitos se beneficiarem da luta contra o Boko Haram, como o setor militar, por exemplo, pois é uma forma de enriquecimento às custas do Estado (AJALA, 2018, p. 124).

Com o número crescente de ataques perpetrados pelo Boko Haram, o grupo passou a ser associado ao Al Shabaab, localizado na Somália, e ao Al Qaeda no Magreb Islâmico, originado na Argélia, de modo que, em 2013, o Boko Haram foi classificado como uma organização terrorista internacional pelo Departamento de Estado dos EUA “considerando que se trataria de uma ameaça que ultrapassa questões políticas locais” (DE OLIVEIRA; DA SILVEIRA, 2014, p. 342).

Ainda, percebe-se que o trasbordamento de ataques e o aumento do controle do grupo para além das fronteiras nigerianas, envolvendo países vizinhos como Camarões, Chade e Níger – os países da Bacia do Lago Chade –, faz com que essa seja uma ameaça regional. Como consequência, tem-se “mais de 3,2 milhões de pessoas deslocadas, incluindo mais de 2,9 milhões de pessoas deslocadas internamente no nordeste da Nigéria, mais de 684.000 deslocados internos nos Camarões, Chade e Níger e 304.000 refugiados nos quatro países”. Ainda, a crise de refugiados e deslocados na Bacia do Lago Chade foi agravada pela fome e desnutrição, de modo que mais de 5 milhões de pessoas dessa sub-região estão em situação de insegurança alimentar (ACNUR, 2020).

Nesse contexto, Benim, Camarões, Chade, Níger e Nigéria fazem parte da Força-Tarefa Conjunta Multinacional, que desde 2012, possui mandato para combater o terrorismo na região. A Força Tarefa, além de conseguir frear a expansão do Boko Haram na região, também logrou

passos consideráveis em direção à cooperação multilateral apesar de perspectivas e interesses divergentes. Mas a relutância dos Estados participantes em se comprometer totalmente com a força, devido em parte às sensibilidades nacionais, em parte às diferentes prioridades devido à ameaça diversificada que cada país enfrenta e em parte às disputas de financiamento, deixou a força estrutural e operacionalmente fraca⁷³ (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2020, p. 27).

⁷³ No original, em inglês: “have made considerable strides toward multilateral cooperation despite divergent perspectives and interests. But participating states’ reluctance to fully commit to the force, due partly to national

Ainda, para resolver a questão do terrorismo no GG, apenas a ação militar é insuficiente. É necessário que os Estados afetados tenham o controle da sua soberania e possam melhorar a sua prestação de serviços nas comunidades reconquistadas. Além disso, deve haver soluções de longo-prazo que envolvam a negociação com os militantes, bem como mecanismos de transformação de uma resposta violenta ao conflito para o estabelecimento de uma paz duradoura (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2020, p. 27).

4.3.3. Pesca “INN”

A pesca é uma atividade essencial para a segurança alimentar no Golfo da Guiné, uma vez que é a principal fonte de proteína animal consumida pelas comunidades litorâneas⁷⁴ e um dos maiores setores responsáveis pela subsistência de boa parte da população costeira – até ¼ dos empregos estão ligados ao setor de pesca. O setor pesqueiro é também responsável por melhorar a equidade de gênero na África Ocidental. Embora a atividade de pesca direta seja dominada por homens, a maior parte dos empregos do setor está na distribuição e no processamento, funções que são normalmente desempenhadas por mulheres. Na Nigéria, 73% dos trabalhadores da pesca são mulheres, as quais são responsáveis por mais de 60% dos empregos em Gana, 59% na Costa do Marfim, e 51% na RDC (STABLE SEAS, 2020, pp. 30 e 31; OKAFOR-YARWOOD, 2022).

No entanto, o setor pesqueiro da região encontra-se ameaçado pela poluição, pelas mudanças climáticas, pelo crescimento populacional e pela sobrepesca. Como a região é berço de espécies de peixes mais procuradas do mundo, como atum, camarão, sardinha, garoupa, linguado e polvo, ela é alvo da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (“INN”), principalmente por navios comerciais e estrangeiros⁷⁵, que exploram esses recursos em larga escala, de modo que se estima que de 40 a 65% da captura de peixes na região seja feita de forma ilegal. Como consequência, muitos locais de pesca estão completamente sobre

sensitivities, partly to differing priorities because of the diverse threat that each country faces and partly to funding disputes, have left the force structurally and operationally weak”.

⁷⁴ A proporção de proteína proveniente de peixes é alta para muitos países do Golfo da Guiné, sendo mais de 60% na Guiné Equatorial, Gâmbia, Guiné, São Tomé e Príncipe, por exemplos (STABLE SEAS, 2020, p. 31).

⁷⁵ Aqui cabe destacar o papel das frotas chinesas. Ver mais em: <https://adf-magazine.com/pt-pt/2022/03/estudo-frotas-chinesas-dizimam-locais-de-pesca-da-africa-ocidental-e-central/>.

explorados, fazendo com que haja disputa pelos recursos remanescentes, além de aumentar o deslocamento de pescadores para as águas de países adjacentes em busca de novos recursos, o que aumenta o risco da eclosão de conflitos (STABLE SEAS, 2020).

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (“FAO”), define a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada da seguinte forma:

3.1 A pesca ilegal refere-se às atividades:

3.1.1 conduzidas por embarcações nacionais ou estrangeiras em águas sob jurisdição de um Estado, sem a permissão desse Estado, ou em contravenção de suas leis e regulamentos.

3.1.2 conduzidas por navios com a bandeira dos Estados que são partes de uma organização regional de gestão de pesca relevante, mas operam violando medidas de conservação e gestão adotadas por essa organização, sob as quais esses Estados estão vinculados, ou violando disposições relevantes do direito internacional aplicável; ou

3.1.3 em violação das leis nacionais ou obrigações internacionais, incluindo aquelas assumidas pelos Estados cooperantes com uma organização regional relevante de gestão das pescas.

3.2 A pesca não declarada refere-se às atividades de pesca:

3.2.1 que não tenham sido reportadas, ou tenham sido reportadas incorretamente, à autoridade nacional competente, em violação das leis e regulamentos nacionais; ou

3.2.2 realizadas na área de competência de uma organização regional de gestão das pescas relevante que não tenham sido relatadas ou tenham sido relatadas incorretamente, em violação dos procedimentos de comunicação dessa organização.

3.3 A pesca não regulamentada refere-se às atividades de pesca:

3.3.1 na área sob gestão de uma organização regional de pesca pertinente que sejam conduzidas por navios sem nacionalidade, ou por aqueles com a bandeira de um Estado que não seja parte dessa organização, ou por uma entidade de pesca, de forma que não seja consistente com ou contrária as medidas de conservação e gestão dessa organização; ou

3.3.2 em áreas ou em estoques de peixes em relação aos quais não existam medidas de conservação ou de gestão aplicáveis e onde tais atividades de pesca sejam conduzidas de forma inconsistente com as responsabilidades do Estado em relação à conservação dos recursos marinhos vivos sob o direito internacional (FAO, 2001, pp. 2 e 3)⁷⁶.

⁷⁶ No original, em inglês:

3.1 Illegal fishing refers to activities:

3.1.1 conducted by national or foreign vessels in waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations.

3.1.2 conducted by vessels flying the flag of States that are parties to a relevant regional fisheries management organization but operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organization and by which the States are bound, or relevant provisions of the applicable international law; or

A pesca INN no Golfo da Guiné pode ser atribuída, entre outros fatores, às estruturais legais inadequadas, que tendem a ignorar os prejuízos da pesca industrial, principalmente das nações de águas distantes e à falta de apoio dos Estados da região aos pescadores locais para prover fontes alternativas de subsistência (STABLE SEAS, 2020, p. 30).

Como resultados da pesca INN, tem-se a escassez dos estoques de peixes, o que leva a busca por alternativas de meios de subsistência, aumentando os índices de pirataria e roubo armado, *bunkering* e tráfico ilegais:

na ausência de apoio adequado do governo para construir resiliência a essas mudanças, alguns pescadores se voltam para atividades ilícitas, incluindo, mas não limitando a pesca INN, o abastecimento ilegal de petróleo, informantes para piratas/ladrões armados e a utilização de seus barcos para transporte de drogas ilícitas, armas e venda de sexo⁷⁷ (OKAFOR-YARWOOD, 2022).

Desse modo, os governos da região buscam combater a pesca INN a partir do aumento de patrulhas pelas marinhas, do reforço das capacidades das guardas costeiras e da criação de períodos de defeso e de Áreas Marinhas Protegidas (“AMP”). No entanto, a maior parte desses esforços recai sobre os pescadores locais e de pequena escala, resultando na marginalização e no aumento da vulnerabilidade desses grupos. Observa-se, portanto, que os regimes de governança de pesca na região do GG são seletivos, pois favorecem a pesca industrial, principalmente a praticada por navios estrangeiros, em detrimento da pesca de

3.1.3 in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organization.

3.2 Unreported fishing refers to fishing activities:

3.2.1 which have not been reported, or have been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or

3.2.2 undertaken in the area of competence of a relevant regional fisheries management organization which have not been reported or have been misreported, in contravention of the reporting procedures of that organization.

3.3 Unregulated fishing refers to fishing activities:

3.3.1 in the area of application of a relevant regional fisheries management organization that are conducted by vessels without nationality, or by those flying the flag of a State not party to that organization, or by a fishing entity, in a manner that is not consistent with or contravenes the conservation and management measures of that organization; or

3.3.2 in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures and where such fishing activities are conducted in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law.

⁷⁷ No original, em inglês: “in the absence of adequate support from the government to build resilience to these changes, some fisherfolk themselves turn to illicit activities, including but not limited to IUU fishing, oil bunkering, informants for pirates/armed robbers and utilizing their boats for transshipment of illicit drugs, arms, and selling sex”.

pequena escala (OKAFOR-YARWOOD, 2022). Logo, a pesca INN ameaça a segurança alimentar, política e econômica do GG.

4.3.4. Tráfico Ilegal

A ausência de estruturas fortes de segurança combinada com a corrupção sistêmica e a porosidade das fronteiras faz com que o tráfico ilegal de drogas, armas, combustíveis e vida selvagem sejam crescentes no Golfo da Guiné. A maioria dos produtos traficados são mercadorias lícitas, como combustíveis e medicamentos, mas comercializadas ilegalmente. Além de prejudicar a economia e a estabilidade regionais, acredita-se que o comércio ilegal de drogas e armas seja utilizado por grupos militantes para financiar suas causas, como é o caso do Boko Haram (STABLE SEAS, 2020, p. 50).

Não só o comércio ilegal de drogas é alarmante, mas também o consumo é maior que a média global, sendo a região um dos focos da epidemia de opioides na África Ocidental. Segundo dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (“UNDOC”), a África Ocidental é responsável por $\frac{3}{4}$ de todo opioide apreendido globalmente. Ainda, o tráfico de animais selvagens e produtos florestais, incluindo marfim, escamas de pangolim e madeira (kosso) também chama atenção da comunidade internacional. De acordo com o UNDOC, em 2018 e início de 2019, foram apreendidas mais de 37 toneladas de escamas de pangolins, grande parte vinda dos portos de Lagos, na Nigéria (UNDOC, 2019).

4.4. A Arquitetura de Segurança do Golfo da Guiné

Buscando combater essas ameaças, uma série de ações de cunho estatal, regional e internacional foram criadas na região. Visamos aqui apresentar as diversas iniciativas existentes que constituem a arquitetura de segurança do GG, sobre a qual faremos nossa análise dos processos de governança.

Na subseção “iniciativas nacionais”, apresentaremos sucintamente as iniciativas criadas pelos Estados aqui escolhidos que serão submetidos a nossa investigação: Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe.

Ainda, discorreremos sobre as iniciativas regionais, principalmente aquelas no âmbito da Arquitetura de Yaoundé, e as internacionais. Como nossa análise é sobre a governança oceânica nos setores de segurança e defesa, as iniciativas aqui listadas são relacionadas a esses domínios.

4.4.1. Iniciativas Nacionais

Nessa subseção, descreveremos as principais iniciativas criadas para a segurança marítima dos países sobre os quais focaremos nossa investigação e apontaremos as possibilidades de maior cooperação desses Estados com o Brasil. Nosso objetivo é apenas ilustrar algumas das ações estatais realizadas, uma vez que nosso foco de análise é o nível regional.

4.4.1.1. Angola

Angola é o país com a maior costa do Golfo da Guiné e o segundo maior produtor de hidrocarbonetos da região, além de ser membro da OPEP. A grande dependência do setor energético faz com que a sua maior preocupação marítima seja o petróleo *offshore*. Além disso, há questões de fronteiras não totalmente resolvidas com o Gabão e com a República Democrática do Congo, o movimento separatista Frente de Libertação do Estado de Cabinda e muitos relatos de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada em suas águas (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020).

A preocupação com as questões marítimas é recente, devido à sua independência tardia (1975) e por ter sido palco de uma série de conflitos domésticos e problemas institucionais, de forma que a estratégia nacional era focada até recentemente em questões terrestres, o que resulta no enfraquecimento de sua capacidade e poder navais. Ainda, no que tange à mentalidade marítima da sociedade angolana, observa-se que o passado colonial opressor fez com que houvesse um afastamento do povo em relação ao mar: “do mar veio o colonizador, com a opressão. Do mar foi levado o meu filho para a escravidão” (VALENÇA;

SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 5). Além disso, há uma visão dual de como se posicionar em relação ao mar:

Por um lado, prevalece o discurso de necessidade de ajuda internacional, especialmente com meios, recursos e capacitação, para melhorar a segurança marítima fragilizada angolana. De outro, há relativa recusa de associar casos “típicos” de pirataria marítima em águas angolanas, tentando descolar sua região marítima dos problemas do GG e, assim, assumir relativo protagonismo regional diante de discurso tipo “em águas angolanas não temos pirataria” e, no discurso internacional, na tentativa de reduzir custos de seguros e operações marítimas comerciais em suas águas (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 6).

No entanto, com aumento do número de incidentes, Angola passou a tomar medidas para fortalecer as suas próprias capacidades marítimas. Exemplos são a construção de um novo porto na Barra do Dande, fortalecendo sua infraestrutura marítima e a criação de uma unidade de segurança marítima dentro da sua Marinha para combater a pirataria e outros crimes marítimos (BANCO MUNDIAL, 2021; LOPES & PACHECO, 2020).

Ainda, Angola integra os esforços regionais de segurança marítima, sendo membro fundador da Comissão do Golfo da Guiné (“CGG”), além de realizar exercícios militares conjuntos, como os Exercícios FELINO – de assistência humanitária e operações de paz promovidos pela Força Tarefa Conjunta e Combinada (“FTCC”) entre as Forças Armadas (“FFAA”) dos Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (“CPLP”) –, e o Obangame Express no âmbito do AFRICOM.

Angola possui importantes laços com o Brasil, uma vez que compartilham de um passado colonial e uma língua comum, sendo ambos países membros da CPLP. Com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se estreitamento da cooperação com esse país no âmbito das relações Sul-Sul. Isso pode ser exemplificado pela presença das multinacionais brasileiras no país, pelo grande intercâmbio cultural e pelo apoio de autoridades angolanas ao pleito brasileiro de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (ABDENUR; DE SOUZA NETO, 2014a).

O fortalecimento dessa relação também se estendeu para o campo de defesa. Em 2008, o Brasil passa ter pelo menos um adido militar no país, e em 2010, os dois Estados assinaram um acordo de parceria estratégica. Ainda, tem-se o interesse angolano no auxílio brasileiro para o desenvolvimento da sua indústria nacional de defesa (ABDENUR; DE SOUZA NETO, 2014a).

Sobre o estreitamento da cooperação naval entre o país e o Brasil, além da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (“ZOPACAS”) e da cooperação em defesa no âmbito da CPLP, houve, em 2014, o início de negociações para a venda de navios-patrolhas da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), ligada à MB, bem como para a formação e capacitação de militares angolanos pelo Estado brasileiro. Embora as negociações não tenham ido a diante, percebemos que existe abertura para o incremento de parcerias entre o Brasil e Angola.

4.4.1.2. Cabo Verde

A localização geográfica de Cabo Verde traz potencialidades do país se tornar em um importante *hub* logístico, devido a sua proximidade com os continentes americano, africano e europeu, além de grande potencial turístico e de exploração de recursos marítimos, incluindo os hidrocarbonetos e a indústria de pesca. Por ser um arquipélago, Cabo Verde depende majoritariamente das suas relações com o mar.

O aumento de ilícitos internacionais na região intensificou a sua preocupação com questões de defesa. A partir da década de 2010, o governo de Cabo Verde passou a buscar uma nova estratégia marítima com maior interação com as organizações regionais e que formasse oficiais qualificados e preparados para lidar com essas questões (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020).

Uma iniciativa notável é a criação da Estratégia Nacional para o Mar adotada em 2015. A estratégia delinea as prioridades e objetivos de Cabo Verde para a segurança marítima e fornece uma estrutura para coordenar e integrar os esforços de várias agências governamentais e partes interessadas. Além disso, foram realizados acordos bilaterais e multilaterais com diversos países nas áreas de defesa e segurança, como EUA, China, Portugal e Brasil. Da mesma forma, o país integra as muitas iniciativas existentes voltadas para à segurança marítima regional, conforme indicaremos.

Sobre a relação entre Brasil e Cabo Verde, assim como com Angola, essa é marcada pelo passado e línguas comuns. Essa ligação pode ser exemplificada pelo fato de, durante a independência do Brasil, em 1822, ter sido deflagrado um forte sentimento nacionalista cabo-verdiano de se integrar ao império brasileiro. Mais de um século depois, durante a independência de Cabo Verde, na década de 1970, o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecê-lo enquanto Estado soberano. As relações entre Brasil e Cabo Verde se

aprofundaram também nos anos 2000, quando as relações com o continente africano se tornaram prioridade da agenda da PEB (VIOLANTE, 2017).

Em termos de cooperação em defesa, em 2013 foi criado o Núcleo da Missão Naval do Brasil em Cabo Verde, que atualmente se transformou em um Missão Naval. Em 2020, foi assinado o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa entre Brasil e Cabo Verde. Logo, Cabo Verde se mostra propício ao estreitamento da cooperação em defesa com o Brasil.

4.4.1.3. Camarões

Camarões é um país cuja economia depende das exportações de *commodities*. Embora algumas regiões do país apresentem relativo crescimento econômico, a República de Camarões é marcada por elevados índices de pobreza, grande desigualdade socioeconômica e graves problemas de corrupção (CIA, 2022). Ainda, enfrenta grupos terroristas como o Boko Haram e o Estado Islâmico na África Ocidental⁷⁸ (“EI-AO”), de modo que o país integra a Força-Tarefa Conjunta Multinacional com Benim, Chade, Níger e Nigéria, para combater essas ameaças. Camarões também passa por um conflito civil – resultante de movimentos separatistas anglófonos –, o que leva a altos números de deslocados e refugiados, agravando ainda mais a situação de segurança do país.

Ainda, a principal ameaça a sua segurança marítima é a pesca INN, mas o país também possui problemas como a pirataria, o roubo armado e o tráfico de ilícitos. Em 2020, visando fortalecer suas capacidades marítimas, o governo dos Camarões desenvolveu a Estratégia Nacional de Segurança Marítima, que inclui o estabelecimento de um Centro Nacional de Segurança Marítima, o aprimoramento das capacidades de aplicação da lei marítima e a promoção da cooperação regional e internacional (CAMARÕES, 2020).

Como exemplo da cooperação internacional, destaca-se sua participação em programas de treinamento em segurança marítima como o Obangame Express, por exemplo (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 7). Ademais, a capital do país, Yaoundé, é sede do Centro de Coordenação Inter-regional (“ICC”) da Arquitetura de Yaoundé, um dos principais arranjos de segurança regional do Golfo da Guiné.

⁷⁸ Em inglês, Islamic State West Africa Province (ISWAP).

Em relação à cooperação naval com o Brasil, essa ainda não possui robustez, mas há potencial para maior integração. Em 2015, por exemplo, a Marinha de Camarões visitou o Brasil para analisar a possibilidade de se empregar os sistemas informatizados utilizados por nós no Centro Inter-regional de Coordenação dos Países do Golfo da Guiné (DE ALMEIDA, SILVA; MARCONDES, 2020). Assim, “a cooperação entre as marinhas de Camarões e do Brasil, ainda que incipiente, é promissora e foi recebida com receptividade pelas partes envolvidas, podendo permitir efeitos significativos nas áreas de segurança e defesa com desdobramento das atividades no Golfo da Guiné” (TERROR, 2018, p. 101).

4.4.1.4. Guiné Equatorial

A Guiné Equatorial tem como principal fonte de receita a exportação de petróleo, sendo o terceiro maior produtor da África Subsaariana, de modo que desde 2017 se tornou membro da OPEP. Apesar de ser um dos menores países do GG, suas águas sofrem com elevados índices de ilícitos internacionais.

Grande parte dos crimes reportados no GG são da Guiné Equatorial, devido a sua localização estratégica, no recôncavo do Golfo, à proliferação de plataformas de petróleo *offshore*, à baixa fiscalização e à ausência de recursos. Nesse contexto, o país se mostra cada vez mais aberto a iniciativas de cooperação internacional para combater essas ameaças, como é o caso do Obangame Express (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 10).

No que tange à cooperação com o Brasil, tem-se o crescimento das relações comerciais e a atuação de empresas brasileiras no país. Ainda, o português foi decretado umas das suas línguas oficiais nos anos 2000, levando a sua adesão à CPLP, em 2014, o que estreita ainda mais a relação entre os dois países. No campo da defesa, foi assinado, em 2010, um acordo de cooperação em defesa, “no qual o Brasil se comprometeu a fornecer assistência na área de treinamento e na realização de exercícios militares conjuntos, assim como equipamentos militares – principalmente embarcações – produzidos no Brasil” (ABDENUR; DE SOUZA NETO, 2014a).

4.4.1.5. Nigéria

A Nigéria se destaca como potência regional no continente, sendo o maior poder militar do Golfo da Guiné, além de ser a maior produtora de petróleo da região (BOLETIM GEOCORRENTE, 2021). Antes dos anos 2000, a maior parte da produção do petróleo nigeriano se dava em plataformas *onshore*, principalmente no Delta do Níger. Com a descoberta do petróleo no alto mar, nas últimas duas décadas, grande parte da sua produção passou a ser *offshore* (INEEP, 2019).

Como busca uma posição de liderança no continente, a Nigéria participa ativamente das organizações regionais, as quais dependem largamente dos seus recursos políticos e econômicos, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) e a União Africana (“UA”).

Ainda, a Nigéria é uma nação cuja economia possui grande dependência da exportação de petróleo, – é membro da OPEP desde 1971– o que resulta em conflitos distributivos, além de ser marcada pela corrupção, problemas institucionais graves, sistemáticas violações de direitos humanos, altos índices de pobreza, sendo considerada uma das nações mais vulneráveis do mundo (FFP, 2021). Além desses problemas, o país enfrenta ameaças terrestres e marítimas, tais como grupos extremistas como o Boko Haram e o EI-AO, milícias no Delta do Níger, grupos piratas, roubo armado, contrabando, tráfico de ilícitos, entre outros.

Algumas iniciativas visando combater essas ameaças podem ser destacadas, como o Projeto Deep Blue, destinado a combater a pirataria, roubo marítimo e outros crimes marítimos no Golfo da Guiné. O projeto, lançado oficialmente em 2018, é uma colaboração entre a Marinha da Nigéria, a Agência Nigeriana de Administração e Segurança Marítima (“NIMASA”) e outras agências de segurança. O projeto inclui a implantação de ativos de segurança marítima, como barcos de patrulha, helicópteros, veículos aéreos não tripulados e câmeras de vigilância.

Outra iniciativa foi aumentar a conscientização do domínio marítimo, por meio do sistema de vigilância e inteligência “Olho de Falcão”, que integra dados de várias fontes, incluindo sistemas de monitoramento de tráfego de embarcações, estações de radar costeiras e sistemas de identificação automática, para fornecer uma imagem em tempo real das atividades marítimas em suas águas. O sistema permite a detecção precoce de possíveis ameaças e facilita a pronta resposta por parte dos órgãos de segurança (ADF, 2022).

No entanto, “Se, por um lado, a marinha nigeriana atua com eficácia quando intercepta embarcações criminosas, por outro possui equipamentos limitados e com pouco contingente apto ao patrulhamento. Há indícios de que os piratas têm acordo com autoridades da marinha nigeriana” (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020).

Além disso, a Nigéria promulgou várias leis e regulamentos para enfrentar os desafios de segurança marítima, como a Lei de Supressão da Pirataria e Outras Crimes Marítimos, assinada em junho de 2019, se tornando o primeiro Estado do GG a possuir uma legislação contra a pirataria marítima. Apesar desses esforços, a criação de leis e o aumento no combate a grupos piratas, feitos de maneira unilateral pela Nigéria, por exemplo, levou a um aumento considerável de incidentes nos demais Estados do GG. Para que a contenção da pirataria e de crimes marítimos nigerianos seja bem-sucedida é necessário que haja a cooperação regional com os demais Estados do GG (EMEM, 2021).

Sobre sua abertura para uma maior participação de atores internacionais, observa-se maior inclinação para um estreitamento da cooperação com as grandes potências, como EUA, Reino Unido e China, dada a possibilidade desses oferecerem maiores recursos para o país, quando comparado às outras nações, como o Brasil. No entanto, em relação a essas potências é válido ressaltar que:

Por mais estratégica que seja a região do GG para o transporte de hidrocarbonetos, o tráfego marítimo na região não é tão central quanto o de outras regiões, como o Estreito de Malaca ou o Golfo de Áden. Assim, a alocação de recursos de segurança nigerianos privilegia os interesses daquele Estado e estes não envolvem, necessariamente, o combate à pirataria (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, p. 11-13).

Em relação a uma maior proximidade com o Brasil em termos de cooperação em segurança marítima, podem ser citados exercícios militares conjuntos – como o Obangame Express, o Grand African Navy Exercise for Maritime Operations (“NEMO”), a Operação Guinex –, para aumentar as capacidades em segurança marítima dos países do GG com a participação de outros atores internacionais, como o Brasil.

Nas palavras do Cônsul Geral do Consulado do Brasil em Lagos, Francisco Carlos Soares Luz: “Brasil e Nigéria compartilham o Atlântico como fronteira, então ter a fronteira segura é importante para todos e eu acho que nenhum custo é muito alto para manter o Oceano Atlântico seguro” (DEFESA, 2021).

4.4.1.6. São Tomé e Príncipe

Embora seja um dos menores Estados da África, o arquipélago de São Tomé e Príncipe possui uma extensa área marítima, quase 160 vezes maior que sua área terrestre. Como há muitas intersecções com as águas jurisdicionais de outros países do GG, há uma série de acordos como com a Nigéria, por exemplo, sobre a área de exploração conjunta de petróleo, conhecida como Zona de Desenvolvimento Compartilhada (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020, pp. 20-25).

Assim como em Cabo Verde, existe abertura para o incremento das relações com o Brasil. Isso se deve tanto pelo fato desses pertencerem à CPLP e, por conseguinte, compartilharem de uma identidade e cultura comuns, quanto pelo papel de relevância que o Brasil tem assumido em ambos os países na promoção de suas seguranças marítimas.

Em 2010 foi assinado um acordo de cooperação em defesa entre os dois países e, posteriormente, em 2014, foi criado o Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais de São Tomé e Príncipe pela Marinha Brasileira. Posteriormente, em 2015, o Grupo de Apoio levou à criação do Núcleo de Missão Naval Brasileira em São Tomé e Príncipe. Como resultado dessa cooperação tem-se também a reestruturação da Guarda Costeira do país com auxílio das FFAA brasileiras (VALENÇA; SILVA; RODRIGUES, 2020).

4.5. Iniciativas Regionais

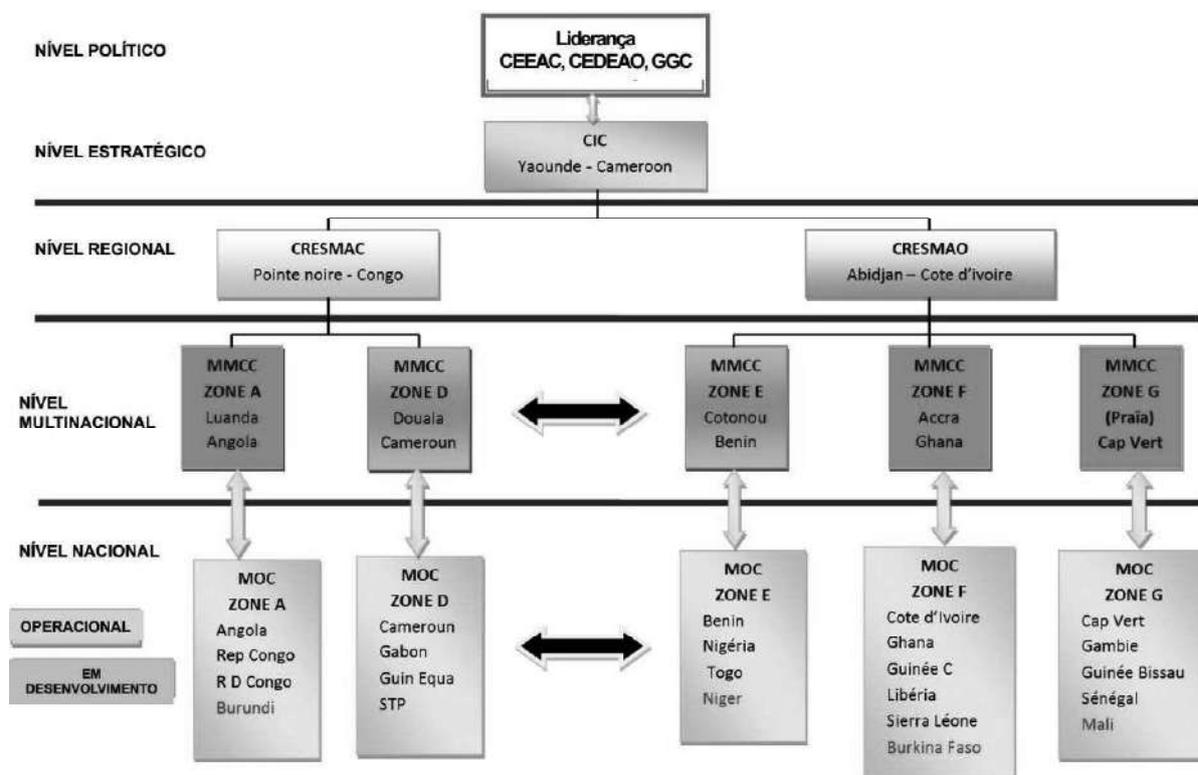
No que tange às iniciativas regionais, é possível notar tanto ações bilaterais quanto multilaterais. Das bilaterais, destacamos aquelas entre Camarões e Nigéria, a partir de acordos para cooperação em segurança marítima. Nesse sentido, ambos os Estados adquiriram novos meios navais e passaram a realizar patrulhas marítimas conjuntas, como a Operação Pulo Shield e a Operação Prosperity, além do compartilhamento de informações e de capacitação. Da mesma forma, tem-se acordos entre Guiné Equatorial e Camarões visando aumentar a segurança nas fronteiras e combater atividades criminosas transfronteiriças, incluindo a pirataria e a pesca INN.

Das ações multilaterais, tem-se a Cimeira sobre Segurança Marítima do GG, em 2013, conhecida como Cúpula de Yaoundé (COMISSÃO; MARQUES, 2018). Como consequência foram criados arranjos regionais – como a Comissão do Golfo da Guiné – e continentais, como a Estratégia Africana desenvolvida pela UA, em 2012, “Estratégia Marítima Integrada de África 2050”.

É a partir da Cimeira sobre Segurança Marítima que é criada a Arquitetura de Yaoundé, uma espécie de “guarda-chuva” das demais iniciativas regionais, em 2013, a partir da reunião dos líderes da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental ("ECOWAS"), da Comunidade Econômica dos Estados da África Central ("ECCAS") e da Comissão do Golfo da Guiné ("GGC"). A Arquitetura de Yaoundé abrange o Centro de Coordenação Inter-regional ("ICC"), a estrutura de coordenação e troca de informações que liga o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Central ("CRESMAC") ao Centro Regional de Segurança Marítima para a África Ocidental ("CRESMAO") (ICC-GOG, 2023).

Para melhor coordenação, a zona costeira do GG é dividida em cinco zonas marítimas (Figura 15), sendo a Zona A (Angola, Congo e RDC) e a Zona D (Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe) sob tutela do CRESMAC. Já as Zonas E (Benim, Niger, Nigéria e Togo), Zona F (Gana, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné, Libéria e Serra Leoa) e Zona G (Cabo Verde, Gambia, Guiné-Bissau, Mali e Senegal) estão sob tutela do CRESMAO. Ainda, em cada Estado atuam os Centros Operacionais Marítimos, que são compostos por atores nacionais como as marinhas nacionais, as polícias marítimas locais, as alfândegas, entre outros (ICC-GOG, 2023).

Figura 15 – Arquitetura de Yaoundé



Fonte: (AFRICAN CENTER, 2018).

Embora a cooperação regional seja crescente, a região tem em seu histórico conflitos entre os seus Estados, como a disputa por fronteiras marítimas e por recursos naturais, por exemplos. Camarões esteve envolvido em disputas de fronteiras marítimas com a Nigéria e a Guiné Equatorial; essa última, por sua vez, teve conflitos fronteiriços também com o Gabão. No entanto, as ameaças enfrentadas em comum criam objetivos semelhantes em relação a ações de segurança, de modo os conflitos interestatais têm sido resolvidos, até então, de forma pacífica.

Ainda, como apresentado, os Estados da região enfrentam profundas desigualdades socioeconômicas, elevados índices de corrupção, instabilidades econômicas e políticas, além de problemas de insegurança marítima. Esses fatores também enfraquecem o processo de governança oceânica do GG.

4.6. Iniciativas Internacionais

4.6.1. Iniciativas Internacionais Estatais

Do ponto de vista internacional, tem-se a presença de diversos atores estatais e não estatais na região. Dentre os agentes estatais, destacamos a atuação dos membros da União Europeia, dos Estados Unidos, da China e do Brasil.

Um dos membros da União Europeia mais engajados no GG é a França. Um exemplo disso é a criação de programas como o Reinforcement des Capacities africaines au Maintien de la Paix, desde 1990, e o Maritime Security Support Programme, de 2011 (CABRITA, 2016). Já os demais Estados europeus se fazem presentes principalmente por meio União Europeia, que atua na região desde 2014, a partir de uma série de projetos e programas voltados para o fortalecimento da segurança marítima no GG, pelos financiamentos e fornecimento de instrumentos navais, com apoio direto à Arquitetura de Yaoundé.

Em 2021, em consonância com a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia para o GG de 2014, o Conselho Europeu lançou o projeto das Presenças Marítimas Coordenadas (“PMC”) no Golfo da Guiné (COE, 2021). Nesse âmbito, destacamos a Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné, que abrange o Sistema de Informação Regional da Arquitetura de Yaoundé, o sistema YARIS. O sistema YARIS é um banco de dados marítimo computadorizado usado para compartilhamento de informações. A plataforma pode identificar ameaças específicas e gerar critérios de alerta para detectar automaticamente embarcações suspeitas.

Como contribuição para a PMC, tem-se o exercício militar conjunto Grand African Navy Exercise for Maritime Operations (“NEMO”), coorganizado pela França e pela Arquitetura de Yaoundé, para o combate à insegurança marítima no GG. Além das nações africanas, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Itália, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos também participam do Exercício (ADF, 2022).

No que tange às iniciativas dos EUA para a região, a principal delas é o Comando dos EUA para África (“AFRICOM”), criado em 2007, em cujo âmbito são realizados vários exercícios militares conjuntos, como o Obangame Express, existente desde 2010. A principal missão do AFRICOM é:

(...) proteger e defender os interesses dos EUA por meio do fortalecimento das capacidades de defesa dos Estados africanos. Apesar de ter parte de sua atenção

voltada para a contenção de grupos terroristas na África, como o al-Shabaab e o Boko Haram, o AFRICOM possui como meta, também, a interrupção de ilícitos no Golfo da Guiné em parceria com Estados africanos costeiros (FIGUEIREDO; DA SILVA, 2022, p. 421).

Antes da AFRICOM, em 2006, foi lançado pelos EUA o projeto Regional Maritime Awareness Capability, que integrou sistemas de informações em São Tomé e Príncipe, Nigéria, Gabão, Togo, Benin, Costa de Marfim e Serra Leoa (FIGUEIREDO; DA SILVA, 2022).

Em relação às ações da China para o continente, tem-se a criação do Fórum Chinês-Africano sobre Segurança e Defesa, em 2000, visando intensificar o diálogo e a cooperação sino-africano, no âmbito das coalizões Sul-Sul. Em 2019, a palavra “defesa” do Fórum foi substituída por “paz”, a fim de exemplificar a ampliação do seu escopo de atuação. Outra ação chinesa que pode ser citada, no continente, é o estabelecimento da base militar em Djibuti, no Golfo de Áden, em 2017, que tem como um dos objetivos o apoio a missões de paz e esforços antipirataria marítima.

Soma-se a isso o engajamento de outras potências, com a criação em 2013 do grupo G7 + Amigos do Golfo da Guiné (“G7++FOGG”)⁷⁹. Além dos Estados do G7 – Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido – o grupo é também composto por outros atores internacionais, como Austrália (observador), Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, República da Coreia, Espanha, Suíça, Brasil (observador) e Portugal. As reuniões do grupo também têm a participação da União Europeia, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (“UNODC”), da Interpol e do Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos, além da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”), da Comunidade Econômica de Estados da África, da Comissão do GG e da União Africana (MARQUES, 2018).

Como esta tese traz a perspectiva do Golfo da Guiné desde o Brasil, criamos a próxima subseção dedicada à apresentação das principais iniciativas brasileiras voltadas para a região.

4.6.2. As iniciativas do Brasil para o Golfo da Guiné

⁷⁹ O Grupo foi fundado sob a sigla G8+ FOOG. Com a saída da Rússia do G8, o grupo ficou conhecido como G7++FOGG.

A maior atenção do Estado brasileiro para região tem como um de seus marcos a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (“ZOPACAS”), em 1986, visando ser um espaço de paz e cooperação, sendo uma área livre de armas nucleares. Ainda que presente no discurso político brasileiro como importante iniciativa multilateral, a ZOPACAS foi profundamente afetada pelas dinâmicas políticas do pós-Guerra Fria e pelas crises econômicas nos seus países membros. Na década de 2000, a ZOPACAS voltou a ser impulsionada por conta das descobertas de pré-sal na costa ocidental africana e na brasileira (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013). Porém, a ZOPACAS não teve receptividade por parte de outros membros, entrando novamente em estado de hibernação. Dessa forma, o desinteresse institucional dos seus Estados membros faz com que os impactos da ZOPACAS sejam mais retóricos que políticos.

O Brasil também participa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (“CPLP”), cuja maioria dos membros, seis dos nove, são Estados lindeiros ao Atlântico Sul. A preocupação com temas de segurança e defesa passaram a fazer cada vez mais parte da agenda da Comunidade, que pode ser exemplificado pelos exercícios conjuntos – os Exercícios FELINO – de assistência humanitária e operações de paz promovidos pela Força Tarefa Conjunta e Combinada (“FTCC”) entre as Forças Armadas dos Estados-membros (AFFONSO; VALENÇA, 2023). A CPLP se destaca, também, na prevenção e resolução de conflitos, com a constituição de Missões de Observação e Grupos de Contato, como em São Tomé e Príncipe, no Timor Leste e na Guiné-Bissau (RIZZI; DA SILVA, 2017).

No que tange especificamente ao GG, um exemplo de cooperação naval é a participação de um oficial da Marinha brasileira no Centro inter-regional de coordenação entre os países do GG, podendo observar e participar das atividades desenvolvidas no âmbito da Arquitetura de Yaoundé (MRE, 2019). Além de fazer parte do grupo G7 + Amigos do Golfo da Guiné (“G7++FOGG”) como membro observador, o Brasil também busca contribuir para a estabilidade e segurança da região por meio da participação em diversas operações militares, como o Grand African NEMO, os Exercícios FELINO, o Obangame Express e as Operações Guinex, com os objetivos de fomentar a cooperação e o domínio marítimo (DEFESA, 2019).

Sobre a participação brasileira no Obangame Express, a Marinha do Brasil se destaca por enviar desde 2011 um Estado Maior, dirigido por um Capitão de Mar e Guerra brasileiro, responsável pela supervisão do Exercício na chamada Zona A – que abrange Angola, Congo e RDC – do GG. Desse modo, o Brasil é o único Estado, além dos EUA, responsável pelo

comando de uma zona do GG durante o Obangame Express. Além de aumentar a projeção e visibilidade do Brasil, essa responsabilidade se mostra como uma oportunidade:

de apresentar às Marinhas africanas o modo brasileiro de operar e conduzir os treinamentos, o que pela experiência do autor tem agradado bastante os integrantes da zona A. A proximidade cultural entre os brasileiros e os angolanos também é digna de nota, facilitando a atuação e a interação durante o exercício. Uma vez que Luanda é a sede do Grupo Controlador do Exercício da OE, o EM brasileiro opera imerso num contexto lusófono, aliado a uma sociedade angolana que consome intensamente a cultura brasileira, sejam músicas ou novelas (FIGUEIREDO; DA SILVA, 2022, p. 422).

Enquanto o Grand African NEMO é liderada pela França e o Obangame Express pelos EUA, tem-se as Operações Guinex, que embora tenha a participação de Marinhas como a dos EUA, representa uma relação direta do Brasil com os países do GG. A Operação Guinex conta, até o momento, com duas edições, de 2021 e 2022, tendo o objetivo de aumentar a interoperabilidade entre a Marinha do Brasil e as Marinhas e Guardas Costeiras dos Estados do GG, como Camarões, Nigéria, Costa do Marfim, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, por meio de adestramento e exercícios militares.

Ainda, o Brasil possui parceria, a partir de investimentos e acordos comerciais, com os Estados do continente africano, assim como cooperação em termos de defesa e estratégia. Destacamos, nesse sentido, os Grupos de Assessoramento Técnico (GAT) na Namíbia e em São Tomé e Príncipe, bem como a Missão de Assessoria Naval em Cabo Verde (FIGUEIREDO; DA SILVA, 2022, p. 428). As relações entre o Brasil e a região do Golfo da Guiné serão mais bem trabalhadas no último capítulo desta tese.

4.6.3. Outras Iniciativas Internacionais

Além da presença de atores estatais, Organizações Internacionais como a ONU, por meio da IMO, do UNODC, bem como organizações não governamentais como a Stable Seas⁸⁰ também promovem esforços em busca de segurança da região.

⁸⁰ A Stable the Seas é uma iniciativa transnacional sem fins lucrativos, criada em 2016, com o objetivo de se pensar ações que combatam ameaças marítimas em todo globo. A organização é responsável pelo Índice de Segurança Marítima, com o objetivo de compartilhar e coordenar informações.

Ainda, organizações como a Câmara Internacional de Navegação⁸¹, a BIMCO⁸², a Oil Companies International Marine Forum (“OCIMF”), entre outras, produziram, em 2020, o Best Management Practices to Deter Piracy and Enhance Maritime Security off the Coast of West Africa including the Gulf of Guinea (“BMP West Africa”). O BMP West Africa foi criado para ajudar navios e demais embarcações a mitigarem o risco de pirataria e assalto à mão armada, de forma complementar às recomendações dadas pela Organização Marítima Internacional (“IMO”).

Tem-se, ainda, iniciativas como Gulf of Guinea Maritime Institute (“GoGMI”). Levando em consideração que a maior parte das informações sobre o GG vêm de institutos extrarregionais, cujos dados geralmente refletem os interesses dos seus respectivos países de origem, o GoGMI – uma organização de pesquisa sem fins lucrativos com sede em Gana, fundada em 2010 – funciona como um *think tank* local, que reúne acadêmicos, profissionais e partes interessadas que pertencem à região, refletindo os interesses e valores regionais. (GoGMI, 2022).

Em 2015, foi criado o Centre for Maritime Law and Security Africa (“CEMLAWS”), uma organização sem fins lucrativos voltada para a promoção da governança oceânica no continente, por meio de análise políticas, deliberações, pesquisa e capacitação.

Outra iniciativa recente é o Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”), um fórum regional destinado a promover a conscientização e a resolução de conflitos militares na região do Golfo da Guiné. Seu propósito é criar uma plataforma comum para as partes interessadas de todo o GG, bem como harmonizar os esforços de combate às ameaças na região, mais notadamente a pirataria marítima, com apoio das iniciativas já existentes, como a Arquitetura de Yaoundé, o G7++FOGG e a BMP West Africa, por exemplos. Os encontros do fórum ocorrem por meio da realização de plenárias, sendo a primeira delas em julho de 2021, e conta com a presença de Marinhas regionais e internacionais, representantes da indústria da navegação, representantes da Arquitetura de Yaoundé, do International Maritime Bureau (“IMB”), de OIs, como UNODC, bem como de ONGs regionais e internacionais (GoGMI, 2022).

⁸¹ A Câmara Internacional de Navegação é a associação comercial internacional para operadores de navios mercantes.

⁸² A BIMCO é a maior associação sem fins lucrativos de navegação do mundo, incluindo armadores, operadores, agentes, corretores e gestores da área.

4.7. Considerações Parciais

Os principais objetivos deste capítulo foram apresentar o panorama da questão da insegurança marítima do Golfo da Guiné e a arquitetura de segurança existente na região. Ao fazê-lo, pudemos identificar o GG como uma região formada por diferentes atores que securitizam as mesmas questões e buscam soluções conjuntas para elas.

Nesse sentido, iniciamos o capítulo definindo os Estados que fazem parte do GG. Pelo fato desta tese analisar o processo de governança oceânica do GG desde o Brasil e por adotamos a perspectiva ampla de segurança, empregamos a definição da MB, delimitando os seguintes Estados como parte da região: Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Ainda, ao tratarmos das principais ameaças ao GG, – como a pirataria, o terrorismo, a pesca INN e o tráfico ilegal –, dentro de um viés amplo do conceito de segurança, compreendermos não só as ameaças militares, como as não militares, direcionadas aos atores estatais e não estatais, incluindo as sociedades, a economia e o meio ambiente.

Uma vez que nosso principal objetivo é investigar os processos securitários da governança oceânica no GG, a fim de que o Brasil possa contribuir para com esses esforços, apresentamos a arquitetura de segurança existente na região. Abordamos as iniciativas nacionais, com foco nos Estados que fazem parte do nosso recorte analítico, as iniciativas regionais e as internacionais. Defendemos a ideia de que o fortalecimento desses mecanismos leva à consolidação dos processos de governança e, logo, da segurança regional do Golfo da Guiné

5. ANÁLISE DO PROCESSO DE GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ

Este capítulo cumpre com o objetivo central desta tese: realizar uma análise crítica dos processos de governança oceânica no Golfo da Guiné, com especial ênfase em seus elementos de segurança. Como apontado nos capítulos anteriores, o fortalecimento do processo de governança oceânica sobre as esferas de defesa e segurança leva ao estabelecimento de políticas sustentáveis, uma vez que a segurança permite que as demais esferas da “boa” governança possam ser criadas (KAH, 2018, p. 170). Ainda, argumentamos que um dos principais fatores que enfraquecem os mecanismos de segurança do GG é a vulnerabilidade encontrada na sua estrutura de governança oceânica (GARBA, 2020).

Além disso, contribuímos aqui para o desenvolvimento de critérios de avaliação da performance dos processos de governança oceânica relacionados à segurança e defesa, demonstrando, assim, a viabilidade prática dessas concepções. Desse modo, ao aplicar esses critérios no caso do Golfo da Guiné, contribuímos para a criação de um método mensurável de governança oceânica aplicável também a outros casos.

Conseqüentemente, a primeira parte do nosso problema de pesquisa, "quais são as lacunas nos processos de segurança dos mecanismos de governança no Golfo da Guiné?", encontra sua resposta neste ponto. Neste contexto, validamos nossa hipótese principal, a qual argumenta que as principais deficiências no processo de governança oceânica no Golfo da Guiné estão intrinsecamente ligadas à falta de coordenação entre os mecanismos existentes.

5.1. Sobre os Critérios Empregados

Como partimos das ideias de que (I) o estabelecimento de uma governança oceânica na região envolve a cooperação normativa, política, institucional, em que haja diálogo com os atores interessados, buscando soluções comuns para problemas comuns; e (II) que a coordenação dos mecanismos independentes de cooperação existentes na região, mais do que atenderem a objetivos e diretrizes comuns, devem visar aos desenvolvimentos locais, de

forma autônoma – se sustentam na nossa concepção de “boa” governança, fazemos uso de três critérios, conforme descrito nos capítulos anteriores.

É a partir dos três critérios empregados para analisar a estrutura de governança oceânica do GG, (I) a convergência de políticas e de marcos legais; (II) a existência de experiências compartilhadas, problemas comuns e soluções conjuntas; e (III) a criação de uma rede de instituições transfronteiriças, que apresentamos as lacunas desses mecanismos e, dessa forma, espaços para maior inserção do Brasil na região.

Como apontado, apesar do Golfo da Guiné englobar quase 20 Estados, focalizaremos nossa pesquisa em relação a Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Tal escolha encontra respaldo na posição que Angola, Camarões, Guiné Equatorial e Nigéria ocupam como atores de destaque no âmbito político e econômico da região. Enquanto isso, a ênfase atribuída a Cabo Verde e São Tomé e Príncipe deriva de sua significativa relevância estratégica para o Brasil.

Nesse sentido, objetivamos identificar as lacunas existentes e, no próximo capítulo, apontar espaços para maior atuação do Brasil. Ainda, para cada critério, aplicaremos os seus respectivos indicadores de verificação, (ver Quadro 2), a fim de classificar cada um deles dentro das escalas de convergência “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória”.

Para cada um desses critérios, utilizaremos três indicadores de avaliação baseados em questões específicas. Em relação ao primeiro critério – a convergência de políticas e marcos legais comuns – investigaremos (a) a inclusão dos países do nosso escopo analítico, ou seja, Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe, nas estruturas políticas e legais; (b) a presença de objetivos compartilhados por essas estruturas e (c) a indicação de orientações para a integração dos círculos de governança oceânica.

No âmbito do segundo critério – que abrange a partilha de experiências, a identificação de desafios compartilhados e a busca por resoluções conjuntas – indagaremos se (a) Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe enfrentam questões similares; (b) se há o compartilhamento de experiências entre eles e (c) se há um esforço conjunto na procura de soluções para esses desafios.

Por último, no contexto do terceiro critério – o aprimoramento das instituições transfronteiriças – examinamos se (a) Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial,

Nigéria e São Tomé e Príncipe participam das iniciativas em vigor; (b) se essas iniciativas compartilham propósitos semelhantes; e (c) se há coordenação entre essas iniciativas.

As indagações formuladas por meio dos indicadores de avaliação serão respondidas utilizando um formato binário: "sim" ou "não". Além de tornar a avaliação mais objetiva, a adoção desse método nos permite discernir o grau de coordenação dos mecanismos de cooperação já existentes em cada aspecto da análise regional, possibilitando-nos categorizar os níveis de convergência como “nenhum”, “pouco”, “limitado” ou “satisfatório”.

Quadro 2 – Indicadores de Verificação da “Boa” Governança Oceânica

CRITÉRIO	ELEMENTOS A SEREM ANALISADOS	INDICADORES DE VERIFICAÇÃO	ESCALA DE CONVERGÊNCIA
Convergência de estruturas políticas e legais relacionados ao oceano	<p>Estruturais globais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organização Marítima Internacional (“IMO”) - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”) <p>Estruturais regionais da governança oceânica do GG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estratégia Africana Integrada para os Mares e Oceanos em 2050 - Carta de Lomé - Comissão do Golfo da Guiné - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS”) 	<ul style="list-style-type: none"> d. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe integram as estruturas políticas e legais? e. Acordos/mecanismos possuem objetivos similares ou se contradizem? f. Faz menção e aponta direções para a integração dos “círculos” da governança oceânica 	<p>5. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> d. A maior parte dos Estados não faz parte. e. Acordos/mecanismos possuem objetivos divergentes. f. Ausência de menção. <p>6. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Alguns Estados fazem parte. e. Acordos/mecanismos possuem alguns objetivos em comum. f. Há menção, mas não aponta direções. <p>7. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> d. A maioria ou todos fazem parte. e. Acordos/mecanismos possuem a maioria dos objetivos em comum. f. Há menção e algumas direções. <p>8. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Todos Estados fazem parte. e. Acordos/mecanismos possuem objetivos em comum. f. Há menção e direções.
Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas	<p>Identificação dos problemas comuns:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pirataria, terrorismo, grupos extremistas, pesca INN, tráfico ilegal, poluição, corrupção, desigualdades 	<ul style="list-style-type: none"> d. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem problemas comuns? e. Compartilham experiência por meio da realização de exercícios 	<p>5. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Ausência de atenção aos problemas comuns. e. Não há troca de experiências. f. Não há soluções conjuntas.

	<p>socioeconômicas etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidade das Capacidades marítimas <p>Experiências compartilhadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercícios militares combinados - Informações compartilhadas <p>Existe soluções conjuntas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compartilhamento de consciência situacional marítima? - Acordos focados em lógica de complementariedade? 	<p>militares combinados e troca de informações?</p> <ul style="list-style-type: none"> f. Buscam soluções conjuntas (além dos contemplados no primeiro critério)? 	<p>6. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Pouca atenção aos problemas comuns. e. Pouca troca de experiências. f. Poucas soluções conjuntas. <p>7. Limitada</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Há identificação de problemas comuns. e. Há algumas trocas de experiências. f. Existe algumas soluções conjuntas. <p>8. Satisfatória</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Há identificação de problemas comuns. e. Há muitas trocas de experiências. f. Existe muitas soluções conjuntas.
<p>Rede de instituições transfronteiriças</p>	<p>Iniciativas nacionais</p> <p>Iniciativas regionais (“Arquitetura de Yaoundé”)</p> <p>Iniciativas internacionais</p> <p>Outras: GoGMI e Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> d. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem iniciativas nacionais e integram as iniciativas regionais e internacionais? e. Iniciativas possuem objetivos similares ou se contradizem? f. Existe articulação entre as iniciativas? As soluções são pensadas em conjunto? 	<p>5. Nenhuma</p> <ul style="list-style-type: none"> d. A maior parte dos Estados e/ou atores ligados a esses Estados não fazem parte das iniciativas. e. Iniciativas possuem objetivos divergentes. f. Não existe diálogo e articulação entre as iniciativas e as soluções não são pensadas em conjunto. <p>6. Pouca</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Alguns Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas. e. Iniciativas possuem poucos objetivos comuns. f. Existe diálogo e articulação entre as

			<p>iniciativas de forma limitada e poucas soluções são pensadas em conjunto.</p> <p>7. Limitada</p> <p>d. A maior parte dos Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas.</p> <p>e. Iniciativas possuem a maior parte dos objetivos em comum.</p> <p>f. Existe a busca por diálogo e articulação entre as iniciativas, mas de forma limitada.</p> <p>8. Satisfatória</p> <p>d. Todos os Estados e/ou atores ligados a esses Estados fazem parte das iniciativas.</p> <p>e. Iniciativas possuem os mesmos objetivos.</p> <p>f. Existe diálogo e articulação entre as iniciativas e soluções beneficiam a todos.</p>
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria

5.1.1. Primeiro critério: Convergência de estruturas políticas e legais relacionadas ao oceano

a. Os Estados analisados integram as estruturas políticas e legais?

O quadro abaixo (Quadro 6) sintetiza a participação dos Estados aqui analisados nas principais estruturas políticas e legais, tanto globais quanto regionais, que fornecem a base jurídica ao processo de governança oceânica da região do GG:

Quadro 6 – Estados que fazem parte das estruturas políticas e legais da governança oceânica do GG

	Angola	Cabo Verde	Camarões	Guiné Equatorial	Nigéria	STP
Convenção da IMO (1948)	x	x	x	x	x	x
CNUDM (1982)	x	x	x	x	x	x
Estratégia Marítima Africana 2050 (2012)	x	x	x	x	x	x
Carta de Lomé (2016)	x	x	x	x	x	x
Comissão do GG (2001)	x		x	x	x	x
Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014)		x			x	
Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar das ECCAS (2008)	x		x	x		x

Fonte: Elaboração própria (CGG, 2001; CNUDM, 1982; ECCAS, 2008; ECOWAS, 2014; IMO, 1948; UA, 2012; UA, 2016)

Com exceção das estratégias da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“ECCAS), que pertencem a organizações sub-regionais, observamos que a maioria dos Estados faz parte das estruturas políticas e legais que visam à governança oceânica do Golfo da Guiné.

b. Acordos/mecanismos possuem objetivos similares ou se contradizem?

O quadro abaixo (Quadro 7) resume os principais objetivos de cada estrutura aqui estudada, com base em seus respectivos documentos de criação:

Quadro 7 - Principais objetivos das estruturas políticas e legais da governança oceânica do GG

Convenção da IMO (1948)	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a cooperação entre os Estados-membros no que tange à navegação e encorajar medidas de salvaguardas, de prevenção e controle da poluição marinha, administrativas e legais ligadas ao mar. - Buscar a diminuição de medidas restritivas ao comércio internacional e fomentar a livre navegação. - Promover o intercâmbio de informações entre os Estados-membros.
CNUDM (1982)	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma ordem jurídica para os mares e oceanos. - Promover os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho.
Estratégia Marítima Africana 2050 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Concepção de uma política comum africana de defesa e segurança voltada para o domínio marítimo africano, no âmbito da União Africana (“UA”). - Implementar um modelo comum para os Estados Africanos em relação à ordem marítima, bem como planos de ações específicos, buscando o desenvolvimento ambiental e socioeconômico dos Estados africanos.
Carta de Lomé (2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenir e reprimir as ameaças à segurança marítima dos Estados africanos; proteger o meio ambiente; promover a economia sustentável dos mares e oceanos. - Promover a coordenação entre os Estados Africanos e implementar a Estratégia Africana Integrada Marítima 2050. - Criar conscientização marítima em todos os setores a nível comunitário, estatal, regional e continental.
Comissão do GG (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a cooperação entre os Estados do GG pela criação de uma instituição permanente, baseada no diálogo e concertação. - Criar uma estrutura de resolução pacífica de controvérsias entre seus membros. - Promover a paz e a segurança da sub-região, bem como o desenvolvimento socioeconômico.
Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer a governança oceânica. - Criar um domínio marítimo seguro. - Desenvolver de forma coordenada o meio ambiente marinho. - Otimizar a economia do mar. - Promover a consciência marítima e a pesquisa marinha.
Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar das ECCAS (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção de uma estratégia comum para segurança dos Estados da ECCAS em relação ao GG, para combater às ameaças marítimas, por meio do fortalecimento das capacidades marítimas dos Estados; compartilhamento de informações

Fonte: Elaboração Própria (CGG, 2001; CNUDM, 1982; ECCAS, 2008; ECOWAS, 2014; IMO, 1948; UA, 2012; UA, 2016).

Analisamos que a maioria dos mecanismos, principalmente os regionais, possuem objetivos similares, como a busca por maior cooperação entre os Estados da região – visando maior articulação e coordenação entre eles –, a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, o combate às ameaças marítimas e a busca pela paz.

c. Acordos/mecanismos fazem menção e apontam direções para a integração dos “círculos” da governança oceânica?

Após a leitura dos documentos (CGG, 2001; CNUDM, 1982; ECCAS, 2008; ECOWAS, 2014; IMO, 1948; UA, 2012; UA, 2016), conforme demonstrado nos quadros seguintes (Quadros 8 e 9), observamos que os círculos de governança oceânica mais mencionados são o nacional, o regional e o global. No entanto, documentos regionais, como

aqueles no âmbito da União Africana, a citar a Estratégia Marítima Africana 2050 (2012) e a Carta de Lomé (2016), bem como Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014), não só mencionam todos os círculos como também apontam diretrizes para implementação de uma “boa governança” na região.

É válido notar que esses mecanismos são os mais recentes, em termos cronológicos, o que entendemos como resultado de uma mudança gradual em relação a maior preocupação com a temática da governança, e assim, levando a busca por uma maior coordenação entre as iniciativas existentes.

Quadro 8 - Menção aos círculos de governança oceânica

	Individual	Local/Comunitário	Nacional	Regional	Global
Convenção da IMO (1948)			x		x
CNUDM (1982)		x	x	x	x
Estratégia Marítima Africana 2050 (2012)	x	x	x	x	x
Carta de Lomé (2016)	x	x	x	x	x
Comissão do GG (2001)			x	x	x
Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014)	x	x	x	x	x
Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar das ECCAS (2008)			x	x	x

Fonte: Elaboração Própria CGG, 2001; CNUDM, 1982; ECCAS, 2008; ECOWAS, 2014; IMO, 1948; UA, 2012; UA, 2016).

Quadro 9- Direcionamento para a integração dos círculos de governança oceânica

Convenção da IMO (1948)	Não há
CNUDM (1982)	Parcialmente. Sobre transferência de tecnologia e intercâmbio de informações ⁸³ .
Estratégia Marítima Africana 2050 (2012)	Sim, no “Quadro para Acções Estratégicas”.
Carta de Lomé (2016)	Sim, principalmente entre os círculos “nacional” com o “local”, “regional”, “global” ⁸⁴
Comissão do GG (2001)	Não há
Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014)	Sim, na parte “Objetivo estratégico um: Fortalecer a Governança Marítima” ⁸⁵
Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar das ECCAS (2008)	Não há

Fonte: Elaboração Própria CGG, 2001; CNUDM, 1982; ECCAS, 2008; ECOWAS, 2014; IMO, 1948; UA, 2012; UA, 2016)

Tendo como base os seguintes indicadores de verificação (ver quadro 2) e suas respectivas respostas, a seguir:

- a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe integram as estruturas políticas e legais? A maioria integra.
- b. Acordos/mecanismos possuem objetivos similares ou se contradizem? Acordos/mecanismos possuem grande parte dos objetivos em comum.
- c. Os mecanismos fazem menção e apontam direções para a integração dos “círculos” da governança oceânica? Há menção e algumas direções, principalmente dos mecanismos regionais mais recentes.

⁸³ Para mais, ver Parte XVI da CNUDM (1982) “Desenvolvimento e Transferência de Tecnologia Marinha”.

⁸⁴ Ver mais, na Carta, os capítulos II “Medidas para a prevenção e a luta contra a criminalidade no mar”, capítulo III “Governança Marítima”, capítulo IV “Desenvolvimento da Economia Azul” e capítulo V “Cooperação”, onde os artigos mencionam as obrigações dos Estado Parte em relação aos compromissos regionais/internacionais.

⁸⁵ No original, em inglês, “Strengthen Maritime Governance”.

Inferimos em relação ao primeiro critério – a convergência de estruturas políticas e legais relacionados ao oceano – que embora haja certa convergência, essa é limitada. A importância da coordenação entre essas estruturas deve-se ao fato de esses mecanismos comporem a estrutura de segurança do Golfo da Guiné. São elas que criam fatores propícios para o estabelecimento de uma identidade coletiva em torno da temática da governança oceânica.

Para além de maior articulação entre elas, essas diretrizes devem levar em consideração o papel dos indivíduos e dos grupos que fazem parte da governança oceânica, bem como as realidades locais e comunitárias, de forma que o processo seja feito de “baixo para cima”, a fim de garantir sua maior eficácia. Quanto maior a convergência entre os arranjos políticos, jurídicos e institucionais existentes, maior o fortalecimento de uma identidade coletiva e, por sua vez, maiores as chances de um processo de governança oceânica ser bem-sucedido.

5.1.2. Segundo critério: Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas

a. Os Estados analisados possuem problemas comuns?

Como apontado nas seções anteriores, muitos são os problemas enfrentados pelos Estados do GG que desafiam o processo de governança oceânica. A pirataria marítima e o roubo armado, por exemplo, afetam diretamente quase todos os Estados do nosso recorte analítico, como Angola, Camarões, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Embora não tenha havido ainda relato de incidentes nas águas de Cabo Verde, a proximidade dos ataques faz com que a pirataria e o roubo armado sejam uma ameaça potencial ao país.

Da mesma forma, percebemos a presença de grupos extremistas, separatistas e de grupos terroristas em Angola, Camarões e Nigéria, cuja existência resulta no aumento da violência na região e em crises migratórias, que somadas às porosidades das fronteiras, se torna um problema regional.

A pesca INN, o tráfico ilegal e a poluição marinha são outros desafios enfrentados pela maioria dos Estados do GG, agravadas pelos níveis de corrupção e de desigualdades socioeconômicas, assim como pela vulnerabilidade de suas capacidades marítimas.

Inferimos, portanto, que a quase totalidade dos Estados aqui analisados possui problemas comuns, que desafiam o funcionamento da “boa” governança oceânica na região, de modo que a busca por soluções conjuntas se faz necessária. Ainda, conforme apontado, a existência de ameaças comuns cria condições para o estabelecimento dos mesmos objetivos securitários. Buscar soluções comuns a essas ameaças faz parte dos mecanismos de governança oceânica que, por sua vez, fortalecem a segurança do GG.

b. Compartilham experiência por meio da realização de exercícios militares combinados e troca de informações?

Sobre esse indicador de verificação, empregamos os exercícios militares multinacionais conjuntos aqui já apontados, que visam a troca de experiências e o compartilhamento de dados na região do GG (ver Quadro 10):

Quadro 10 – Participação em exercícios militares combinados no GG por Estado

	Angola	Cabo Verde	Camarões	Guiné Equatorial	Nigéria	STP
Obangame Express – AFRICOM (EUA)	x	x	x	x	x	x
Exercícios Felino – CPLP	x	x		x		x
Operações Guinex – Brasil		x	x		x	x
NEMO – EU e Arq. Yaoundé	x	x	x	x	x	x

Fonte: Elaboração própria (AFRICOM, 2022; BRASIL, 2014; EU-GoGIN, 2022; MARINHA, 2022; PODER NAVAL, 2022).

Observamos que a maior parte dos Estados participa dos exercícios militares combinados, os quais aumentam o intercâmbio de informações, a troca de experiências e a busca por ações coordenadas, de modo a promover o processo de confiança mútua, uma condição necessária para que o processo de governança oceânica possa ocorrer na sua plenitude.

c. Buscam soluções conjuntas?

Como demonstraremos, todos os Estados da região integram a Arquitetura de Yaoundé, bem como as demais iniciativas apresentadas, de modo que eles buscam soluções combinadas para as ameaças em comum. A Arquitetura de Yaoundé ajuda a criar uma consciência situacional marítima conjunta, que também é colocada em prática por meio dos exercícios militares combinados. O conceito de consciência situacional marítima pode ser definido como “o entendimento dos acontecimentos militares e não militares, atividades e circunstâncias, dentro e associadas ao ambiente marítimo, que são relevantes para as atuais e futuras ações de um país”. A criação de uma consciência situacional marítima permite interação entre instituições públicas, empresas privadas e as Forças Armadas, a nível doméstico e internacional (DE FARIA, 2012, p. 209).

No entanto, muitas são as questões que dificultam a articulação entre as soluções comuns existentes. Algumas dessas limitações se devem pela dificuldade de se criar um leis e regras domésticas comuns, devido às rivalidades políticas e reivindicações soberanas, além dos problemas orçamentários enfrentados pelos Estados do GG. Embora haja interesse no combate às ameaças da região, faltam os recursos necessários para o cumprimento desse objetivo de forma mais eficaz.

Tendo como base os seguintes indicadores de verificação (ver quadro 2) e suas respectivas respostas, a seguir:

- a. Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe possuem problemas comuns? Sim
- b. Compartilham experiência por meio da realização de exercícios militares combinados e troca de informações? Sim
- c. Buscam soluções conjuntas? Algumas soluções

Concluimos, quanto ao segundo critério de análise “Problemas Comuns, Experiências Compartilhadas e Soluções Conjuntas”, dentro da escala de convergência proposta – “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória” –, essa como limitada. Nossa análise deve-se pelo fato de haver identificação de problemas comuns entre os Estados da região, bem como a existência de trocas de experiências e soluções conjuntas, como os exercícios militares combinados e acordos de troca de informações. No entanto, verifica-se limitações, como apresentadas no próximo tópico, principalmente no que se refere a busca por soluções de forma coordenada. Esse último item é relevante, pois leva a formação de valores e princípios

compartilhados, de forma que os entraves a essas soluções prejudicam o estabelecimento do processo de governança oceânica no GG.

5.1.3. Terceiro critério: Rede de instituições transfronteiriças

a. Os Estados analisados integram as iniciativas existentes?

Conforme observamos nas seções anteriores, muitas são as iniciativas voltadas para a promoção da segurança regional do GG. No âmbito das iniciativas de ordem legal e política específicas para o Golfo da Guiné, analisamos a Estratégia Marítima Africana 2050 (2012), a Carta de Lomé (2016), a Comissão do GG (2001), a Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014), e a Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar das ECCAS (2008), no primeiro critério aqui escolhido.

Observamos também a existência de iniciativas de atores internacionais para a região, como a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia para o GG de 2014 e o projeto das Presenças Marítimas Coordenadas (“PMC”) no Golfo da Guiné, o Comando dos EUA para África (“AFRICOM”), e o grupo G7 + Amigos do Golfo da Guiné (“G7++FOGG”). Além disso, observamos no âmbito dessas iniciativas, a realização de exercícios militares combinados, nos quais o Brasil participa juntamente com os Estados da GG da maioria deles.

No que tange a iniciativas regionais destacamos a Arquitetura de Yaoundé, o Gulf of Guinea Maritime Institute (“GoGMI”) e o Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum and Shared Awareness and De-confliction conference (“GOG-MCF/SHADE”).

O GoGMI é uma organização dedicada à pesquisa sem fins lucrativos sobre temas marítimos que afetam o GG, que busca produzir estudos, sob a perspectiva nativa, em que interesses dos Estados do GG e soluções locais sejam priorizados. Já o fórum GOG-MCF/SHADE reúne também diversas partes interessadas na promoção da segurança marítima no GG.

Podemos observar, dessa forma, que a maioria dos Estados e dos atores relacionados a eles integram as iniciativas de governança do GG. No entanto, embora essas estruturas tenham sido criadas com o objetivo de aumentar a articulação entre os mecanismos regionais, elas esbarram em restrições como a criação entre os Estados da região de

normas e leis comuns de repressão às atividades ilícitas marítimas, assim como os problemas financeiros dos Estados do Golfo da Guiné. Nesse sentido, a proposta da criação de uma força marítima permanente na região permitirá maior coordenação entre as iniciativas, a despeito desses desafios. Acreditamos que o Brasil poderia participar ativamente desse processo, conforme argumentaremos no próximo capítulo.

b. As iniciativas possuem objetivos similares?

Embora a existência de objetivos comuns seja necessária para que haja coordenação entre os mecanismos da governança oceânica, há de se observar a sobreposição entre os propósitos das iniciativas existentes, tanto daquelas analisadas previamente (Ver Quadro 7 – “Principais objetivos das estruturas políticas e legais da governança oceânica do GG”), quanto das aqui analisadas (ver Quadro 11):

Quadro 11 – Principais objetivos das instituições transfronteiriças regionais

“Arquitetura de Yaoundé”	- Coordenar as iniciativas regionais existentes, por meio da criação do Centro Inter regional de Coordenação, bem como promover a troca de informações.
GoGMI	- Produzir estudos e projetos com base na <i>expertise</i> local voltada para as necessidades reais das comunidades envolvidas.
GOG-MCF/SHADE	- Criar um fórum de diálogo entre as partes interessadas, isto é, entre os círculos de governança oceânica na região, com o objetivo de combater às ameaças na região e promover A coordenação entre as iniciativas.

Fonte: Elaboração própria (ICC-GOG, 2022; GoGMI, 2022).

Constatamos que todas as iniciativas de ordem jurídica, política e/ou institucional que integram o processo de governança oceânica na região têm como principal objetivo a solução dos problemas de insegurança marítima no GG. No entanto, não é o número de iniciativas que implica no sucesso desse processo, mas a articulação entre elas, a coordenação de suas atividades, a troca de informações e, mais ainda, o envolvimento de todos os círculos de governança oceânica, o individual, o comunitário, o nacional, o regional e o internacional.

Portanto, acreditamos na importância da integração entre os círculos de governança oceânica para que esse processo seja eficaz. É a partir das reais necessidades locais que as lacunas do processo de governança oceânica no GG devem ser preenchidas, uma vez que os

interesses internacionais não devem ser priorizados em detrimento dos interesses comunitários e nacionais.

c. Existe soluções comuns/ articulação entre as iniciativas?

Conforme apontado, existe uma série de soluções comuns pensadas por essas iniciativas – como os exercícios militares combinados, o sistema de compartilhamento de dados YARIS, a criação de conferências navais –, mas pouca coordenação entre elas. A Arquitetura de Yaoundé busca coordenar os esforços regionais, assim como fórum GOG-MCF/SHADE, que visa também a conscientização marítima entre os *stakeholders* do GG.

No entanto, nem todas as iniciativas são articuladas entre si, o que pode ser exemplificado, por exemplo, pela forma como a temática da pirataria marítima é tratada por diferentes atores. Enquanto as OIs e as principais potências costumam identificar o problema pela perspectiva dos Estados falidos, elas ignoram as questões políticas e sociais ligadas a essa questão, o que torna ainda mais difícil o combate a essa ameaça na região. Como indicado, toda solução criada para a pirataria marítima no GG deve envolver também os líderes comunitários e os demais atores da região (RAMOS 2015; STABLE SEAS, 2020), o que se estende para a resolução das demais ameaças regionais.

A pesca INN, por exemplo, pode ser associada também a outros ilícitos internacionais, como o tráfico ilegal e o trabalho forçado, esse último diretamente relacionado aos problemas socioeconômicos enfrentados pelas populações dos Estados do GG (OIT, 2022).

Desse modo, a existência de alianças formais ou informais em todos os círculos da governança oceânica são importantes partes do processo. A articulação entre elas é fundamental, pois quanto maior a participação e envolvimento das partes interessadas, mais o processo de governança oceânica será bem-sucedido.

Entendemos que sem a coordenação entre os mecanismos existentes, um dos itens que asseguram a boa governança, os problemas de insegurança na região dificilmente serão mitigados. Isso pode ser exemplificado pela maior criminalização da pirataria e do roubo armado pela Nigéria e o conseqüente aumento dos ataques nas águas dos seus países vizinhos (EMEM, 2021). Para que o combate a esses crimes marítimos seja eficaz, é necessário a criação de leis e regras comuns entre os Estados do GG, cujos criminosos sejam julgados e

punidos de forma semelhante, a fim de diminuir a transferência dessas atividades de um Estado para o outro.

As divergências entre as legislações e as questões relativas à soberania dos Estados do GG desafiam a eficácia dos arranjos internacionais. Isso pode ser percebido pelo fato de apenas cinco Estados da região – Cabo Verde, Libéria, Nigéria, Senegal e Togo – terem criado leis que criminalizam a pirataria marítima (AMANI AFRICA, 2022). Desse modo, para que o processo de governança oceânica seja bem-sucedido é necessária a criação de estruturas legais por parte dos Estados do GG que implementem os arranjos internacionais focados no combate dessas ameaças.

Outras questões que dificultam a coordenação entre as soluções encontradas são as rivalidades políticas entre os Estados e a disputa por recursos econômicos, bem como os problemas orçamentários dos Estados do GG. Mesmo quando há uma legislação para punir e julgar esses crimes, faltam recursos necessários tanto para o estabelecimento de uma mão-de-obra treinada, especializada e capacitada, quanto para o processamento dos dados e a criação de respostas rápidas e eficazes de combate a esses crimes (ALEMIKA, 2013, p. 53).

Desse modo, quanto ao terceiro critério de análise do processo de governança do GG, “a existência de uma rede de instituições transfronteiriças”, tendo em consideração os seguintes indicadores de verificação e suas respectivas respostas:

- a. Os Estados região, bem como os demais atores, possuem iniciativas nacionais e integram as iniciativas regionais e internacionais? Sim.
- b. As iniciativas possuem objetivos similares ou se contradizem? A maioria dos objetivos são similares e buscam a promoção da segurança regional.
- c. Existe articulação entre as iniciativas? As soluções são pensadas em conjunto? Existe tentativas de coordenar essas iniciativas, como sistema de troca de informações YARIS, exercícios militares combinados, a criação de fórum de diálogos, mas muitos são os desafios que impedem, de fato, uma articulação eficaz entre as iniciativas.

Concluimos dentro da escala de convergência proposta – “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória” –, como limitada, pois quanto ao último item, aquele que tange à articulação entre as iniciativas existentes, percebemos que há espaços para melhorias, uma vez que existe a busca por diálogo e articulação entre os mecanismos, mas há ainda muitos desafios para tal.

5.2. Considerações Parciais

Neste capítulo, analisamos as principais iniciativas voltadas para a segurança marítima no Golfo da Guiné, as quais compõem a estrutura de governança oceânica regional. Ainda, empregamos três critérios para analisar esse processo de governança: (I) a convergência de políticas e de marcos legais; (II) a existência de experiências compartilhadas, problemas comuns e soluções conjuntas; e (III) a criação de uma rede de instituições transfronteiriças. Para cada critério, utilizamos seus respectivos indicadores de verificação, de modo a ranquear cada um deles dentro das escalas de convergência “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória”.

Ao realizarmos essa análise, constatamos que o processo de governança oceânica no GG, no que tange ao seu aspecto securitário, pode ser considerado como “limitado”, sendo o seu principal desafio o excesso de iniciativas existentes com baixa articulação entre elas: “verifica-se a fragmentação no uso de recursos escassos (militares e orçamentários), competição pelo *agenda-setting* da região e reflexo em rivalidades geopolíticas” (PIMENTEL, 2021).

6. A GOVERNANÇA OCEÂNICA DO GOLFO DA GUINÉ: A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA

No capítulo anterior, identificamos as principais lacunas do processo de governança oceânica no GG, no que tange a sua dimensão securitária. Dentre as lacunas, apontamos que a maior delas é a existência de muitas iniciativas para a promoção da segurança regional com pouca coordenação entre elas, gerando uma sobreposição de mandatos e esforços. Além disso, analisamos que embora haja muitos mecanismos criados pelos Estados da região com esse objetivo, seus problemas estruturais – como instabilidade política e questões orçamentárias – impõem limites as suas capacidades navais, o que leva também a flutuações nos arranjos de cooperação.

Ao evidenciar as brechas dos mecanismos de governança oceânica do GG nos setores de segurança e defesa, conseguimos identificar os seus principais desafios, assim como apontar espaços para maior engajamento brasileiro. Com isso, além da criação de leis comuns na região que julga e puna de forma semelhante os ilícitos marítimos, propomos⁸⁶ os seguintes mecanismos para uma governança oceânica mais eficaz no GG: (I) a realização de conferências frequentes e o aumento de treinamentos e exercícios navais combinados, (II) o aumento e a intensificação dos acordos navais; e (III) a criação de uma força marítima permanente. É também a partir desses três instrumentos que podemos mensurar o maior engajamento internacional do Brasil na região.

Como afirmado na introdução desta tese, os mecanismos de governança em segurança formam um sistema composto por normas, regras, práticas e instituições com o propósito de coordenar as interações entre os diversos atores presentes no cenário internacional (ADLER; GREVE, 2009). Desse modo, esses três instrumentos fazem parte desse sistema, que tem por objetivo fomentar a confiança recíproca e fortalecer as estruturas de segurança existente no Golfo da Guiné.

A nossa compreensão de governança oceânica reside na concepção de esforços, sistemas e processos de tomada de decisão, que envolvem diversos atores, nos domínios relacionados aos mares e oceanos. Estes atores compartilham objetivos e práticas comuns. Tal abordagem

⁸⁶ Com base na literatura existente (ESPACH, 2018; LUZ, 2016; PIMENTEL, 2021; STABLE SEAS, 2020; SEINER, 2020).

guarda uma relação intrínseca com o estabelecimento da estrutura e do processo que definem a questão da segurança no Golfo da Guiné. São esses elementos que criam oportunidades para promover uma transformação pacífica na região, por meio do alinhamento de expectativas e entendimentos mutuamente compartilhados.

Sobre o último instrumento especificamente, a criação de uma força marítima permanente, esse serve aos propósitos de buscar maior articulação entre as iniciativas existentes e de diminuir a sobreposição das suas ações. O estabelecimento de uma força marítima permanente permitiria o estabelecimento de um mecanismo contínuo e regular que favorecesse as trocas de informações, o monitoramento do tráfego e a realização de treinamentos conjuntos de civis e militares, para além das iniciativas descoordenadas e *ad hoc* existentes.

Dessa forma, este capítulo apresenta cada um desses mecanismos e aponta direções para maior envolvimento do Brasil na estrutura de governança oceânica do Golfo da Guiné por meio deles. Defendemos que o Brasil pode ter uma postura ativa nessas ações, inclusive na condução da força marítima. Apesar das limitações materiais, o Brasil pode ter um papel relevante nesse cenário, por meio da capacitação e treinamento de militares, por exemplo. Como será apresentado, o Brasil possui histórico de cooperação militar com o continente africano, e experiência na condução da Força Tarefa Marítima no Líbano, além já ter assumido por duas vezes o comando da Força Tarefa Combinada 151 (PEREIRA; SANTOS, 2022).

Como indicamos, o processo de governança do GG pode ser aperfeiçoado e concomitantemente os interesses nacionais brasileiros – como a defesa e a promoção da segurança do seu entorno estratégico, o aumento de ganhos econômicos e a maior projeção de poder internacional – podem ser alcançados.

6.1. Realização de conferências frequentes e aumento da participação em treinamentos e exercícios navais combinados.

Um dos componentes que fortalece a governança oceânica no GG é o aumento de conferências para discutir as práticas e experiências entre as Forças Navais e demais atores, bem como a intensificação da participação em treinamentos e exercícios navais combinados.

Algumas iniciativas já existentes nesse âmbito, tendo como objeto a promoção da segurança marítima no Atlântico Sul, podem ser citadas, como o 1º Simpósio Marítimo da ZOPACAS, em 2021, e as Conferências das Marinhas e Guardas Costeiras da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que já conta com sete edições.

Acredita-se que a troca de experiências entre os atores engajados na região do GG, assim como a realização frequente de conferências que envolvam os demais setores da sociedade, para além das Forças Armadas, como a academia, os tomadores de decisão e a opinião pública, contribui para a criação da consciência situacional marítima da área e permite o alinhamento das expectativas. A partir disso, podem ser executados projetos e parcerias comuns, mecanismos de consulta mútua, aumentando a coordenação entre as práticas existentes, tornando-as mais eficientes, e criando até mesmo outras ações, que não seriam possíveis de serem executadas de maneira unilateral (ADLER; GREVE, 2009).

Com o aumento da frequência de exercícios e conferências navais são construídas percepções semelhantes sobre quais são as ameaças em comum e, logo, sobre quais são as melhores práticas para combatê-las. Desse modo, a existência de práticas comuns cria uma perspectiva semelhante entre os diversos ciclos da governança oceânica sobre a segurança marítima, bem como intensifica a troca de informações e de *know-how*: “Tudo isso faz com que os países incrementem laços de confiança mútua, se desenvolvam e tenham a capacidade de atuar no Atlântico Sul com a necessária independência” (DEFESA, 2022).

Conforme apontado, o Brasil já participa de diversos exercícios militares combinados, voltados para a região do GG, como o Obangame Express, o Grand African Navy Exercise for Maritime Operations (“NEMO”), os Exercícios FELINO e a Operação Guinex. Mais ainda, a promoção de conferências e treinamentos conjuntos estão no âmbito da cooperação multilateral, que é a forma pela qual a política externa brasileira tradicionalmente se materializa.

A tabela abaixo (Tabela 1) apresenta os países com os quais a Marinha do Brasil realizou exercícios e treinamento combinados, de 2015 a 2021. Nela é possível perceber o foco do desenvolvimento dessas atividades com as nações da costa ocidental africana:

Tabela 1 – Exercícios e Treinamentos Navais Combinados da MB com demais Estados (2015 – 2021)

Marinha ou Guarda Costeira	Percentual
Estados da CPLP	34,1%
Estados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (“OTAN”)	15,9%
Estados da ZOPACAS (além da CPLP)	50%

Fonte: DE SOUZA JUNIOR, 2022, p. 20

Os exercícios militares trazem aprendizado operacional e técnico, bem como incrementam a segurança regional e as relações político-diplomáticas entre os atores envolvidos. Ainda, proporcionam maior visibilidade ao poderio naval brasileiro e a sua capacidade de engajar em forças marítimas, como abordado nas próximas seções (LEMOS, 2019, p. 15).

Ademais, por meio dos exercícios militares combinados, alguns produtos nacionais de defesa podem ser apresentados, bem como pode haver a realização de outros acordos de defesa. A transferência de equipamentos, a exemplo das aeronaves Tucano e Super Tucano, com boa aceitação internacional, também pode ser pensado em termos navais, de modo a incrementar a Base Industrial de Defesa (“BID”):

O envio de instrutores e assessores militares facilita a promoção de equipamentos produzidos pela indústria nacional. A recepção de alunos nas escolas militares do país fornecedor da cooperação coloca militares estrangeiros em contato com materiais com os quais eles irão se familiarizar. Da mesma forma, a realização de exercícios militares combinados pode servir como “vitrine” a esses equipamentos. Em todos esses casos, a cooperação tem a capacidade de influenciar no processo decisório de aquisição de equipamentos e serviços de defesa por parte da nação recebedora das atividades de cooperação (TEIXEIRA et. al., 2021, p. 96)

As conferências frequentes e os exercícios navais combinados, assim como o incremento de acordos na área de defesa – apresentado na próxima seção –, formam a estrutura e os processos que fundamentam a questão da segurança regional. Esses mecanismos formam o constructo social que fundamenta a região do GG, fortalecendo a confiança mútua. Ao promover esses instrumentos, é criada uma consciência situacional marítima comum,

alinhando os objetivos e expectativas entre os atores envolvidos. Assim, promove-se também a consolidação do processo de governança oceânica na região e, portanto, a segurança marítima do GG.

6.2. Incremento de acordos na área de defesa naval

Como acordos na área de defesa podemos citar aqueles de cooperação técnica, a assistência na formação de forças militares, o desenvolvimento conjunto de tecnologias de defesa e a venda de material de uso militar (LEMOS, 2019). Defendemos que o aumento de acordos entre os diversos atores contribui para a coordenação e maximiza as ações no combate às ameaças da região.

A promoção de acordos internacionais reforça o compromisso do Estado brasileiro com as normas e as regras do Direito Internacional, de acordo com seus princípios de relações internacionais⁸⁷. Nesse sentido, vários acordos de cooperação em defesa com países africanos foram estabelecidos, como Angola, África do Sul, Benin, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, e Senegal.

Dentro do âmbito do desenvolvimento de capacidades e da troca de experiências, destaca-se a colaboração voltada para o treinamento e aprimoramento de militares africanos por parte do Brasil firmados com Cabo Verde, Benin, Guiné-Bissau, Nigéria, Angola, São Tomé e Príncipe, Senegal, e África do Sul. O Brasil também possui acordos de prestação de assessoria a outros Estados Costeiros sobre o levantamento de suas plataformas continentais, como Namíbia, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Benin e Senegal (COUTINHO, 2017).

Ainda, sobre os acordos de cooperação naval do Brasil com a região, destacamos a formação da Marinha de Guerra da Namíbia pela Marinha do Brasil, desde 1994, em que mais de 1,2 mil militares foram treinados por nossa Força Naval. Além da criação da Marinha da Namíbia, o Brasil é responsável pelo treinamento de militares e doação de embarcações brasileiras à Marinha desse país. Também evidenciamos a cooperação com Cabo Verde, no qual há uma missão naval brasileira, além de contribuirmos para a formação de oficiais cabo-verdianos em instituições de ensino militar brasileiras (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020).

⁸⁷ Segundo a Constituição Federal (1988), em seu artigo quarto, os princípios das relações internacionais do Brasil são: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político.

Como mostrado nos capítulos anteriores, existe espaços para o estreitamento da cooperação naval com os demais países do GG, principalmente com os lusófonos. No âmbito da cooperação técnica no Golfo da Guiné, citamos o sistema YARIS, plataforma de compartilhamento de informações da Arquitetura de Yaoundé financiado pela União Europeia e pelo Governo da Dinamarca. O Brasil, por meio do seu Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (“SISTRAM”), que já possui acordos internacionais com as Marinhas de Angola e Camarões, também poderia contribuir para esse projeto. A presença de um sistema comum para a intercâmbio de dados entre as nações fortalece a confiança recíproca e contribui para o aprimoramento da segurança marítima regional.

A Marinha do Brasil já possui experiência em um sistema comum de troca de informações marítimos, uma vez que faz parte da Rede Transregional de Intercâmbio de Informações Marítimas. Tal rede é composta pela interconexão do SISTRAM com o "Open and Analysed Shipping Information System" de Cingapura, o "Maritime Safety Information System" da Índia, e o "Virtual-Regional Maritime Traffic Center", da Marinha Militar Italiana (DE MAIA, 2012, p. 230). Da mesma forma, o Brasil também teria capacidades de participar de um projeto semelhante junto aos Estados do Golfo da Guiné, em complemento às redes regionais existentes.

6.3. Criação de uma força marítima permanente

A criação de uma força marítima voltada para mitigar os problemas de insegurança do GG permitiria maior articulação entre as diversas iniciativas existentes. Uma força marítima estável auxiliaria no estabelecimento de um mecanismo permanente e regular que coordenasse os mecanismos já criados.

Antes do Golfo da Guiné, o Golfo de Áden, no Oriente Médio, e o restante da costa da Somália eram os principais alvos de crimes marítimos, principalmente da pirataria e do roubo armado. Uma das estratégias adotadas para mitigar esses problemas foi a criação de forças navais voltadas para o combate a esses ilícitos. Embora haja operações importantes que atuam na região, como a Allied Provider e a Allied Protector, lideradas pela OTAN, bem como a Operação Atalanta criada pela União Europeia, destacamos aqui a atuação das Forças Marítimas Combinadas (“FMC”) (SEINER, 2020).

As FMC é uma força naval multinacional composta por 33 Estados – incluindo o Brasil –, responsável pelo patrulhamento e pela preservação da segurança marítima na região do Golfos de Áden, do Golfo Pérsico/Arábico, do Mar Vermelho e do Oceano Índico. Ainda, a FMC é composta por três Forças Tarefas Combinadas (“FTC”), sendo a FTC 151 a responsável pela repressão da pirataria marítima. A partir da FTC 151, a qual é atribuída boa parte da responsabilidade pela queda dos ilícitos marítimos na região em que atua, podemos pensar na criação de uma força-tarefa com mandato internacional para o Golfo da Guiné (PEREIRA; SANTOS, 2022, p. 42).

É válido ressaltar que as operações navais na Costa da Somália, por exemplo, são respaldadas pela Resolução n.º 1816 (2008) do CSNU, a qual autoriza o combate à pirataria marítima no mar territorial somali. Embora a Resolução 2.634 de maio de 2022 do CSNU clame por ações nacionais, regionais e internacionais para o combate à insegurança marítima no Golfo da Guiné, ainda não existe a autorização do CSNU para a criação de uma força tarefa que possa atuar nas águas dos Estados do Golfo da Guiné.

No entanto, já existe discussões para a criação de uma Força Tarefa Marítima Regional no âmbito do Conselho de Paz e Segurança da União Africana. Em maio de 2022, os Chefes do Estado-Maior das Marinhas reunidos em Port Harcourt, na Nigéria, concordaram em constituir um comitê de especialistas técnicos para agilizar a criação da força-tarefa marítima regional (AMANIA AFRICA, 2022)

Apesar da responsabilidade primária dos problemas de insegurança regional serem de competência dos Estados do GG, a falta de experiência deles em operações navais complexas assim como as dificuldades em aprimorar seus recursos navais abre espaços para um estreitamento da cooperação naval. Desse modo, defendemos a criação de uma força marítima permanente que tenha um mandato de atuação internacional, com apoio dos Estados do GG. Essa força deve possuir tanto legalidade quanto legitimidade internacional, seja essa criada por meio de autorização do Conselho de Segurança da ONU, ou por meio de uma organização regional⁸⁸.

Pontuamos, ainda, que o aumento da militarização na região só será eficaz no longo-prazo se for acompanhado por uma série de esforços que foquem também nos problemas

⁸⁸ Conforme o artigo 52, parágrafo 1, da Carta da ONU: “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.”

socioeconômicos dos seus Estados. Conforme apontado, defendemos que para o processo da governança oceânica ser eficaz ele deve envolver todos os seus círculos.

Nesse sentido, o Brasil poderia se unir aos esforços de composição de uma Força Tarefa Marítima para o Golfo da Guiné. A participação do Brasil como membro observador do G7 + Amigos do Golfo da Guiné, nas operações militares Grand African NEMO, nos Exercícios FELINO, no Obangame Express e nas Operações Guinex, além dos investimentos e acordos de defesa com Namíbia, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe demonstram o engajamento do Estado da região. Para que o Brasil participe dessa operação de caráter naval, ela deve ser legitimada, seguindo os princípios e normas internacionais as quais guiam as relações internacionais do Brasil, como o respeito à soberania externa, a solução pacífica de conflitos e a não intervenção.

6.4. A contribuição brasileira para o processo de governança oceânica do GG

6.4.1. Histórico de cooperação em segurança e defesa do Brasil: a experiência em forças marítimas

A experiência brasileira em forças marítimas se relaciona com o histórico de cooperação do Brasil na promoção da segurança internacional. Nesse sentido, destacamos a participação brasileira em operações de paz desde 1956, quando o Brasil enviou tropas para a Força de Emergência das Nações Unidas (“UNEF”), no contexto da crise de Suez. Desde então, o país teve participação em aproximadamente 50 missões da ONU, sendo um dos países que mais contribui com tropas (DEFESA, 2018).

É nos anos 2000 que seu envolvimento ganha destaque no cenário internacional, principalmente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, durante os anos de 2003 a 2012. A diplomacia da solidariedade⁸⁹ do governo Lula, com maior ênfase nas relações Sul-Sul, tinha como lema a “não-indiferença”⁹⁰ (SOARES DE LIMA, 2005). Dentro dessa lógica, foi realizada pelo governo da época a reavaliação do papel do Brasil como potência média, que

⁸⁹ Essa ideia da solidariedade como motor para o ativismo diplomático ganhou força nos discursos do chanceler Celso Amorim e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

⁹⁰ A “não-indiferença” iria além da ideia da não-intervenção, que legitima a ingerência em assuntos internos de outros Estados, mas com a justificativa de justiça social (SOARES DE LIMA, 2005)

necessitava de uma política externa a sua altura. Dessa forma, o Estado brasileiro busca assumir um perfil de *global trader e player* (PECEQUILLO, 2008).

A política externa de Lula, a partir da ideia de “autonomia pela diversificação”, tinha como lema um sistema internacional mais justo e equilibrado, por meio da cooperação Sul-Sul. Isso significava estreitamento das relações com países da África, Ásia e Oriente Médio (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Nesse contexto, merecem destaque a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (“MINUSTAH”), de 2004, em que a liderança do componente militar foi assumida; e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (“UNIFIL”) de 2011, sobre a qual o Brasil passou a comandar o componente naval. Em ambos os casos, a diplomacia nacional alegou como finalidade a projeção de poder no cenário internacional, acompanhada da ideia da solidariedade e não-indiferença. Segundo Filipe Nasser (2012), nesse período, é possível observar a adoção de um modelo brasileiro de *peacekeeping* em concordância com a política externa, com a ênfase no desenvolvimento e na associação da eclosão dos conflitos com as desigualdades socioeconômicas.

Na região do Atlântico Sul, observa-se que, desde os anos 2000, o Brasil participou de missões na Costa do Marfim (2004-2017), Guiné-Bissau (2009-2020), Libéria (2004 – 2018), Senegal (2007-2011), Saara Ocidental (2007-em continuidade) e República Democrática do Congo (2013-em continuidade) (DEFESA, 2023).

É válido ressaltar que o Brasil apoia, principalmente, as operações que não empregam a força e possuam o consentimento do Estado receptor. Isso se justifica tanto pela ausência de excedentes materiais de poder do Estado brasileiro quanto por seus princípios de relações internacionais, conforme o art.4º da Constituição Federal de 1988. Essas mesmas razões explicam a preferência do Brasil por instituições multilaterais e por soluções pacíficas dos conflitos (VALENÇA; TOSTES, 2015).

No que tange às operações de manutenção de paz de caráter naval, podemos observar uma tendência crescente em ações desse tipo lideradas pela ONU, tendo maior destaque a Força Tarefa Marítima (“FTM”) como parte integrante da Força Interina das Nações Unidas no Líbano⁹¹ (“UNIFIL”). A FTM-UNIFIL marcou a primeira vez que a ONU se tornou encarregada por uma operação marítima em larga escala e duradoura (FRANCO, 2016, p.

⁹¹ Em inglês, United Nations Interim Force in Lebanon.

412). Inicialmente sob o comando de forças armadas europeias, o comando da FTM da UNIFIL pertenceu ao Brasil de 2011 a 2020.

Para Adriana Abdenur, três são as principais razões que levaram ao Brasil assumir a FTM desde 2011: (I) maior participação nas questões de segurança do Oriente Médio – o que se relaciona com a busca de liderança brasileira no Sul Global; (II) as relações históricas e sociais entre Líbano e Brasil – o Brasil tem a maior diáspora libanesa do mundo, além de muitos brasileiros viverem no Líbano⁹²; (III) a oportunidade de expandir a capacidade naval brasileira – de acordo com a nova estratégia naval para o Atlântico Sul, que se relaciona com a percepção desse espaço como oportunidades de cooperação e de novas ameaças (ABDENUR, 2016). Desse modo, afirmamos que assumir o comando do componente naval da UNIFIL fez parte da estratégia de política externa brasileira pela busca de maior inserção e protagonismo internacional.

Outra experiência brasileira que merece destaque é sua participação na FTC-151. Entre junho e novembro de 2021, o Brasil assumiu pela primeira vez o comando da FTC-151 e, mais uma vez em agosto de 2022, sendo o único país da América do Sul a realizar esse feito. Como afirmando pelo então Comandante de Operações Navais, Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen:

a Marinha, ao assumir o Comando da CTF-151, reforça a posição do Brasil como ator capaz de contribuir para o esforço de manutenção e segurança das linhas de comunicação marítimas, participando de uma coalizão internacional de combate à pirataria, respeitando os limites de atuação do Estado brasileiro. Além disso, trata-se de uma oportunidade ímpar para sedimentar conhecimentos nos níveis operacional e tático, aprimorando, assim, a doutrina e os procedimentos concernentes às Operações de Segurança, Defesa e Controle do Tráfego Marítimo, dentre outros (AGÊNCIA MARINHA DE NOTÍCIAS, 2022)

Sobre os ganhos em participação de Forças Tarefas Marítimas, podemos citar o aperfeiçoamento de procedimentos táticos e doutrinários, e embora haja desafios logísticos, como a manutenção de navios de guerra nacionais longe de sua base por um período prolongado, pudemos:

aprimorar a coordenação dos diversos órgãos envolvidos, assim como a adoção de soluções inovadoras e eficazes para os problemas encontrados. Os Estados-Maiores e tripulações dos navios, por sua vez, retornam ao Brasil com rica experiência de tolerância e respeito à diversidade, proporcionada pelo convívio internacional e multicultural (ALMEIDA, 2017).

⁹² Estima-se que 10 milhões de pessoas de descendência libanesa viva no Brasil e haja mais de 16 mil brasileiros vivendo no Líbano (MRE, 2018).

Assim como na FTM-UNIFIL e na FTC-151, o Brasil pode contribuir ativamente para uma Força Tarefa Marítima voltada para o Golfo da Guiné, e logo atender aos seus objetivos estratégicos, conforme estabelecido nos seus principais documentos de defesa. Como indicado pelo Livro Branco de Defesa Nacional (2020), o Brasil deve se atentar para o aumento dos ilícitos marítimos no Golfo da Guiné e contribuir diretamente para a promoção da segurança na região.

Reforçamos, mais uma vez, que a instituição de uma força marítima permanente, mediante o consentimento dos Estados da região, fortalece o compromisso do Brasil com a autodeterminação das nações e a preservação da soberania externa, bem como com a busca de soluções pacíficas para os conflitos. O envolvimento brasileiro nessa ação também pode trazer benefícios econômicos e políticos ao Brasil, como a busca pela segurança em seu entorno estratégico, aumento de trocas comerciais e maior influência no sistema internacional. Desse modo, o envolvimento brasileiro em uma operação de paz de caráter naval no Golfo da Guiné, legalmente reconhecida, possibilita a convergência das suas ambições materiais e ideológicas.

6.4.2. Desafios à contribuição brasileira

Apesar dos possíveis ganhos para a oceanopolítica nacional e da importância de um maior engajamento brasileiro no GG – reforçada pelos principais documentos nacionais de defesa –, algumas questões se apresentam como entraves à promoção da governança oceânica da região pelo Brasil. Embora faça parte do interesse brasileiro aumentar sua presença operacional regular na África Ocidental, a falta de recursos e mudanças políticas são grandes barreiras para o estreitamento dessa cooperação. Ainda, a experiência mostra que se deve buscar a formulação de políticas de longo-prazo, com maiores lastros institucionais, que não fiquem à mercê das mudanças governamentais e das oscilações das vontades políticas.

Acreditamos que um maior engajamento nacional na região pode contribuir para uma maior projeção internacional do país, uma vez que a política de defesa e a política externa devem caminhar juntas. No entanto, apesar da importância da coordenação e da existência de diretrizes comuns entre essas políticas públicas, na prática, percebemos a ausência de um componente unificador entre as perspectivas do Ministério das Relações Exteriores e das Forças Armadas: “a falta de um elemento integrador das visões do Itamaraty, da Marinha, do

Exército e da Aeronáutica permanece (...) Traço comum tanto a diplomatas quanto a militares, no entanto, é o zelo com que procuram resguardar suas respectivas autonomias corporativas” (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 80). Ainda,

embora o Brasil considere necessário canalizar esforços para as dimensões socioeconômicas e humanitárias no âmbito das operações de paz, essa atuação, na África, não é seguida de forma estrita. O objetivo presente na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020) de vincular a atuação na dimensão securitária com a desenvolvimentista, portanto, não se concretiza em relação a esses países africanos, em que as estratégias de cooperação técnica e de participação em operações de paz seguem lógicas próprias. (...) Nesse aspecto, destaca-se o que o diplomata Filipe Nasser (2012) apontou como “solidariedade seletiva” do Estado brasileiro, tendo em vista a ausência de uma política mais coerente em relação à participação em tais operações (DE OLIVEIRA; DOS SANTOS JUNIOR, 2022, p. 242 e 243).

Embora nos anos 2000 seja possível observar o incremento da cooperação internacional entre o Brasil e o continente africano, inclusive na área de segurança e defesa, desde 2013 observamos um declínio dessa relação. Com o governo de Dilma Rousseff (2013-2016), observa-se redução no ativismo internacional do Brasil, devido tanto a um abandono da diplomacia presidencial realizada pelo seu antecessor, quanto pelas crises econômica e política enfrentadas, as quais culminaram no seu impeachment em 2016 (SARAIVA, 2014).

Com o governo interino de Michel Temer (2016-2018), tem-se uma guinada às relações bilaterais e a priorização das relações com os EUA, com a Europa Ocidental e com os parceiros do Mercosul, esse último com maior viés comercial (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Da mesma forma, com a eleição de Jair Bolsonaro, foi possível observar uma redefinição da política externa brasileira, com foco nas relações com o mundo ocidental (CASARÕES, 2021). Logo, em ambos os governos as relações Sul-Sul e os projetos do continente africano deixaram de ser o eixo da política externa brasileira. Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições presidenciais de outubro de 2022, a perspectiva é que os laços com o continente africano voltem a ser prioridade da nossa agenda internacional.

Inferimos que, além da falta de recursos e dos problemas econômicos serem responsáveis pelo menor engajamento das políticas de defesa e menores investimentos no setor, a cooperação Sul-Sul carece de institucionalidade, de modo que as políticas de governo se sobreponham às políticas de Estado “tornando os projetos na África mais vulneráveis diante de conjunturas desfavoráveis” (DE OLIVEIRA; DOS SANTOS JUNIOR, 2022).

Segundo Raphael Lima (2015), a baixa articulação entre as políticas externa e de defesa nacional deve-se, entre outros fatores, a (I) discordâncias sobre o emprego das Forças Armadas – se essas devem atuar mais ou menos no âmbito doméstico e a divisão de recursos

de defesa entre as agendas externa e doméstica; (II) a falta de organização institucional entre o Ministério da Defesa e o Itamaraty – como a ausência de um corpo burocrático civil especializado em política externa no MD, o pouco interesse no MRE sobre defesa⁹³, além da comunicação precária entre os dois órgãos, o que faz com que maior parte dos contatos interagências seja informal e *ad hoc*.

Apesar desses desafios, percebe-se uma atenção crescente sobre a situação do GG por esses órgãos, uma vez que, em maio de 2019, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné, com representantes do MD, do MRE e da Marinha (BRASIL, 2019). Ainda, o envolvimento brasileiro na região do GG está amparado pelos principais documentos de defesa estatais, como o PND, END e o LBDN. Esse interesse nacional pode ser percebido pelas ações diplomáticas e de defesa voltadas para a região, conforme apontadas nesta tese. É a partir dos arranjos existentes que o Brasil pode aumentar seu engajamento no Golfo da Guiné, de modo a contribuir para a governança oceânica do GG e, assim, fortalecer a sua segurança.

O Brasil, ao participar de instituições como a ZOPACAS e o Grupo do G7 + Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG), reforça seu compromisso com órgãos multilaterais e com a preocupação da segurança marítima no Atlântico Sul. Isso somada a sua experiência na FTM-UNIFIL e na FTC-151, e nas operações militares direcionadas ao GG, demonstram as capacidades e os interesses de estreitar sua participação na região. As reuniões e documentos emitidos pela ONU e pelas organizações regionais, por sua vez, sinalizam a abertura para a criação de uma força marítima permanente no GG.

O processo decisório brasileiro de fazer parte de uma força permanente naval no GG está, portanto, em consonância com as três esferas: interna, regional e internacional. Na primeira, tem-se o alinhamento dessa ideia com os objetivos das políticas externa e de defesa. No âmbito regional, tem-se o interesse no GG por fazer parte do seu entorno estratégico, conforme argumentado na introdução desta tese. Na esfera internacional, têm-se a concordância dessa possível iniciativa com os princípios brasileiros de relações internacionais, como o multilateralismo, respeito à soberania externa e solução pacífica dos conflitos (TAULOUIS, 2020).

⁹³ Apesar de o Itamaraty possuir dois órgãos direcionados ao tema de segurança e defesa, a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa e a Divisão de Paz e Segurança Internacional, Raphael Lima (2015) argumenta que a temática ainda é pensada de forma superficial pelo instituto.

Em termos práticos, a concretização dessa operação naval depende dos trâmites domésticos e internacionais, no entanto o Brasil precisa vislumbrar esse cenário, a fim de planejar e tomar ações nessa direção. Como apontado, as políticas externa e de defesa são políticas públicas, isto é, pensadas no longo-prazo, com o fim de atender aos interesses nacionais.

6.5. Considerações Parciais

Este capítulo buscou fazer recomendações visando tanto tornar o processo de governança oceânica do Golfo da Guiné mais eficaz, quanto trazer prescrições para as políticas públicas nacionais – nomeadamente para a política externa e para a política de defesa brasileiras. Desse modo, atendemos ao objetivo desta tese ser *policy-oriented*.

Ao identificarmos os principais desafios aos estabelecimento da “boa” governança oceânica no GG – tais como, o excesso de iniciativas e a sobreposição dos seus mandatos, recursos precários e ausência de leis criminais comuns na região – propusemos três mecanismos para mitigar esses problemas: (I) a realização de conferências frequentes e o aumento de treinamentos e exercícios navais combinados; (II) o aumento e a intensificação dos acordos navais; e (III) a criação de uma força marítima permanente.

É também a partir desses três mecanismos que o Brasil pode aumentar sua participação na promoção da segurança marítima da região e, logo, na sua estrutura de governança oceânica. O aumento de conferências navais e de exercícios militares conjuntos proporcionam a criação de uma mesma consciência marítima e a consolidação de objetivos e práticas comuns. Da mesma forma, a intensificação de acordos navais promove a coordenação e potencializa as ações voltadas para a segurança regional. Por sua vez, a criação de uma força marítima com mandato internacional e com contribuição brasileira atenderia, por exemplo, ao problema de ausência de articulação entre as iniciativas existentes no GG, bem como aos desígnios da oceanopolítica nacional.

O Brasil possui experiência prévia e interesses para tal, como pode ser evidenciado pela sua participação nos treinamentos e nos exercícios navais combinados, nos seus acordos de cooperação em segurança e defesa com alguns Estados da região, bem como pela sua participação na FTM-UNIFIL e na FTC 151.

É válido ressaltar que a criação de uma eventual força marítima de caráter permanente no GG requer apoio internacional e legitimação pelos principais organismos internacionais. É a partir da promoção da governança oceânica no Golfo da Guiné que o Brasil pode atingir uns dos seus principais objetivos da sua oceanopolítica.

7. CONCLUSÕES

Nesta tese, respondemos à seguinte pergunta de pesquisa: “Quais são as lacunas dos processos securitários de governança no Golfo da Guiné e qual pode ser a contribuição brasileira para o seu fortalecimento?”. Ao responder esse problema reiteramos nossa hipótese central de que a principal fragilidade do processo de governança oceânica do GG, no que tange aos seus aspectos securitários, é a presença de diversas iniciativas voltadas para a promoção da segurança regional, mas com uma coordenação insuficiente entre elas. A partir disso, destacamos que o Brasil possui interesses e capacidades de desempenhar um papel significativo no fortalecimento desse processo.

Para chegar à conclusão da primeira parte do problema desta pesquisa aplicada, analisamos as principais iniciativas voltadas para a segurança marítima no Golfo da Guiné, que formam a estrutura de governança oceânica regional. Empregamos como critérios (I) a convergência de políticas e de marcos legais voltados para o problema da insegurança marítima do GG; (II) a existência de experiências compartilhadas, problemas comuns e soluções conjuntas entre os atores envolvidos; e (III) a criação de uma rede de instituições transfronteiriças com o objetivo de promover a segurança marítima. Para cada critério, utilizamos seus respectivos indicadores de verificação, de modo que os classificamos dentro da escala de convergência como “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória”.

Ao conduzir essa análise, identificamos que o processo de governança oceânica no GG, especialmente em relação à segurança, pode ser caracterizado como “limitado”. O desafio predominante reside na proliferação de várias iniciativas que apresentam uma baixa articulação entre si. Isso resulta na fragmentação no uso de recursos escassos, tanto militares quanto orçamentários, além de intensificar a competição pelo estabelecimento da agenda regional e contribuir para rivalidades geopolíticas.

Ainda, ao realizar essa análise crítica do processo de governança oceânica do Golfo da Guiné, também contribuimos para o desenvolvimento de critérios para avaliar a performance dos processos de governança oceânica em segurança e defesa, demonstrando a viabilidade dessas concepções na prática.

Em relação à solução apresentada para responder a segunda parte do nosso problema de pesquisa – qual seria a contribuição brasileira para o fortalecimento do processo de

governança oceânica no GG – propusemos três mecanismos: (I) a realização de conferências frequentes e o aumento de treinamentos e exercícios navais combinados, (II) o aumento e a intensificação dos acordos navais; e (III) a criação de uma força marítima permanente.

Desse modo, nosso objetivo principal foi analisar criticamente os processos de governança oceânica no Golfo da Guiné com foco em seus aspectos securitários e, a partir disso, apresentar as possibilidades e as vantagens de uma maior inserção brasileira na região. Ao fazê-lo, contribuímos tanto para literatura de governança oceânica quanto para a formulação das políticas públicas nacionais. Argumentamos, dessa forma, que a promoção desses três mecanismos promove concomitantemente a governança oceânica no GG e os interesses brasileiros.

Também conseguimos comprovar nossas hipóteses secundárias: (I) a ideia de que a consolidação dos processos de governança oceânica é fundamental para o fomento da segurança regional; (II) o maior envolvimento por parte do Brasil no Golfo da Guiné pode contribuir tanto para o fortalecimento da governança oceânica na região quanto para a promoção dos interesses brasileiros; e (III) os interesses do Brasil no Golfo da Guiné se justificam principalmente no contexto do Atlântico Sul.

Para isso, esta tese foi dividida em cinco capítulos, além da introdução e desta conclusão. Na introdução, apresentamos nosso problema de pesquisa, nossos objetivos, nossas hipóteses e o método adotado para a realização deste trabalho. No segundo capítulo, apresentamos a necessidade de trazer o debate da governança oceânica para os temas da segurança e da defesa. Também expusemos a importância internacional do Golfo da Guiné e o porquê dessa região fazer parte do interesse nacional brasileiro, a partir da perspectiva da oceanopolítica.

Ainda, identificamos os interesses brasileiros no GG a partir da perspectiva da oceanopolítica nacional. Para tal, adotamos o conceito de oceanopolítica de Costa (2016) como o campo de estudos que investiga a relação do Estado com os espaços oceânicos e seu impacto para criação de políticas marítimas que visem o engrandecimento estatal.

Alicerçado nesse panorama da oceanopolítica, apresentamos a relevância dos elementos econômicos, estratégicos, políticos, sociais e culturais que o espaço oceânico do Golfo da Guiné tem para o Brasil.

A importância econômica e estratégica do GG para o Brasil decorre, principalmente, da sua localização geográfica, o Atlântico Sul, nosso entorno estratégico imediato, de acordo

com os principais documentos de defesa nacionais, como a PND, END e o LBDN. Ainda, é por meio do Atlântico Sul que o Brasil realiza 95% do seu comércio internacional e onde podem ser encontradas a maior parte das suas reservas de petróleo e gás natural, assim como quase metade da nossa produção de pescado. É também no litoral sul atlântico brasileiro que há a maior concentração da população nacional.

Ademais, o Atlântico Sul bem como o Golfo da Guiné possui grande potencial de exploração, dadas as suas riquezas naturais, como petróleo e gás. Alguns fatores fazem com que a produção petrolífera da região seja vantajosa e possa vir a sobrepor à produção do Golfo Pérsico/Arábico, como a maior parte da produção ser *offshore*, a qualidade do óleo, além da posição mais próxima dos países consumidores.

Sobre a relevância estratégica do GG, percebe-se que a região, devido em parte às suas riquezas, bem como todo o Atlântico Sul, possui larga presença de potências extrarregionais, como os EUA, o Reino Unido, a França, a China, a Rússia, a Turquia, a Dinamarca e o Marrocos.

Além disso, todas as Linhas de Comunicação Marítimas do Brasil partem do Atlântico Sul. A maior preocupação com a segurança marítima também se relaciona com o fato das atuais ameaças internacionais, como o tráfico ilegal, terem ligação direta com os espaços oceânicos, dado o seu caráter transnacional.

Ainda, do ponto de vista estratégico-securitário, o Golfo da Guiné é alvo de inúmeros ilícitos internacionais, como a pirataria marítima e o roubo armado, cujos incidentes têm se afastado cada vez mais das costas dos Estados do GG, fazendo com que as ameaças que assolam a região sejam potenciais riscos ao Brasil.

Da perspectiva política, compreendemos que o maior engajamento brasileiro na região faz parte da lógica de cooperação Sul-Sul, que visa a redução de assimetrias na distribuição de poder internacional. O Brasil por ser um país com ausência de excedentes materiais de poder, encontra no estreitamento da relação com os países do Sul global, como os do GG, uma forma de buscar maior visibilidade no cenário internacional.

Ainda, o envolvimento brasileiro na região por meio da cooperação naval com países do GG, pela realização de exercícios navais combinados e pelos acordos de cooperação militar, leva a ganhos de *know-how*, logísticos, doutrinários e táticos. A partir de treinamentos e

operações militares conjuntas, por exemplo, o Brasil pode promover seus produtos da indústria nacional de defesa, resultando em aumento das trocas comerciais.

Sobre a importância da proximidade sociocultural, além da língua portuguesa em comum com alguns Estados do GG, destacamos o impacto do Brasil no campo ideacional, aspecto em que nos diferenciamos dos países do Norte Global. Em relação à cooperação humanitária com a região, enquanto os parceiros tradicionais focam na contribuição financeira, o Brasil, por suas limitações orçamentárias, é responsável mais pelo fornecimento de transporte, pessoal e material. Ainda, o Brasil se destaca pela formação de militares no continente, o que permite a construção de princípios comuns, levando a boa aceitação desses países para o engajamento brasileiro na região. Esses elementos permitem o compartilhamento de valores simbólicos, aumentando espaços para a criação de acordos que visem ganhos mútuos.

No capítulo três, abordamos as discussões sobre governança global e, principalmente, sobre governança oceânica. Também apresentamos o conceito de “boa” governança oceânica como sinônimo de uma governança que seja, de fato, implementada. A delimitação da nossa pesquisa sobre o conceito de governança oceânica foi direcionada aos setores de defesa e de segurança. Dado o fato de os oceanos serem considerados patrimônio comum da humanidade, onde vigoram o princípio da liberdade de navegação e o jogo de interesses da política internacional, entendemos que por meio do fortalecimento dos aspectos securitários da governança oceânica, os demais aspectos, como o socioeconômico, o ambiental, o cultural e o ético possam vigorar

Soma-se a isso o fato dos espaços oceânicos serem distintos dos espaços terrestres, devido a suas particularidades, como a) ausência de presença humana em grande parte da sua extensão; b) ordenamento jurídico próprio, com base na CNUDM de 1982; c) grandes espaços marcados pela ausência da soberania; d) lógica de transitoriedade, diferente da lógica de permanência dos meios terrestres; e e) maior dificuldade de acesso, aumentando a dependência de recursos financeiros e tecnológicos e acentuando a assimetria entre os Estados ricos e pobres. É também devido a essas particularidades que propusemos o estudo da oceanopolítica.

Desse modo, com base na revisão de literatura realizada definimos *governança oceânica como esforços, sistemas e processos de tomadas de decisões, entre diferentes atores, no que tange aos aspectos ligados aos mares e aos oceanos, os quais compartilham dos mesmos objetivos* (grifo nosso). Mais ainda, governança oceânica envolve os círculos individual, local,

nacional, regional e global. Abrange os domínios socioeconômico, ambiental, cultural, de defesa e segurança e ético, além de possuir as dimensões normativa, política e institucional.

Ainda, nos valendo das recomendações do Institute on Governance, pautamos a nossa análise do processo de governança oceânica do Golfo da Guiné pelos mecanismos que compõem essa estrutura e, mais ainda, adotamos três critérios para analisar esses mecanismos: (I) as suas políticas e os marcos legais; (II) a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas; e (III) as suas instituições transfronteiriças

Já no quarto capítulo, tratamos da questão da insegurança marítima no Golfo da Guiné, onde evidenciamos a ligação entre segurança marítima e governança oceânica. Como um dos nossos objetivos é contribuir para a segurança marítima do GG, foi sobre os mecanismos de cooperação em defesa e segurança que focamos nossa investigação. Como apontado, apesar dos domínios da governança oceânica serem indivisíveis, o fortalecimento da segurança e da defesa é fundamental para que os demais possam ser promovidos.

Para delinear os Estados que fazem parte do Golfo da Guiné nesta tese, adotamos uma perspectiva ampla de segurança, seguindo a definição da Marinha do Brasil (MB). Portanto, os seguintes Estados são considerados parte da região: Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Além disso, ao abordarmos as principais ameaças no Golfo da Guiné, como a pirataria, o terrorismo, a pesca INN e o tráfico ilegal, dentro de um conceito amplo de segurança, estamos considerando não apenas ameaças militares, mas também ameaças não militares direcionadas a atores estatais e não estatais, incluindo sociedades, economia e meio ambiente.

Como nosso objetivo foi investigar os processos securitários na governança oceânica do Golfo da Guiné, com o intuito de permitir que o Brasil contribua para esses esforços, também apresentamos a arquitetura de segurança existente na região. Ao fazê-lo, abordamos as iniciativas nacionais, com foco nos Estados dentro do nosso recorte analítico – Angola, Cabo Verde, Camarões, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe –, bem como as iniciativas regionais e internacionais. Defendemos a ideia de que o fortalecimento desses mecanismos contribui para a consolidação dos processos de governança e, conseqüentemente, para o fortalecimento da segurança do Golfo da Guiné.

Conforme apontado, no quinto capítulo, empregamos os seguintes critérios da “boa” governança oceânica na investigação da arquitetura de segurança do GG: (I) as suas políticas e os marcos legais; (II) a troca de experiências, a identificação de problemas comuns e a busca por soluções conjuntas; e (III) as suas instituições transfronteiriças. Para cada um deles, classificamos as escalas de convergência dos mecanismos de cooperação da região como “nenhuma”, “pouca”, “limitada” e “satisfatória”.

No primeiro critério, focamos nossa investigação nas seguintes iniciativas de ordem legal e política específicas para o Golfo da Guiné: a Estratégia Marítima Africana 2050 (2012), a Carta de Lomé (2016), a Comissão do GG (2001), a Estratégia Marítima Integrada da ECOWAS (2014), e a Estratégia de Segurança dos Interesses Vitais no Mar das ECCAS (2008).

No segundo critério, foi possível conceber que muitas ameaças são comuns aos Estados da região e que a maioria visa soluções conjuntas, participando de exercícios militares combinados.

Por fim, no terceiro critério, analisamos o envolvimento dos atores nas iniciativas transnacionais, nas internacionais – tais como a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia para o GG e seu projeto Presenças Marítimas Coordenadas (“PMC”), o AFRICOM, o G7 + Amigos do Golfo da Guiné e nas regionais – a citar, a Arquitetura de Yaoundé, GoGMI e o GOG-MCF/SHADE.

Por meio de nossa análise, pudemos concluir que a principal lacuna do processo de governança oceânica no GG é a existência de diversas iniciativas com os mesmos propósitos e com pouca coordenação entre elas. Soma-se a isso os problemas socioeconômicos dos Estados da região, as rivalidades políticas e a sobreposição de interesses dos atores externos em detrimento das necessidades locais.

Ainda, o emprego desses critérios atende tanto às nossas ideias – (I) o estabelecimento de uma governança oceânica na região envolve a cooperação normativa, política, institucional, em que haja diálogo com os atores interessados, buscando soluções comuns para problemas comuns; e (II) a coordenação dos mecanismos independentes de cooperação existentes na região, mais do que atenderem a objetivos e diretrizes comuns, devem visar aos desenvolvimentos locais, de forma autônoma – quanto às nossas hipóteses secundárias – os interesses brasileiros no GG se justificam a partir do Atlântico Sul e que a promoção da

governança oceânica na região pode beneficiar tanto o Brasil quanto o Golfo da Guiné –, uma vez que é por meio deles que apresentamos espaços para maior atuação brasileira na região.

Finalmente, o último capítulo da tese é prescritivo, onde fizemos recomendações para tornar o processo de governança oceânica do GG mais eficaz, apontando como o Brasil pode se envolver em cada uma delas. Compreendemos, a partir da perspectiva da oceanopolítica nacional, que o maior envolvimento do Brasil no Golfo da Guiné se faz necessário, e que por meio da promoção dos mecanismos indicados – (I) a realização de conferências frequentes e o aumento de treinamentos e exercícios navais combinados, (II) o aumento e a intensificação dos acordos navais; e (III) a criação de uma força marítima permanente – é possível a promoção tanto da “boa” governança oceânica da região quanto dos interesses nacionais.

Esses mecanismos permitiriam a criação de objetivos e práticas comuns entre os diversos *stakeholders* da governança oceânica do GG, com a priorização das mesmas pautas e a criação de soluções conjuntas. Sobre a criação de uma força permanente, esta deve ser feita com parcimônia, possuir legalidade internacional e legitimidade perante os Estados da região. A proposta da criação de força marítima de caráter permanente deve-se tanto as vulnerabilidades das capacidades militares dos Estados do GG, bem como o aumento da organização e capacidade de atuação internacional dos grupos criminosos que antes se limitavam às costas marítimas.

Ainda, apenas a ação militar não é suficiente e pode aumentar os riscos das ameaças, como no caso nigeriano, cujo emprego excessivo da força por parte do governo levou ao fortalecimento dos grupos insurgentes dentro do seu território. Logo, qualquer solução pensada para o GG deve envolver também suas comunidades e os demais atores da região.

Cabe aqui ressaltar também que ao empregarmos critérios para analisar o processo de governança oceânica no Golfo da Guiné, bem como criar recomendações para que ele se torne mais eficaz, não buscamos impor valores hierárquicos e definirmos o que é “certo” e “errado”. Não queremos reproduzir a tradicional fórmula de cooperação internacional Norte-Sul, em que a ajuda internacional só ocorre por meio da adoção de certas condições políticas e econômicas pelos países assistidos, mas sim visar que a estrutura de segurança do GG se fortaleça, respeitando a autonomia e independência dos Estados da região.

Conforme apontado, as recomendações para o aperfeiçoamento do processo de governança no GG deve a) respeitar a autonomia dos Estados africanos; b) ter em mente que a maioria dos seus problemas de governança, como a incapacidade de prestação de contas, é de

responsabilidade das elites de cada Estado, as quais dedicam mais tempo gerenciando recursos externos do que construindo capacidades domésticas; c) a responsabilidade primária do desenvolvimento das estruturas é dos próprios Estados, principalmente considerando os conhecimentos locais, de modo a garantir a autonomia e a sustentabilidade desses processos; d) buscar diminuir a dependência dos países desenvolvidos.

Sendo um Estado do Sul global, o Brasil pode por meio dos mecanismos listados buscar uma cooperação mais horizontal com os Estados do GG. Apesar da análise do processo de governança dever se adequar a cada contexto, argumentamos que os mecanismos aqui propostos são viáveis e tangíveis com a realidade, além de buscarem a transparência e o diálogo ao aumentar a coordenação entre os atores,

Ressaltamos também que no ano de finalização desta tese, 2023, o Protocolo de Yaoundé completa 10 anos. Apesar dos desafios mencionados, nesses anos podemos perceber uma tendência de maior comprometimento dos Estados da região com a segurança marítima do GG. Durante essa década, houve o estabelecimento progressivo de uma “cultura de colaboração”, como mencionado pelo Dr. Assis Malaquias, um dos formuladores da Arquitetura de Yaoundé⁹⁴, e da ideia de que não é possível tratar as questões de segurança marítima de forma separada, apenas com base nas fronteiras terrestres. Ao identificar seus problemas marítimos como um problema de toda a região, os Estados do Golfo da Guiné fortalecem o processo de governança oceânica e se abrem para o estreitamento da cooperação internacional.

Como entorno estratégico imediato, deve haver maior envolvimento brasileiro na região e, conforme apontado, há indicativos de uma boa aceitação desse movimento por parte dos Estados do GG. Cabe à política externa e à política de defesa brasileiras o entendimento de que as ações externas do país devem possuir a mesma direção e que os interesses nacionais devem servir ao Estado, e não às suas diferentes repartições.

⁹⁴ Ver mais em AFRICA CENTER. **Ten Years of the Yaoundé Protocol: Reflections on Maritime Security in the Gulf of Guinea.** Junho de 2023. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/ten-years-of-the-yaounde-protocol-reflections-on-maritime-security-in-the-gulf-of-guinea/>. Acesso em jun. de 2023.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL maritime task force. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 3, p. 389- 415, 2016.

ABDENUR, Adriana; DE SOUZA NETO, Danilo. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** vol. 57, n. 1, 2014, pp. 5-21.

ACNUR. Agência da ONU para refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/nigeria/>. Acesso em 20 jul. 2022.

_____. O Atlântico Sul e a Cooperação em defesa entre o Brasil e a África. In.: NASSER, Reginaldo; DE MORAES; Rodrigo (org.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**, Ipea, Brasília, 2014 (2014a), pp. 215-238.

ADEWUMI, Ibukun; SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luís; IGLESIAS-CAMPOS, Alejandro. The Salient Dynamics of Cross-Border Ocean Governance in a Regional Setting: An Evaluation of Ocean Governance Systems and Institutional Frameworks in the Guinea Current Large Marine Ecosystem. **Frontiers in Marine Science**. Jan. 2022.

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. A framework for the study of security communities. In: ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. (orgs.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 29-66.

ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. **Review of International Studies**, 35, 2009, pp. 59–84.

AFFONSO, Luiza; VALENÇA, Marcelo. A Cooperação Internacional e a Insegurança no Golfo da Guiné: Rumo a uma governança oceânica? **Revista Marítima Brasileira**, 2º Trimestre de 2023. pp. 139-154.

AFRICA DEFENSE FORUM (ADF). **Grand African NEMO makes waves in Gulf of Guinea**. 2022. Disponível em: <https://adf-magazine.com/2022/11/grand-african-nemo-makes-waves-in-gulf-of-guinea/>. Acesso em 04 jan. 2023.

_____. Uma Missão Marítima. Forças de Segurança Unem-se para Proteger um Mar de Oportunidades. **ADF Magazine**, vol. 15, n., 2022. Disponível em: https://adf-magazine.com/ADF_V15N3_POR.pdf. Acesso em 04 jan. 2023.

AFRICAN CENTER. **African Center For Strategic Studies**. 2018. Disponível em: <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2018/03/Trimua-PORT.pdf>. Acesso em 10 jan. 2023.

AFRICOM. Comando dos EUA para a África. **Obangame Express**. Disponível em: <https://www.africom.mil/topic/obangame-express>. Acesso em ago. 2022.

AGÊNCIA MARINHA DE NOTÍCIAS. **Brasil assume comando de Força-Tarefa marítima internacional**. Agosto de 2022. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/brasil-assume-comando-de-forca-tarefa-maritima-internacional>. Acesso em 22 de outubro de 2022.

AGENDA 2030. **Site da Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>. Acesso em 22 de maio de 2020.

AJALA, Olayinka. Formation of Insurgent Groups: MEND and Boko Haram in Nigeria. **Small Wars & Insurgencies**, vol. 29, n. 1, 2018, pp. 112-130.

ALEMIKA, Etannibi (Ed.) **The Impact of Organised Crime on Governance in West Africa**. Friedrich-Ebert-Stiftung, Nígeria, 2013. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/10199.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2021.

ALENCASTRO, Luiz Felipe. As três eras do Atlântico Sul. **Revista USP**, São Paulo, n. 123, 2019, p. 12-28. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/165099/158233>. Acesso em 12 de maio de 2020.

ALI, Kamal-Deen. Maritime security cooperation in the Gulf of Guinea: prospects and challenges, Doctor of Philosophy thesis, Australian National Centre for Ocean Resources and Security (ANCORS), University of Wollongong, 2014.

ALMEIDA, Claudio H. M. de. A Participação Brasileira na UNIFIL: Contribuição para as Relações Brasil-Líbano. In: SCHERER, Lígia; GOULART, Felipe; VELOSO, Pedro (Org.). **Brasil-Líbano: Legado e Futuro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. p. 35-77

ALMEIDA, Eugênio Costa; BERNARDINO, Luís. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a persecução da segurança marítima da bacia meridional atlântica. **Revista Militar**, n. 2532, p. 43 - 61, jan. 2013. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/797>.

ALSINA Jr., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, 2003, pp. 53-86. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>. Acesso em 15 de maio de 2020.

AMANI AFRICA. Insights on the Peace and Security Council. **Briefing on the maritime security in the Gulf of Guinea**. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://amaniafrica-et.org/briefing-on-the-maritime-security-in-the-gulf-of-guinea/>. Acesso em 22 de dez. 2022.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília, D.F.: FUNAG; São Paulo: UNESP, 2016.

BAILET, François. **Ocean Governance and Its Implementation: Guiding Principles for the Arctic Region**. Protection of the Arctic Marine Environment (PAME). 2003. Disponível em: <https://pame.is/document-library/amsp-documents/186-ocean-governance/file>. Acesso em 10 maio 2021.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. The World Bank Washington, D.C. 1992.

_____. **Angola - Economic Update: Building a Resilient and Inclusive Recovery**. 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/angola/publication/economic-update-building-a-resilient-and-inclusive-recovery>. Acesso em 25 ago. 2022.

BARBOSA JUNIOR, Ilques. Oceanopolítica: Conceitos Fundamentais: Amazônia Azul, in Ilques Barbosa Junior; Rodrigo More (orgs.) **Amazônia Azul: Política, Estratégia e Direito para o Oceano do Brasil**. Rio de Janeiro, Femar, 2012, pp. 205-231.

_____. Oceanopolítica: uma pesquisa preliminar. **Revista Marítima Brasileira**. n. 04/06. v. 129. 2009. Disponível em: http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_2-2009.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia et.al. Correndo para o mar no antropoceno: a complexidade da governança dos oceanos e a estratégia brasileira de gestão dos recursos marinhos. **Revista de Direito Internacional**. Vol. 12, n. 1, 2015.

BATEMAN, Sam. UNCLOS and Its Limitations as the Foundation for a Regional Maritime Security Regime. **Korean Journal of Defense Analysis**, vol. 19, n. 3, 2007, pp. 27–56.

BBC. Who are Nigeria's Mend oil militants? **BBC News**. Outubro de 2010. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-11467394>. Acesso em 12 jul. 2022.

BEIRÃO, André. “Segurança no mar”: que segurança? BEIRÃO, André; PEREIRA, Antônio Celso (org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do mar**. Brasília: FUNAG, 2014, pp. 127-166. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf.

BEHNAM, Awni. Elisabeth Mann Borgese’s Invisible Hand in Ocean Governance: Past, Present, and Future. pp 9-15. IN: WERLE, Dirk et al. **The Future of Ocean Governance and Capacity Development**. Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese (1918–2002). International Ocean Institute. 2018

BEKKEVOLD, Jo Inge; TILL, Geoffrey. **International Order at Sea**. How it is challenged. How it is maintained, London: Palgrave Macmillan, 2016.

BELL, Curtis et. al. **Pirates of the Gulf of Guinea: A Cost Analysis for Coastal States**. Stable Seas, Nov 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/UNODC_Pirates_GoG_A_Cost_Analysis_for_Coastal_States.pdf. Acesso em 11 jul. 2022

BETTCHER, Kim. How Governance Got a Bad Name – and Why Governance Still Matters. **Center for International Private Enterprise’s (CIPE)**. Jun. 2017. Disponível em: <https://www.cipe.org/resources/good-governance-got-bad-name-governance-still-matters/>. Acesso em 06 jan. 2022.

BOFF, Ricardo; SILVA, Karine. Nós, os Povos das Nações Unidas: do eurocentrismo excludente à pluriversalidade da ONU. In.: Schmitz, Guilherme; ROCHA, Rafael (Org.). **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**, Brasília: Ipea, 2017.

BOLETIM GEOCORRENTE. Boletim Geocorrente. Edição Especial: Golfo da Guiné. Junho, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/BG%20Especial%20-%20GoG%203.0.pdf>. Acesso em 08 jun. 2022.

BORGESE, Elisabeth. **Pacem in maribus**. Dodd, Mead. 1972

_____. **The oceanic circle: Governing the seas as a global resource**. United Nations University Press, 1998.

_____. Global civil society: lessons from ocean governance. **Futures**, n. 31, International Ocean Institut - Canada, Dalhousie University, 1999, pp 983-991.

_____. Ocean Governance: Legal, Institutional and Implementation Considerations. **Ocean Policy Research Institute Report**, The Nippon Foundation, n.º. 5, 2002.

BOOTH, Ken. Security and Emancipation. **Review of International Studies**. Vol. 17. N.4. Cambridge University Press, 1991. Pp. 313-326.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Felino**. 2014. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/copy_of_exercicios-militares/operacao-felino. Acesso em jan. 2022

_____. Site do governo brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/a-convencao-de-ramsar->. Acesso em 01 maio 2022.

Brasil. Presidência da República. **Decreto no 9.800, de 23 de maio de 2019**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação do Golfo da Guiné. Brasília, D.F.

BUEGER, Christian. Communities of Security Practice at Work? **African Security**, vol. 6, 2013, pp. 297-316.

_____. What is Maritime Security?, **Marine Policy**, v. 53, p. 159–164, 2015. Disponível em: <http://bueger.info/wp-content/uploads/2014/12/Bueger-2014-What-is-Maritime-Security-final.pdf>

BUSCH, Jorge Martínez. **Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo**. Ed. Andres Bello, Santiago, Chile, 1993.

_____. **El mar como sistema: los vectores para la oceanopolítica**. Texto de la clase magistral dictada por el señor comandante en jefe de la Armada, almirante don Jorge Martínez Busch, inaugurando el mes del mar. Viña del Mar. 1996. Disponível em: <http://www.revistamarina.cl/revistas/1997/4/martinez.pdf>. Acesso em 12 maio 2021.

BUZAN, Barry et. al. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRITA, Dinis Filipe. O GG, um novo fenómeno na pirataria marítima depois da Somália: Implicações globais para a Aliança Atlântica, para a União Europeia e para Portugal em particular. Trabalho de Investigação Individual do CPOS M. Pedrouços, 2016.

CAMARÕES. Governo de Camarões. **National Maritime Security Strategy**. 2020. Disponível em: <https://www.cnims.cm/images/national-maritime-security-strategy.pdf>. Acesso em 24 de abril de 2022.

CAMPBELL, Lisa M. et al. Global Oceans Governance: New and Emerging Issues. **Annual Review of Environment and Resources**, 41, 2016, pp. 517-54.

CARDOSO, João Victor. **Cooperação Brasil-Nigéria: A Dimensão Material e Ideacional da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no Campo da Bioenergia (1999-2013)**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2019.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis**, Santiago, n. 70, p. 439-

473, dez. 2021. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-71812021000200439&script=sci_arttext. Acesso em 20 jan. 2022.

CEMLAWS AFRICA. Gulf of Guinea: Piracy-graphics 2020. **Maritime Governance Brief**, abril 2021, vol.2, n.2. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1k5y0CeiqdM5LdMkWX_jCgAOtEALTNKH3/view. Acesso em maio 2022.

CIA. The World Factbook. Marine Fisheries. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/marine-fisheries/>. Acesso em 08 jun. 2022.

_____. Cameroon. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cameroon/>. Acesso em 04 jul. 2022.

CNUDM. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Organização das Nações Unidas. Montego Bay, 1982.

COE. **Conselho da Europa**. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>. Acesso em 20 dez. 2021.

COMISSÃO. The Commission on Global Governance. **Our Global Neighbourhood**, Oxford: Oxford University Press, 1995.

COMISSÃO DO GOLFO DA GUINÉ (CGG). Tratado Constitutivo da Comissão do Golfo da Guiné. 2001. Disponível em: <https://cggrps.com/os-nossos-documentos/>. Acesso em 09 de maio de 2021.

COSTA, Guilherme. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI: DESAFIOS AO PODER NAVAL BRASILEIRO**. O poder naval, a interdependência complexa e o espaço oceanopolítico brasileiro. **Escola de Guerra Naval**, 2016.

COSTA, Wanderley Messias da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia., **Revista USP**. São Paulo. n. 95, 2012, p. 9-22.

COSTANZA, Robert et. al. Principles for Sustainable Governance of the Oceans. **Science**, vol, 281. Jul. 1998.

COUTINHO, Isadora. **Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: o Atlântico Sul como espaço estratégico**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

DA COSTA, Carlos Magno. **A Teoria do Poder Marítimo de Mahan e o Desenvolvimento do Pensamento Marítimo Chileno**. Dissertação (Mestrado). Escola de Guerra Naval, 2018.

DÁVALOS SUÁREZ, Jaime. **Oceanopolítica. El Mar como imperativo de desarrollo y seguridad**. Rumiñahui: Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE, 2018.

DEFESA. Disponível em: <https://www.defesa.tv.br/marinha-do-brasil-encerra-sua-participacao-no-exercicio-multinacional-obangame-express-2019/>. Acesso em 15 fev. 2020.

DEFESA. Site do Ministério da Defesa. **Quadro de Participação Brasileira em Operações de Paz e de Desminagem Humanitária**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/arquivos/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu/historicobrasileironoconcertodasnacoesjun23.pdf. Acesso em 20 maio. 2023.

DEFESA. Defesanet. **Guinex-II**: operação no Golfo da Guiné visa aumentar a segurança marítima no Atlântico Sul. Disponível em:

<https://www.defesanet.com.br/africa/noticia/44791/guinex-ii-operacao-no-golfo-da-guine-visa-aumentar-a-seguranca-maritima-no-atlantico-sul/>. Acesso em 04 jul. 2022.

DEFESA AÉREA E NAVAL. Operação Guinex-I: Nigéria dá as boas-vindas à Fragata Independência. Disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/naval/operacao-guinex-i-nigeria-da-as-boas-vindas-a-fragata-independencia-f-44>. Set. de 2021. Acesso em 05 jul. 2022.

DE ALMEIDA SILVA, Antonio; MARCONDES, Danilo. Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul. **Revista Marítima Brasileira**, v. 140, n. 10/12, 2020

DE CAMPOS, Aldino. Os Desafios da Governança Global do Oceano. **Relações Internacionais**, nº 66, Junho, 2020, pp. 111-126 Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/107510/1/RI_66_art07_ASC.pdf. Acesso em 14 de out. 2021.

DE FARIA, João Afonso Prado Maia. A Consciência Situacional Marítima (CSM) e a Marinha do Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18 n. 1, jan/jun 2012, p. 213 – 229.

DE LIMA, Maria Regina Soares, et al. **Atlas de Política Brasileira de Defesa**, 2017.

DE OLIVEIRA, Guilherme Ziebell; MALLMANN, Vinicius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer. **Carta Internacional**, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020.

DE OLIVEIRA, Guilherme; DA SILVEIRA, Isadora. A questão securitária no Golfo da Guiné: identificação de ameaças e implicações para o Atlântico Sul. **R. Esc Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, jul./dez. 2014, p. 331- 352.

DE OLIVEIRA, Guilherme; DOS SANTOS JUNIOR, Luis. As Operações de Paz no continente africano no âmbito da política externa brasileira. **R. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, janeiro/abril, 2022, p. 225-254

DE SOUZA JUNIOR, José Carlos. **A atuação da Marinha do Brasil no apoio ao combate de atividades ilícitas no Golfo da Guiné**. Trabalho de Investigação Individual, Instituto Universitário Militar, Pedrouços, Portugal, 2022.

DUARTE, Érico Esteves; KENKEL, Kai Michael. Contesting perspectives on South Atlantic maritime security governance: Brazil and South Africa. **South African Journal of International Affairs**, p.1-18, 2019.

DUQUE, Marina. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto internacional**, 31 (3), dez. 2009.

DUVAUCHELLE RODRÍGUEZ, Mario. La Geopolítica y la Oceanopolítica: Sus Orígenes, Fundamentos y Relaciones; perspectiva chilena. **Revista Marina**, n. 835, novembro-dezembro, 1996.

ECAAS. Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. **Protocolo da CEEAC sobre a estratégia de segurança dos interesses vitais no mar**. 2008. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/30854-doc-eccas_protocol_0.pdf. Acesso em 20 ago. 2021.

ECONOMIA AZUL. Economia Azul. **Centro de Competência e Desenvolvimento da Economia Azul**. Disponível em: <https://www.economiaazul.pt/economia-azul-economia-do-mar>. Acesso em jul. 2022.

ECOWAS. Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. **Ecowas Integrated Maritime Strategy**. 2014. <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/EIMS-English-final.pdf>. Acesso em jul. 2022.

EMEM, Theophilus. **An Appraisal of Nigeria's Suppression of Piracy and Other Maritime Offences Act 2019**. 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3845452> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3845452>. Acesso em 24 de abril de 2022.

ESPACH, Ralph. Reflections on the Ends, Ways, and Means of Maritime Security Cooperation in the South Atlantic. **Maritime Security Challenges in the South Atlantic**, 2018, pp. 129–153.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFESA (END). Brasil 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-edefesa/pnd_end_congresso_1.pdf. Acesso em 12 outubro 2020.

EU-GoGIN. Europe Union - Gulf of Guinea Inter-regional Network. **Grand African NEMO makes waves in Gulf of Guinea**. Novembro 2022. Disponível em: <https://www.gogin.eu/en/maritime-domain-news/maritime-cooperation/grand-african-nemo-makes-waves-in-gulf-of-guinea/>. Acesso em dez. 22.

FERREIRA, Sylvio; MIGON, Eduardo. Cooperação técnica em segurança & defesa: presença do Brasil na África. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**. v.1, n.2, Jul./Dez. 2016, p. 94-111.

FIGUEIREDO, Moreno; DA SILVA, Marcos Valle. Obangame Express – uma “ponte estratégica” para o Golfo da Guiné. *Rev. Esc. Guerra Nav.*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 405-435, maio/agosto 2022.

FIORI, Jose Luis. O Brasil e seu ‘entorno estratégico’ na primeira década do século XXI. Boitempo, 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **International Plan of Action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing**. Rome, 2001.

_____. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2016**. Contributing to food security and nutrition for all. Rome. Disponível em <<http://www.fao.org/documents/card/es/c/357c79a0-7fee-428f-a04e-9e86ba1a2ac5/>> Acesso em 30 de maio de 2020.

FRANCO, Luiz Gustavo. Peacekeeping at sea? A case study of the Maritime Task Force in Lebanon. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p. 411 - 440, mai./ago, 2016

FUND FOR PEACE (FFP). FRAGILE STATES INDEX ANNUAL REPORT 2021. Acesso em 02 dez. 2021.

GARBA, Bem Ibrahim. Ocean Governance and Maritime security in the Gulf of Guinea. **Center for International Maritime Security**. Julho de 2020. Disponível em: <https://cimsec.org/ocean-governance-and-maritime-security-in-the-gulf-of-guinea/>. Acesso em 04 de setembro de 2020.

GASPAR, RITA. **Importância Geopolítica da Região do Golfo da Guiné no Quadro da Defesa e da Segurança**. Para uma Estratégia Marítima Integrada. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus. Évora, 2013

GATHII, James. Representations of Africa in Good Governance Discourse: Policing and Containing Dissidence to Neo-Liberalism, **18 Third World Legal Stud**, 65, 1998-1999.

GERMON, Basil; GERMON-DURET, Celine. Ocean governance and maritime security in a peaceful environment: The case of the European Union. **Marine Policy**, Vol 66, Abril de 2016, pp. 124-131.

GLOBAL COMMONS ALLIANCE. Site Global Commons Alliance. Disponível em: <https://globalcommonsalliance.org/global-commons/>. Acesso em 14 maio 2021

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2005

_____. Governança Global. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011

_____. Regimes internacionais como ações da governança global, **Meridiano 47**, vol. 12, n. 125, 2011, pp. 40-45.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. **Principles for Good Governance in the 21st Century**. Institute On Governance, Ontario. Policy Brief No.15. 2003

GRINDLE, Merille. Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. **Governance**, 30 (1), 2016, 17–22.

HOUGH, Peter. **Understanding Global Security**. Londres e Nova Iorque: Taylor & Francis Group, 2004.

IBRAHIM, Saalah Yakubu. Colonisation and Good Governance in Africa: Myth or Reality. **International Journal of Social Science**: Vol. 3. No. 4, 477-482, dez. 2014. Disponível em: <http://ndpublisher.in/admin/issues/IJSSV3N4I.pdf>. Acesso em 05 jan. 2022.

ICC Centro Interregional de Coordenação do Golfo da Guiné (ICC-GOG). **Arquitetura de Yaounde**. Disponível em: https://icc-gog.org/?page_id=1704&lang=pt. Acesso em 20 mar. 2022.

ICC International Maritime Bureau (ICC- IMB). **ICC-IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships Report** – 01 janeiro a 31 de dezembro de 2020. Janeiro de 2021.

_____. **ICC-IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships Report** – 01 Janeiro a 31 de dezembro de 2021. Janeiro de 2022.

IMO. **Convenção da Organização Marítima Internacional (IMO)**. 1948. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Convention-on-the-International-Maritime-Organization.aspx>. Acesso em 20 jan. 22.

INEEPE. Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nigéria e o petróleo offshore**. Disponível em: <https://ineep.org.br/nigeria-e-o-petroleo-offshore327110/#:~:text=A%20Nig%C3%A9ria%20%C3%A9%20a%20maior,36%2C9%20bilh%C3%B5es%20de%20barris>. Acesso em 05 jul. 2022.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram? **Africa Report n°291**. Bruxelas, julho de 2020. Disponível em: [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/291-mnjtf-boko-haram%20\(1\).pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/291-mnjtf-boko-haram%20(1).pdf). Acesso em 01 ago. 2022.

IOI. **International Ocean Institute**. Disponível em: <https://www.ioinst.org/about-1/pacem-in-maribus-pim-conferences/>. Acesso em 19 maio 2021.

ISS. Institute For Security Studies. **Trouble in Nigeria? Between an Oil War and a Succession Battle**. Setembro 2008. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/trouble-in-nigeria-between-an-oil-war-and-a-succession-battle>. Acesso em 12 julho 2022.

IYEKEKPOLO, Wisdom. Boko Haram: understanding the context. **Third World Quarterly**, 2016.

JUDA, Lawrence. Consideration in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems. *Ocean Development and International Law*, vol. 30, 1999, pp. 89-125.

JUNIOR PROENÇA, Domício; DUARTE, Érico. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Rev. Bras. Polít. Int.** 50 (1), 2007, pp. 29-46.

KAH, Henry K. Governança de recursos, conflito e insegurança no Golfo da Guiné no século XXI. **Tensões Mundiais**, v. 8, n. 15, p. 165 - 191, 22 out. 2018.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in Global Era**. California: Stanford University Press, 2001.

KERR, Pauline. Human Security. In: COLLINS, Alan. (Ed.). **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2007, Cap 6, p. 91-107.

KIRCHNER, Emil. Regional and global security: changing threats and institutional responses. In. KIRCHNER, Emil; SPERLING, James. **Global Security Governance**. Competing perceptions of security in the 21st century. Taylor & Francis, Londres e Nova Iorque, 2007, p. 3 – 22.

KRAHMANN, Elke. Conceptualizing security governance. **Cooperation and conflict**, 2003.

LEMOS, Gustavo. **Cooperação Brasileira com Angola, com a Namíbia e com a África do Sul em Matéria de Defesa: os Benefícios para o Brasil**. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. 2019. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24916/1/2019_GustavoCaramoriDeLemos_tcc.pdf. Acesso em 20 de abril de 2021.

LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.

LIMA, Raphael Camargo. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN). Brasil 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em 12 outubro 2020.

LOPES, D. F.; PACHECO, T. Maritime Security in Angola: Recent Developments and Future Challenges. **South African Journal of International Affairs**, 27(2), 2020, pp. 223-240.

ŁUKASZUK, Tomasz. The Concept of Maritime Governance in International Relations. **International Relations**, nº. 4, vol. 54, 2018.

LUZ, Margarida. **A Pirataria no Golfo da Guiné**: Como precaver a intensificação do fenómeno da insegurança no Golfo da Guiné e reconduzir a região a uma situação de estabilidade e segurança? Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2016.

MACEDO SOARES, Luiz Filipe de. O Brasil e as negociações sobre Direito do Mar. IN: BEIRÃO, André; PEREIRA, Antonio Celso (Org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

MAHAN, Alfred T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**. Boston: Little, Brown, and Company, 1890.

MARINHA DO BRASIL. Site da Marinha. Disponível em: https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/. Acesso em 01 mar. 2020.

_____. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/economia-azul/cluster-maritimo>>. Acesso em 01 maio 2022.

_____. Agência Marinha de Notícias. **Guinex-II**: operação no Golfo da Guiné visa aumentar a segurança marítima no Atlântico Sul. Junho 2022. <https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/guinex-ii-operacao-no-golfo-da-guine-visa-aumentar-seguranca-maritima-no-atlantico>. Acesso em jun. 2022

MARQUES, Joaquim Ferreira. Desafios de segurança no golfo da Guiné. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 57, p. 91-100, mar. 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164591992018000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11 fev. 2020.

MAUD, Ana Carolina. Governança global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 78, junho de 2016, pp. 17-28.

MC DOUGAL, Myres; BURKE, William. **The Public Order of the Oceans**, New Haven-London: Yale University Press, 1962.

MILANI, Carlos R. S., Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia, In.: **Governança Global** – Reorganização da política em todos os níveis de ação. Fundação Konrad-Adenauer, São Paulo, 1999.

MILES, Edward. The Concept of Ocean Governance: Evolution Toward the 21st Century and the Principle of Sustainable Ocean Use, **Coastal Management**, vol. 27, 1999, p. 1-30.

MISITÉRIO DA DEFESA. **Parcerias e acordos em Defesa**. Abril de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional>. Acesso em 14 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Força Tarefa Marítima da UNIFIL no Líbano tem novo comandante**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/forca-tarefa-maritima-da-unifil-no-libano-tem-novo-comandante>. Acesso em 15 de dez. de 2020.

MUHAMMAD, Ali; RIYANTO, Sugeng. Estudos de Segurança Internacional: Origens, Desenvolvimento e Abordagens Divergentes. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.10, n.20, jul./dez. 202, p.237-258.

MUSTAFAR, Azfar Bin Mohamad. **Ocean governance**. World Maritime University Dissertations. 2001. Disponível em: https://commons.wmu.se/all_dissertations/996. Acesso em 18 de maio 2021.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai e DE MORAES, Rodrigo. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**, Brasília: Ipea, 2012.

NEUMANN, Iver. A Region-Building Approach. In: SÖDERBAUM, F.; SHAW, T. M. (eds.). **Theories of New Regionalism**. London: Palgrave Macmillan, 2003.

NKWI, Walter. Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** v.4, n.8, Jul./Dez. 2015.

NUNES, Carlos; SOUZA, Cristiano. A experiência da participação brasileira na Força-Tarefa Marítima da UNIFIL: uma abordagem sobre a potencial contribuição para a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1414/1/CARLOS%20NUNES_CRISTIANO%20SOUZA%20%289D%29.pdf. Acesso em 14 maio 2022.

OCEAN ATLAS. **Facts and Figures on the Threats to Our Marine Ecosystems**. ed., U. Bähr, 2017.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Forced labour and human trafficking in fisheries**. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/fisheries/lang--en/index.htm>. Acesso 20 de maio 2022.

OKAFOR-YARWOOD, Ifesinachi et al. Survival of the Richest, not the Fittest: How attempts to improve governance impact African small-scale marine fisheries. **Marine Policy**, N. 135, 2022.

OLIVEIRA, Ricardo. **Oil and Politics in Gulf of Guinea**. London: Hurst & Co/New York: Columbia University Press, 2007.

ONUOHA, F. C. Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Trends, Concerns, and Propositions. **The Journal of the Middle East and Africa**, v. 4, n. 3, p. 267-293, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ONU. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? 2009. Disponível em: <https://repository.unescap.org/bitstream/handle/20.500.12870/3794/ESCAP-2009-RP-good-governance.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 10 nov. 2021.

_____. Site da Organização das Nações Unidas, 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/especial-paises-do-golfo-da-guine-discutem-solucoes-contra-pirataria-na-regiao/>. Acesso em 28 jan. 2020. Acesso em 28 jan. 2020.

_____. Site da Organização das Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2017/12/638452-un-designates-2021-2030-decade-ocean-science#.WjKOyN-nGM9>. Acesso em 22 de maio de 2020.

_____. Site da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.un.org/en/chronicle/article/national-security-versus-global-security>. Acesso em 10 jun. 2022.

PARAMIO, Maria L. **Governança Oceânica: Bases Estratégicas de Desenvolvimento para o “Mar dos Açores”**. Tese de Doutorado, Universidade dos Açores. Ponta Delgada, Portugal, 2012.

PECEQUILLO, Cristina. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 51 N2, p. 136-154. IBRI, Brasília. 2008.

PENHA, Eli. A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da Segurança Regional no Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p. jan./jun. 2012.

PEREIRA, Yuri; SANTOS, Eduardo Heleno. As Contribuições brasileiras contra a pirataria no Golfo da Guiné. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v.14, n.º 27, 2022.

PETERS, Brainard. O que é Governança? **Revista do TCU**, vol. 127, maio/ago. 2013, pp 28-33.

PIMENTEL, Cauê. **Governança da segurança no Atlântico Sul: multilateralismo, cooperação e rivalidade**. In: Ausência de Guerras Significa Paz? Estratégias de Segurança Internacional em uma Nova Ordem Geopolítica Mundial. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021.

PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA (PEM 2040). Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada, Brasília-DF: 2020.

PODER NAVAL. **Fragata União parte rumo ao Golfo da Guiné para a Operação Guinex-II**. 2022. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2022/06/19/fragata-uniao-parte-rumo-ao-golfo-da-guine-para-a-operacao-guinex-ii/>. Acesso em junho 2022.

POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND). Brasil 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-edefesa/pnd_end_congresso_1.pdf. Acesso em 12 outubro 2020.

PRETLOVE, Bente; BLASIAK, Robert. **Mapping ocean governance and regulation**. Working paper for consultation for UN Global Compact Action Platform for Sustainable Ocean Business. 2018

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report 1994**. Oxford: Oxford University Press, 1994. Disponível

em:http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf. Acesso em 25 de set. de 2014.

PYC, Dorota. Global Ocean Governance. **TransNav: International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**. Vol. 10, n.1, 2016, pp. 159-162.

RAMOS, Sandro. Segurança Marítima no Golfo da Guiné: uma análise crítica sobre o processo de securitização da pirataria. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio. 2015.

REIS RODRIGUES, Alexandre. A segurança no Golfo da Guiné. **Jornal de Defesa e Relações Internacionais**. 2014.

RIZZI, Kamilla; DA SILVA, Isabella. A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v.2, n.4, pp. 32-63, Jul./Dez. 2017.

ROSENAU, James. Governance, Order, and Change in World Politics. In: ROSENAU, James; ERNST-OTTO, Czempiel. **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge University Press, 1992.

RUAS, Adriana. A Governança Global como instrumento de legitimação das decisões internacionais. **Intercursos**, Ituiutaba, v. 15, n. 2, 2016.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, 2013, pp. 40-59. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>. Acesso em 20 dez. 2021.

SARAIVA, Miriam G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, dez. 2014, pp. 25-35. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf. Acesso em 20 de abril de 2020.

SCOTT, Karen. Integrated Oceans Management. A New Frontier in Marine Environmental Protection. In: ROTHWELL, Donald et. al. **The Oxford Handbook of the Law of the Sea**, Oxford: Oxford University Press, 2015.

SEINER, Marcio. **O Golfo da Guiné: Proposições para o combate à pirataria, considerando as práticas adotadas na costa da Somália**. Tese de Conclusão de Curso. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2020.

SEZAL, Mustafa. Origins of Differentiation in Critical Security Schools: A philosophic-genealogical search for emancipatory roots. Tese de Doutorado. University of Groningen, 2019.

SILVA, Antonio Ruy A. A Diplomacia de Defesa na Política Internacional. **R. Esc Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179 – 202, jul./dez. 2015.

SILVEIRA, Rui. Segurança e Defesa. A visão do Exército Brasileiro. In: PINTO, José Roberto; DA ROCHA, Antônio Jorge; DA SILVA, Roberto. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order. **Foreign Affairs**, 76, 5, September/October 1997, pp. 183-197.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Latin American Trade Network (LATN)**. Buenos Aires, abril de 2005.

STABLE SEAS. **Stable Seas: Gulf of Guinea. One Earth Future**. Março de 2020. Acesso em 25 out. 2021.

SUAREZ, Marcial. “Terrorismos” uma contextualização do fenômeno político. In.: SILVA FILHO, Edison; DE MORAES, Rodrigo (org.). **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**, Rio de Janeiro, 2012.

SUÁREZ DE VIVERO, Juan L. et al. The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process. **Marine Policy**, 2007.

_____. Atlantismo no Atlântico Sul: Comunidade de interesses e Governança Oceânica. **R. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 143-197. janeiro/abril. 2020.

TAULOUIS, Pedro Luiz. Operação de Manutenção da Paz de Caráter Naval: um instrumento integrador da segurança marítima no Golfo da Guiné. Trabalho de conclusão de curso (monografia), Rio de Janeiro: ESG, 2020.

TEIXEIRA, Luís Henrique et. al. A cooperação técnica militar Brasil-Namíbia e a projeção da Base Industrial de Defesa brasileira. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 36, n. 76, jan./abr. 2021, pp. 79-104.

TERROR, Isabella. **A cooperação no Atlântico Sul e uma análise da proteção da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: estudo de caso das Marinhas do Brasil e de Camarões** Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2018.

TRADING ECONOMICS. Produção de Petróleo. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/crude-oil-production>. Acesso em 09 jun. 2022.

TRAUMANN, Andrew; MENDES, Fernanda. A partilha da África e o Holocausto que o Mundo não reconheceu. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, n. 20, v. 1, p. 253-274, 2015.

UNDOC. Site do UNDOC. West Africa loses \$2.3 billion to Maritime Crime in Three Years as Nigeria, **UNODC rally multi-national efforts to thwart Piracy in the Gulf of Guinea**. 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/nigeria/en/press/west-africa-loses-2-3-billion-to-maritime-crime-in-three-years-as-nigeria--unodc-rally-multi-national-efforts-to-thwart-piracy-in-the-gulf-of-guinea.html>. Acesso em 06 ago. 2022.

UNESCO. Site da UNESCO. Disponível em: <https://ioc.unesco.org/index.php/our-work/marine-spatial-planning>. Acesso em 01 maio 2022.

UNIÃO AFRICANA (UA). Estratégia Marítima Integrada de África 2050. 2012. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/30932-doc-2050_aim_strategy_pt_0.pdf. Acesso em 10 ago. 2022.

_____. Carta sobre a proteção e a segurança marítimas e o desenvolvimento em África (Carta de Lomé). 2016. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/37286-treaty-0060_-_lome_charter_p.pdf. Acesso em 08 jun. 2022.

VALENÇA, Marcelo M.; AFFONSO, Luiza Bizzo. O Papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como Estratégia de Soft Power (2003-2016). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.8, n.15, jan./jun. 2019, p.195-212

VALENÇA, Marcelo M.; SILVA; Marcio Magno de Faria Franco e; RODRIGUES, Claudio Marin (coordenadores). **Oceanopolítica do Golfo da Guiné**. Relatório Conclusivo de Pesquisa. Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil (CEPE-MB). 2020, 117 p, Rio de Janeiro.

VALENÇA, Marcelo; DE MENEZES, Soraya. Relações Internacionais e o mar: um olhar a partir das instituições internacionais. In.: ALVES DE ALMEIA, Francisco; MOREIRA, William. **Estudos Marítimos: visões e abordagens**, Humanitas: São Paulo, 2019.

VALENÇA, Marcelo; DUARTE, Daniel. The Sea as an Institution. In.: MOREIRA, William; KENNEDY, Greg (ed.). **Power and the Maritime Domain: A Global Dialogue**, Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series, Routledge, 2023.

VALENÇA, Marcelo; TOSTES, Ana Paula. A inserção internacional brasileira por meio da consolidação das normas de prevenção de conflitos e proteção aos civis em conflitos armados: possibilidades a partir da responsabilidade ao proteger. **R. Esc Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 63-82, jan./jun. 2015.

VASCONCELOS, Fábio. **Gestão Integrada da Zona Costeira: ocupação antrópica desordenada, erosão, assoreamento e poluição ambiental do litoral**. Fortaleza: Premium, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007.

VILLA, Rafael; BRAGA, Camila. Segurança Internacional. In SAINT-PIERRE, Héctor; VITELLI, Marina (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

VIOLANTE, Alexandre. **Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, 2017.

VISENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia. O Atlântico Sul como espaço estratégico para o Brasil: Política Externa e de Defesa. In.: ARTURI, Carlos (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**, cap. 4, pp. 84-98, Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_38.pdf. Acesso em 14 maio 2022.

WATSON-WRIGHT, Wendy; VALDÉS, J. Luis. Fragmented Governance of Our One Global Ocean, pp 16 - In: WERLE, Dirk et al. **The Future of Ocean Governance and Capacity Development**. Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese (1918–2002). International Ocean Institute, 2018.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

WERLE, Dirk et al. Synthesis: Looking Ahead: Ocean Governance Challenges in the Twenty-First Century. P. 533 In: WERLE, Dirk et al. **The Future of Ocean Governance and**

Capacity Development. Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese (1918–2002). International Ocean Institute, 2018.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e regime de não proliferação nuclear:** uma avaliação do modelo de vigilância mútua brasileiro-argentina de salvaguardas nucleares. 2014. 199f. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégicas e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 2014.

XAVIER, Tito. **Disputa marítima entre Chile e Argentina:** novo período de tensões? 14 de set. de 2021. Disponível em: <https://www.atitoxavier.com/post/disputa-mar%C3%ADtima-entre-chile-e-argentina-novo-per%C3%ADodo-de-tens%C3%B5es#:~:text=%C3%89%20interessante%20analisar%20que%20em,jurisdicionais%20nas%20proximidades%20dessa%20regi%C3%A3o>. Aceso em 14 de nov. 2022.

YOUNG, Oran et. al. Solving the crisis in ocean governance: place-based management of marine ecosystems. **Environ Sci Policy Sustain Dev.** 2007.

ZARTMAN, Williams. I. (Ed.). Introduction: Toward the Resolution of International Conflicts. In: ZARTMAN, Williams. I. **Peacemaking in International Conflicts:** methods & techniques. Washington: USIP, 2007, p. 3-22.

ANEXO I – MECANISMOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DA GOVERNANÇA OCEÂNICA PARA O GOLFO DA GUINÉ⁹⁵

1. Estruturas da Governança Oceânica Global

1.1. Estruturas globais institucionais

- (i) Organização Marítima Internacional (“IMO”);
- (ii) Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (“ISA”);
- (iii) Organização Mundial do Comércio (“OMC”);
- (iv) Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (“FAO”);
- (v) Banco Mundial e suas instituições, como o Fundo Global para o Meio Ambiente e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (“BIRD”); e
- (vi) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (“PNUD”).

1.2. Estruturas globais legais

- i) A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“CNUDM”)
- (ii) A Convenção sobre Diversidade Biológica
- (iii) As estruturas relacionadas a questões de mudanças climáticas (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; Protocolo de Kyoto; e Acordo de Paris)
- (iv) Os instrumentos da FAO: o Acordo Internacional sobre o Cumprimento de Medidas de Conservação e Gestão de Recursos no Alto Mar de 1993; e o Código de Conduta da FAO para Pesca Responsável de 1995);
- (v) Os tratados da IMO: a Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias de 1972 (Convenção de Londres); o Protocolo de 1996 à essa mesma convenção (Protocolo de Londres);
- (vi) A Convenção sobre Espécies Migratórias;
- (vii) A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (Convenção de Basileia);

⁹⁵ INSTITUTE OF MARINE SCIENCE. University of Dar es salaam. **Development of Ocean Governance Strategy for Africa: Summary of Scoping Study and Gap Analysis**, 2019. Disponível em: airobiconvention.org/Meeting%20Documents/April%202019/RECs%20Commissions%20Meeting/Ocean%20Governance/IMS_Ocean_Governance_Strategy.pdf. Acesso em 06 ago. 2022.

(viii) A Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (Convenção de Roterdã);

(ix) A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (Convenção de Estocolmo); e

(x) A Convenção de Minamata sobre Mercúrio (Convenção de Minamata).

2. Estruturas da Governança Oceânica Regional

2.1. Iniciativas e convenções oceânicas regionais

(i) Convenção para Cooperação na Proteção, Gestão e Desenvolvimento do Meio Marinho e Costeiro da Costa Atlântica da Região da África Ocidental, Central e Austral (Convenção de Abidjan)

2.2. Organismos Regionais de Pesca

(i) Comitê de Pesca do Centro-Oeste do Golfo da Guiné

(ii) Conferência Ministerial sobre Cooperação Pesqueira entre os Estados Africanos Fronteiriços com o Oceano Atlântico

(iii) Comitê Regional de Pescas do Golfo da Guiné

(iv) Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico

(v) Acordo sobre a Conservação de Cetáceos no Mar Negro, Mar Mediterrâneo e Área Atlântica Contígua

2.3. Grandes ecossistemas marinhos

(i) Grande Ecossistema Marinho da Corrente da Guiné

2.4. Comunidades e Autoridades Intergovernamentais Regionais

(i) Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (“ECOWAS”)

(ii) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento

(iii) Comissão Económica das Nações Unidas para a África