

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

ISADORA CAMINHA COUTINHO

**ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA DO
BRASIL: O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO**

Porto Alegre

2017

ISADORA CAMINHA COUTINHO

**ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA DO
BRASIL: O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Coutinho, Isadora Caminha

Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: o Atlântico Sul como espaço estratégico / Isadora Caminha Coutinho. -- 2017. 236 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Política externa. 2. Política de defesa. 3. Brasil. 4. Atlântico Sul. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ISADORA CAMINHA COUTINHO

**ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA DO
BRASIL: O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 11 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora

UFRGS

Prof. Dra. Ana Regina Falkembach Simão

ESPM-Sul

Prof. Dr. Antônio Ruy de Almeida Silva

ESG

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

UFRGS

À Nação Brasileira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pela oportunidade de ensino superior público e de alto padrão, permitindo que eu continuasse meus estudos da melhor forma possível. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo apoio foi essencial para a realização deste trabalho.

À minha orientadora, Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira, pelas contribuições importantes à minha formação. Ainda, pela confiança e incentivo à pesquisa e à minha trajetória acadêmica. A todo corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEEI), em especial ao Prof. Dr. Paulo Visentini, pelo conhecimento enriquecedor compartilhado.

Agradeço, ainda, a toda a minha família, em especial aos meus pais, Lilian e Luciano, pelo amor e todo o tipo de apoio. Aos meus irmãos, Martina e Bernardo, por me provarem todos os dias que ainda há esperança considerável na humanidade.

Aos amigos que contribuíram de alguma forma à elaboração deste trabalho, Alexandre, Arthur, Gabriel, Lauren e Pedro, pelas conversas e auxílios, não só nas revisões do texto, mas em momentos de desesperança.

À Heloisa, sem a qual eu poderia não ter sobrevivido em alguns momentos dessa trajetória. À Lauren e Yasmin, cujas distâncias e ausências físicas são compensadas pelo carinho e pelos laços fortes de amizade.

Às amigas que a UFRGS me proporcionou nos últimos anos. À Vitória, pelas patinhas, cascos virados e todo o resto que dividimos e dividiremos. À Lauren, pelos inúmeros conselhos sensatos, incentivo constante e bom humor nas tensões compartilhadas.

Às colegas da Pós, Fernanda, Giovanna, Josiane, Naiane e Namisi, mulheres e acadêmicas maravilhosas que tive o prazer enorme de conhecer. No mesmo sentido, à Alexandra, Marília e Raíssa, por me proporcionarem, desde a graduação, uma FCE menos amarga e, por vezes, até mesmo mais bonita e agradável.

Aos colegas de graduação, pelo companheirismo desde o início desse percurso. Aos novos amigos da Teatraria, por trazerem “tônus” e leveza às minhas semanas, tendo sido fundamental nesse último ano.

Por fim, ao Arthur, por conseguir a façanha de acalmar meu coração ao mesmo tempo em que acelera, ao me fazer lembrar que ainda há tempo, que ainda há vida, que ainda há muitos dias pela frente para dividirmos.

*O Brasil pode renunciar a tudo,
menos à sua grandeza.*

- Antônio Azeredo da Silveira

*Faz escuro, mas eu canto
porque a manhã vai chegar.
Vem ver comigo, companheiro,
a cor do mundo mudar.*

- Nara Leão e Thiago de Mello

RESUMO

Desde a delimitação de suas fronteiras terrestres, a inserção externa brasileira teve predominantemente baixa contribuição do instrumento da defesa. Entre os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2014), o país definiu novas prioridades e objetivos na sua estratégia de atuação internacional, evidenciando uma postura assertiva em vista da multipolaridade mundial e uma maior preocupação com temas de segurança e defesa. Simultaneamente, o delineamento de cenários que exigem esforços visando à aproximação entre as políticas externa e de defesa assumiu maior relevo. Tendo em vista que a sinergia entre tais políticas possibilita a maximização dos ganhos na atuação internacional do Estado, o presente trabalho tem como objetivo analisar como essa articulação contribui para o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro no cenário atual de revalorização desse espaço. Observou-se tanto o cenário externo como o contexto interno no que diz respeito ao âmbito ideacional, institucional e de formulação de agenda de atuação na dimensão sul-atlântica, com enfoque nas relações Brasil-África. Por fim, conclui-se que a contribuição para o fortalecimento da vertente marítima é realizada por meio da criação e ampliação de capacidades política, econômica e estratégico-militar, associadas à possibilidade de promoção dos princípios de autonomia e de desenvolvimento nos países do Atlântico Sul.

Palavras-chave: Política externa. Política de defesa. Brasil. Atlântico Sul.

ABSTRACT

From the delimitation of its terrestrial borders, Brazilian foreign insertion has had predominantly low contribution of its defense instrument. Between the governments of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2010-2014), the country defined new priorities and objectives in its international strategy, highlighting an assertive position in view of global multipolarity and a greater concern with security and defense issues. At the same time, the establishment of scenarios that require efforts to approximate foreign and defense policies has taken on greater importance. Given that the synergy between these policies makes it possible to maximize gains in the international performance of the State, the present work aims to analyze how this articulation contributes to the strengthening of the maritime dimension of the Brazilian strategic environment in the current scenario of reevaluation of that space. Both the external scenario and the internal context were observed regarding the ideational, institutional and agenda-setting scope in the South Atlantic dimension, with a focus on Brazil-Africa relations. It is concluded that the contribution to the strengthening of the maritime dimension is accomplished through the creation and expansion of political, economic and military-strategic capacities, associated with the possibility of promoting the principles of autonomy and of development in South Atlantic countries.

Keywords: Foreign policy. Defense policy. Brazil. South Atlantic.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	- Agência Brasileira de Cooperação
AFRICOM	- Comando dos Estados Unidos para África
ASA	- Cúpula América do Sul-África
BID	- Base industrial de defesa
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDS	- Conselho de Defesa Sul-americano
CEDEAO	- Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEEAC	- Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CENPES	- Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobras
CGDEF	- Coordenação Geral dos Assuntos de Defesa
CGG	- Comissão do Golfo da Guiné
CIRM	- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CLPC	- Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNUDM	- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CPLP	- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRE	- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
CREDEN	- Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREDN	- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSNU	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPAZ	- Divisão da Paz e da Segurança Internacional
EMCFA	- Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMFA	- Estado-Maior das Forças Armadas
END	- Estratégia Nacional de Defesa
ESG	- Escola Superior de Guerra
EUA	- Estados Unidos da América
FMI	- Fundo Monetário Internacional
LBDN	- Livro Branco de Defesa Nacional
LEPLAC	- Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
MD	- Ministério da Defesa
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MRE	- Ministério das Relações Exteriores do Brasil

OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONU	- Organização das Nações Unidas
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	- Organização do Tratado do Atlântico Sul
PALOP	- Países Africanos de Língua Portuguesa
PDN	- Política de Defesa Nacional
PEI	- Política Externa Independente
PIB	- Produto Interno Bruto
PND	- Política Nacional de Defesa
SADC	- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SAE	- Secretaria de Assuntos Estratégicos
SisGAAZ	- Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
TIAR	- Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	- União das Nações Sul-Americanas
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEE	- Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	- Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA.....	18
2.1	Política externa.....	22
2.2	Política de defesa.....	25
2.3	Articulação entre política externa e política de defesa.....	30
2.4	Brasil: contextualização.....	37
2.4.1	Política externa brasileira.....	37
2.4.2	Política de defesa do Brasil.....	45
2.4.3	Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil.....	57
3	ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO.....	64
3.1	Construção do espaço do Atlântico Sul.....	64
3.1.1	Convergência sul-atlântica: uma iniciativa brasileira.....	77
3.2	Revalorização do Atlântico Sul.....	87
3.2.1	Brasil e a ressignificação estratégica do Atlântico Sul.....	93
3.2.2	Confluência de interesses extrarregionais.....	104
4	ATLÂNTICO SUL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EXTERNA E DE DEFESA DO BRASIL.....	131
4.1	Eixos de análise: avanços em direção à articulação.....	132
4.1.1	Âmbito ideacional.....	133
4.1.2	Âmbito institucional.....	141
4.1.3	Atuação no Atlântico Sul: política externa e política de defesa.....	151
4.2	Significado da articulação no contexto do Atlântico Sul.....	183
4.3	Desafios na conformação de uma grande estratégia brasileira.....	192
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	199
	REFERÊNCIAS.....	208

1 INTRODUÇÃO

Política exterior e política de defesa constituem os principais instrumentos por meio dos quais o Estado se posiciona no sistema internacional. A ampla gama de situações que afetam o Estado torna essencial uma combinação harmônica e uma coordenação que proporcione uma efetiva articulação entre tais instrumentos. Complementares na implementação e na consecução de interesses nacionais, parte-se do reconhecimento de que tal articulação possibilita a maximização dos ganhos na atuação internacional do país (ALSINA JR., 2009). Para tanto, pressupõe-se que a política externa e a política de defesa devem contar com características e dinâmicas fundamentais que envolvem uma série de fatores, uma vez que respondem a questões externas e igualmente são reflexos de dinâmicas e de interações internas em um determinado momento histórico.

Brucan (1974) considera que as decisões políticas do Estado fazem parte de um processo dialético: além de serem influenciadas por forças objetivas que atuam no sistema internacional anárquico – a estrutura, as capacidades e as relações de poder de um determinado período –, deve-se considerar também a dinâmica das forças internas, em determinada circunstância histórica e social. Dessa forma, a tomada de decisão e a atuação de um Estado são permeadas e influenciadas pela conjugação de importantes elementos: a história, a geografia, os processos políticos internos, condutas frente a outros Estados, capacidade diplomática até capacidades materiais. Tais aspectos são, contudo, dependentes da competência política para usá-los com objetivos precisos, os quais são normalmente referidos como “interesses nacionais”.

Ainda que se reconheça a imprecisão do termo, esse desempenha papel importante de uma força impulsora para as decisões e ações do Estado. Tanto a política externa quanto a política de defesa estão condicionadas à compreensão desses objetivos. Nesse sentido, assinala-se que essas políticas podem ser pensadas a partir da imbricação entre os seus processos de formulação e os interesses nacionais, ao passo que são concebidas na esfera endógena e devem manter e promover tais interesses no plano externo. Tudo isso pode sugerir que a articulação e coordenação entre as duas políticas se constitui um processo natural e simples. No entanto, na prática, constata-se que, por sua própria natureza, as políticas externa e de defesa são difíceis de coordenar e alinhar corretamente – processo que é igualmente visto no que diz respeito aos órgãos responsáveis pela definição e implementação delas.

No caso do Brasil, a existência de uma baixa articulação entre as políticas externa e de defesa tem demonstrado ser análise consensual entre a bibliografia especializada. O Brasil

praticou, desde a delimitação definitiva de suas fronteiras terrestres, uma inserção externa em que se destaca a predominância da contribuição inexistente da defesa à atuação internacional. Aspectos relacionados ao legado histórico, fatores ideacionais e questões institucionais tiveram papel importante na configuração desse quadro em que as políticas se mantiveram perseguindo rotas paralelas, com pouca convergência e sinergia (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010; SAINT PIERRE, 2006). Contudo, em um contexto internacional em transformação, o recente aumento do protagonismo brasileiro, além de sugerir novas oportunidades, também acarreta em desafios. Diante disso, cenários que exigem esforços visando à articulação entre as políticas externa e de defesa parecem assumir maior relevo no século XXI.

Considera-se que o processo de maior aproximação entre os assuntos de defesa e de relações exteriores teve início ainda nos anos 1990, com a promulgação da primeira Política de Defesa Nacional, em 1996. A sua relevância é relacionada à subordinação das questões de defesa às diretrizes constitucionais brasileiras e à fixação dos eixos diplomático e militar com os princípios das relações internacionais do Brasil, tais como estabelecidos na Constituição de 1988. Ainda, foi fundamental enquanto meio de deliberação a respeito de definições centrais que iriam pautar a organização e estrutura do Ministério da Defesa (MD), que viria a ser criado em 1999. Dessa forma, a promoção relativa de uma valorização institucional da temática da defesa foi, portanto, realizada, mas ainda não foi suficiente para superar dificuldades e fragilidades existentes na trajetória histórica de fraca articulação entre as políticas externa e de defesa (ALSINA JR., 2006; FLORES, 2002; PROENÇA JR.; DINIZ, 1998; FUCCILLE, 2006; SAINT-PIERRE, 2006).

O contexto marcado pela redução do papel do Estado e pela ausência de vontade política para mudanças mais efetivas e definitivas foram agravantes desse panorama visualizado durante a década de 1990. A partir de 2003, juntamente à retomada relativa do papel coordenador do Estado, o país definiu novas prioridades e objetivos na sua estratégia de atuação internacional. A concepção de “entorno estratégico brasileiro” se insere nesse quadro temporal, sendo apresentada como o alargamento do entorno regional brasileiro considerado estratégico, englobando a América do Sul, o Atlântico Sul, estendendo-se até a costa ocidental da África e a Antártida. Nesse sentido, documentos oficiais – Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2005a; 2012a), Estratégia Nacional de Defesa (2008; 2012a), e Livro Branco de Defesa Nacional (2012b) – demonstraram importante avanço reflexivo na temática em questão.

Evidenciou-se maior preocupação com temas de segurança e defesa, tendo as vertentes continental e marítima do país como perímetro prioritário para questões relacionadas à

segurança nacional. O novo enfoque à necessidade de direcionar as políticas externa e de defesa foi vinculado à aspiração de conformação de uma grande estratégia brasileira. Como Celso Amorim (2016) salientou:

Para o Brasil de hoje, o conceito de grande estratégia deve se referir a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos se complementam e se reforçam. Eles são a essência da grande estratégia que devemos seguir. [...] O complemento indispensável de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta. A coordenação dessas duas políticas é o cerne da grande estratégia do Brasil (AMORIM, 2016, p. 305-307).

A partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a atuação internacional apresentou como característica marcante o empenho por um maior papel no cenário internacional, além de uma postura assertiva em vista da multipolaridade mundial, tendo como base o estabelecimento de relações cooperativas no ambiente regional e no eixo Sul de modo geral. Ao observar as relações brasileiras no entorno geográfico brasileiro, nota-se que a vertente sul-americana se tornou prioritária na agenda de inserção internacional do país. Variadas iniciativas de aproximação e coordenação com os países sul-americanos garantiram um ambiente de relativa paz e estabilidade, se comparadas a outras regiões do mundo. Nesse sentido, considera-se que, nos últimos anos, as relações entre os Estados do continente sul-americano relativamente bem consolidadas, ainda que, ao observar governos anteriores, tenham se apresentado diferentes enfoques nas possibilidades dessas interações.

A vertente sul-atlântica, enquanto isso, tem um histórico distinto no que diz respeito às relações internacionais do Brasil. Embora o país tenha sua formação histórica, econômica e social construída a partir do espaço sul-atlântico, considera-se que uma mentalidade marítima condizente com a sua posição geográfica e com as suas atribuições não foi propriamente desenvolvida e expressa nas políticas nacionais. As interações com o outro lado do oceano, por sua vez, foram consideravelmente oscilantes e, por vezes, inexistentes, desde a independência do país. Em função de uma inflexão no direcionamento da política externa brasileira, as relações Brasil-África assumiram maior significado para o país nos anos 2000, ganhando impulso e adensamento ainda não vistos na política africana do Brasil. Simultaneamente, o Atlântico Sul enquanto ponte que une o Brasil àquele continente passou a receber um valor diferenciado.

Importa apontar que o Atlântico Sul tem importância desde a época colonial como rota de passagem e de comércio tanto para o Brasil como para outros países. Contudo, recentemente, esse espaço teve sua relevância mundial redimensionada, uma vez que novas

reservas *offshore* de petróleo e de gás foram descobertas nas costas africana e brasileira, além de outros recursos estratégicos passíveis de exploração nas águas internacionais. Ao seu valor econômico, somam-se a ascensão dos países do Sul e a intensificação das relações sul-sul, garantindo maior visibilidade mundial a esse espaço. Nesse quadro marcado por um novo valor político, econômico e estratégico do Atlântico Sul, percebe-se a crescente confluência de interesses extrarregionais e a consequente militarização da dimensão sul-atlântica por parte de países que não integram à região, bem como o aumento de crimes transnacionais (PENHA, 2011; VAZ, 2011).

Embora seja reconhecidamente o mais pacífico dos oceanos, a distância geográfica dos confrontos mundiais não permite afirmar que essa região se encontre completamente imune a eventuais conflitos ou aos efeitos deles. Destaca-se que ao longo da Segunda Guerra Mundial, embora não tenha sido um dos principais teatros, o Atlântico Sul não ficou totalmente fora do escopo de guerra. A ação de submarinos alemães e italianos na costa atlântica brasileira e o estabelecimento de bases aeronavais estadunidenses, assim como a Quarta Frota estadunidense no Atlântico Sul comprovam isso. Ainda, merece ser salientada nesse argumento a transferência do conflito bipolar para a dimensão sul-atlântica, que permitiu o surgimento da proposta de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Podendo ser vista como um complemento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a proposta ia ao encontro da vontade da maioria dos países sul-atlânticos de evitar o envolvimento na Guerra Fria. Esse quadro, contudo, incitou a reação e concertação político-diplomática entre os países sul-atlânticos da costa sul-americana e africana na iniciativa da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), criada em 1986.

Isto posto, tendo em vista a reconfiguração geopolítica da região sul-atlântica nos últimos anos, a complementaridade estratégica entre Brasil e África desponta como objeto de estudo relevante para a sociedade brasileira, sobretudo no que diz respeito aos principais instrumentos de atuação internacional do Estado. Embora assuma uma nova dimensão na conjuntura atual, assinala-se que a importância dessa compreensão e, por assim dizer, do relacionamento e da noção de responsabilidade brasileira em relação ao espaço sul-atlântico, surgiu gradualmente, mas não de forma constante, desde os anos 1960, culminando na formulação da perspectiva de paz e cooperação no contexto do Atlântico Sul. Anteriormente, nos marcos da Política Externa Independente (PEI), deu-se impulso inicial a tais concepções, como pode ser visto na importante obra de José Honório Rodrigues (1964), que aborda uma visão de nação continental que se propõe a pensar intercontinentalmente:

O Atlântico Sul nos une a quase toda a África Ocidental e nos sugere uma política de esplanada, intercontinental, que melhore não somente nossas condições de proteção e segurança, mas nossas alianças econômicas e de amizade. Somos, assim, pela nossa própria extensão e posição no Atlântico Sul uma nação intercontinental e um protagonista das relações internacionais com o mundo africano (RODRIGUES, 1964, p. 371).

Dessa forma, ainda que seja evidente que questões relacionadas à vertente continental brasileira tenham impacto no espaço sul-atlântico, o enfoque do trabalho será dedicado às relações Brasil-África. Reconhece-se que a realidade africana exige reflexão mais aprofundada no que diz respeito ao enquadramento sul-atlântico. Acredita-se ter maior impacto nas dinâmicas que se estabelecem no Atlântico Sul, não somente por dividirmos esse espaço com o continente africano, mas devido ao crescente interesse extrarregional na África e suas repercussões na região. Cabe considerar que o Atlântico Sul é um importante elemento de estabilidade para o Brasil, uma vez que conta com um dos mais extensos litorais do mundo, garantindo reflexos político, econômico e securitário ao país. Atualmente, por esse oceano passam 95% do comércio internacional do Brasil, além de que se encontra na sua plataforma continental parte substancial de suas fontes energéticas (BRASIL, 2017a). Portanto, o Brasil possui uma extensa área marítima a ser aproveitada, tendo em vista as potencialidades ali existentes para o desenvolvimento econômico e social.

Diante do contexto exposto, considerando a valorização da dimensão sul-atlântica e a possibilidade de surgimento de novos desafios para o Brasil, parte-se da premissa de que uma efetiva articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil possibilita o delineamento de uma atuação internacional mais eficiente. Assim, pretende-se compreender como a articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil contribui para o fortalecimento da vertente atlântica do entorno estratégico no cenário de revalorização desse espaço, tendo como delimitação temporal os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014). É considerado aqui que a perspectiva de fortalecimento da dimensão sul-atlântica é pautada por três eixos: político, econômico e estratégico-militar. De forma ampla, essa perspectiva sugere que o que acontece na margem africana do Atlântico Sul, também, diz respeito e reflete, diretamente, nos interesses brasileiros.

Diante do que foi acima exposto, o objetivo geral do trabalho é analisar a articulação entre a política externa e a política de defesa do país e sua relação com o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro no cenário atual de revalorização desse espaço. Como objetivos específicos, busca-se revisar como ocorrem a formulação de política

externa e política de defesa, assim como o processo de articulação entre essas, levando em conta o cenário brasileiro. Ainda, ao tratar do espaço do Atlântico Sul, pretende-se compreender a conjuntura regional nos anos 2000, considerando as interações ali estabelecidas anteriormente na construção desse espaço sul-atlântico. Por fim, busca-se analisar criticamente avanços na articulação entre política externa e de defesa do Brasil no contexto do Atlântico Sul durante os governos Lula e Rousseff.

Importante salientar que a academia se encontra em estágio embrionário no tocante ao tratamento de questões relacionadas à interface entre as políticas externa e de defesa. Nesse sentido, a mensuração precisa de ganhos do país decorrentes da maior ou menor articulação entre as políticas em questão constitui um exercício de grande complexidade. Contudo, acredita-se que não impede a estimação por meio de estudos mais específicos e delimitados (ALSINA JR., 2009), como o que está sendo aqui proposto, com enfoque no contexto do Atlântico Sul. Importa considerar igualmente que, no campo das Relações Internacionais, a produção do conhecimento científico pode ser beneficiada pelo diálogo entre diferentes correntes teóricas e conceitos, com a finalidade de promover uma melhor compreensão da realidade (ROCHA, 2001; 2002).

Isto posto, esse trabalho se valerá de uma abordagem metodológica qualitativa de pesquisa. Para a realização do estudo proposto, serão utilizados documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Defesa (MD) e Forças Armadas. Procurou-se apontar, sobretudo, discursos dos ministros das duas pastas, com a finalidade de compreender suas posições acerca de temas atinentes às duas políticas. Também, outras fontes foram documentos oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de abordar as reuniões ministeriais da ZOPACAS, além de uma ampla revisão bibliográfica de pesquisadores dos temas de política externa, política de defesa e assuntos relacionados.

A partir de uma análise descritiva, o trabalho será estruturado em três capítulos, somados às considerações finais. O primeiro capítulo buscará entender a formulação da política externa e da política de defesa, bem como o significado e o processo da articulação entre elas, e como essa se insere na conformação de uma grande estratégia nacional. Ainda, o capítulo se dedicará a apresentar de forma separada um panorama das características e da evolução de ambas as políticas e as condições de articulação entre elas no cenário brasileiro.

O segundo capítulo abordará o delineamento da construção do espaço do Atlântico Sul, que veio a culminar na noção de complementaridade estratégica entre Brasil-África e na perspectiva de paz e cooperação sul-atlântica. Logo, explorará o contexto de revalorização

estratégica do Atlântico Sul, o qual é constituído pela ressignificação desse espaço pelo Brasil e pela confluência de interesses extrarregionais direcionados a essa área.

O terceiro capítulo verificará as condições existentes nos governos Lula e Dilma para o avanço na articulação entre as políticas, explorando três eixos, sendo dois na esfera nacional: i) âmbito ideacional, ou seja, relacionado às sintonias entre as visões dos atores que influenciam em última instância a condução das políticas; ii) âmbito institucional, isto é, relacionado às mudanças organizacionais recentes que proporcionaram canais de trocas e diálogos entre os formuladores das políticas. Por conseguinte, analisar-se-á criticamente a atuação brasileira, a partir de ambos os instrumentos de ação internacional, no espaço da vertente atlântica do entorno estratégico do país, identificando convergências nas agendas e ações emanadas das políticas.

Logo, buscar-se-á compreender o significado da articulação entre política externa e política de defesa no contexto do Atlântico Sul, para, em seguida, identificar desafios tanto a respeito do fortalecimento do entorno estratégico brasileiro como da ampla inserção internacional do Brasil, com base na visão de Celso Amorim (2016) no que concerne à importância da coordenação das políticas como passo essencial na conformação de uma grande estratégia brasileira. Por fim, a partir da reflexão sobre as etapas anteriores, apresentar-se-á conclusões específicas ao Atlântico Sul no contexto da articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil, apontando que a contribuição para o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico no cenário de revalorização desse espaço é realizada por meio da criação e ampliação de capacidades política, econômica e estratégico-militar, associada à possibilidade de promoção dos princípios de autonomia e de desenvolvimento nos países sul-atlânticos.

2 ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA

Ao ter como objeto de pesquisa a articulação entre política externa e política de defesa, é de suma importância constar aqui que a formulação de tais políticas é atribuição do Estado ou, mais especificamente, de suas instituições. Diante disso, cabe primeiramente salientar questões fundamentais a respeito da noção de Estado e do tratamento do conceito nas Relações Internacionais. Diversas tradições interpretativas da literatura clássica e contemporânea das ciências sociais e humanas chegaram a resultados diferenciados quanto à compreensão do Estado, sua origem, sua natureza, seu significado social e as diferentes formas de organizar o poder e a representação. Propõe-se aqui tratar o assunto de maneira sucinta por considerar necessário ter como base o debate conceitual para entender sua dimensão no tema específico do trabalho.

No campo das Relações Internacionais, o conceito de Estado é abordado por várias correntes teóricas, tendo em vista que o Estado é considerado o ator proeminente na política mundial, e as relações internacionais são por definição, principalmente, as interações entre Estados (JACKSON; SORENSEN, 2003). A corrente tradicional de Relações Internacionais, o realismo clássico, tendo como destaque os estudos de Hans Morgenthau (1948), desenvolveu suas teses sobre Estado e sistema internacional com base no pensamento hobbesiano¹. Nessa perspectiva, os Estados são soberanos e não há nenhum ator acima deles no sistema internacional. Por essa razão, o ambiente internacional seria considerado anárquico, o que geraria um processo de insegurança por parte dessas unidades, já que não há nenhuma instituição superior que possa garantir sua sobrevivência e segurança. Esses fatores fariam os Estados buscarem uma ampliação de poder, o que resultaria na inevitabilidade de conflito, sendo a paz possível apenas em momentos de equilíbrio de poder bélico entre grandes potências mundiais.

Nessa concepção, o Estado no sistema internacional anárquico é considerado a unidade central que se comporta como ator unitário e monolítico, ou seja, uniforme e homogêneo que busca maximizar seu interesse nacional. Tal interesse seria definido permanentemente pelo desejo por poder, o qual permearia as ações e interações de um Estado no cenário internacional. De fato, em nível internacional, reconhece-se aqui que não há nada

¹ Um dos principais expoentes da corrente contratualista da teoria clássica sobre Estado, Thomas Hobbes (1979), compreende a sua origem a partir da noção de contrato social, o qual é entendido como um acordo tácito entre a maioria dos indivíduos, que os levaria a sair do estado de natureza, visto como estado de guerra, para ingressar em um estado social e político. O Estado hobbesiano é marcado pelo medo, tendo como função a ordem social em âmbito interno e a segurança em âmbito externo, em troca da submissão dos indivíduos a um poder centralizado e soberano.

que se assemelhe ao Estado como centro de autoridade e de poder. No entanto, no presente trabalho, irá se considerar, para além da esfera sistêmica, a importância da existência do plano interno, o qual apresenta variáveis que inevitavelmente influenciam as ações do Estado e se relacionam com o ambiente internacional².

Recorre-se, assim, a abordagem de variáveis internas e a sua influência na atuação de um Estado, possibilitando discussões que pretendam interpretar fenômenos para além da análise sistêmica e da macroanálise da interação entre as unidades. Nesse sentido, a contribuição de Silviu Brucan (1974) é relevante por reconhecer que o Estado não é uma unidade monolítica. Estruturalmente, está constituído por classes e outros grupos sociais, ainda que, em âmbito internacional, tenda a atuar em favor de uma delas – a classe dominante. O autor entende o Estado como uma unidade política que serve como instrumento de domínio social dentro da sociedade e como instrumento de projeção da nação no cenário mundial. Para obter o apoio nacional que sua atuação no cenário internacional requer, o Estado deve assegurar a cooperação das forças sociais e políticas significativas que estão por detrás da classe dominante.

Brucan (1974) considera que as decisões políticas do Estado fazem parte de um processo dialético: além de serem influenciadas por forças objetivas que atuam no sistema internacional anárquico – a estrutura, as capacidades e as relações de poder de um determinado período –, deve-se considerar também a dinâmica das forças internas, em determinada circunstância histórica e social³. Dessa forma, a tomada de decisão e a atuação de um Estado são permeadas e influenciadas pela conjugação de três importantes elementos: o caráter nacional, o poder nacional e o interesse nacional.

O caráter nacional é relacionado à noção de que peculiaridades históricas e tradições políticas e culturais de cada país gradualmente vão dando forma ao perfil do mesmo, no sentido de que, ao longo do tempo, pode-se identificar traços distintivos na maneira como reage a diversos acontecimentos e contingências no cenário internacional, em suas atitudes ou condutas frente a outros Estados. O poder nacional, por sua vez, pode ser definido desde aspectos geográficos e populacionais até capacidade produtiva, científico-tecnológica e

² Importa destacar que, após o fim da Guerra Fria, houve uma reformulação do realismo a partir da criação da corrente neoclássica, a qual incorpora variáveis internas nas suas análises, reconhecendo que o Estado não é um ator monolítico, mas ainda mantendo nas suas concepções o nível sistêmico como o mais relevante nas ações estatais (BAYLIS; SMITH, 2005).

³ Para estimar as formas em que as classes e os grupos sociais podem influenciar na política internacional, através do Estado, é necessário considerar uma ampla série de variáveis: a estrutura social, o grau de representação e participação das classes e grupos sociais na formação e execução de decisões políticas, e o grau em que estas classes e grupos sociais são conscientes de seus interesses e exibem independência política (BRUCAN, 1974).

militar, além do prestígio internacional e da capacidade diplomática. Uma vez que tem valor relativo e, portanto, sendo considerado como um potencial, importa frisar que o poder nacional só tem relevância se houver capacidade política para usá-lo com objetivos precisos. Enquanto isso, o interesse nacional desempenha o papel de uma força impulsora para as decisões e ações do Estado, sendo composto pelas relações sociais e nacionais historicamente construídas, o que o garante, portanto, um conteúdo histórico e socialmente relativo⁴ (BRUCAN, 1974).

A compreensão de Brucan (1974) a respeito do interesse nacional de um Estado diverge da abordagem das correntes mais tradicionais de Relações Internacionais. Para o realismo clássico, o interesse nacional deve ser e está orientado para o poder, sendo sua conduta permeada somente pelos constrangimentos e possibilidades externas. Constatam-se, assim, dois aspectos importantes para a reflexão proposta: a representação sugerida pela ontologia realista de conflito externo e consenso interno; e, a assunção de que Estado e governo são sinônimos (LIMA, 2000). Tais questões são, portanto, resultado de uma perspectiva que não considera os fatores endógenos como elementos que influenciam na causalidade do interesse nacional de um Estado, nem reconhece a dimensão contingente desse interesse – ao passo que considera os interesses relativamente permanentes ao longo do tempo, já que derivariam de atributos e capacidades que tipificam um Estado.

Ao contrário, o interesse nacional é objeto e resultado de conflito político interno aos Estados (LIMA, 1994). Nesse sentido, destaca-se a imprecisão do termo “interesse nacional”, o qual diz respeito à tentativa de construir objetivos e atribuí-los à nação como um todo, como se fosse algo de caráter autoevidente, sobre o qual não houvesse discrepâncias, no tempo e no espaço, entre distintos cidadãos nacionais (ARON, 2002; MILANI; PINHEIRO, 2013). Tendo em vista tal imprecisão do termo, as contribuições de Brucan (1980) e Lima (2000) convergem ao sugerirem que apenas aquelas ações do Estado que não têm consequências distributivas endógenas se qualificariam como de interesse nacional. Assim, tratar-se-iam de ações e resultados políticos cujos benefícios ou custos não se concentrariam em nenhum segmento social particular, isto é, não teriam implicações distributivas. Em outras palavras, assume-se que quando a ação do Estado produz bens coletivos, aproxima-se do conceito clássico de “interesse nacional” – isto é, dificulta demasiadamente a sua existência.

Entende-se que o conteúdo do interesse nacional de fato considera circunstâncias externas, mas, sobretudo, é fruto de uma dinâmica interna complexa, podendo ser visto como

⁴ Em termos teóricos, Brucan (1974) assinala que os interesses nacionais possuem caráter primordial no desenvolvimento de cada país, não podendo ser sacrificados no lugar de interesses externos subordinados.

um elemento resultante, mutável e fragmentado. Contudo, ainda que se reconheça a imprecisão do termo, a existência de interesses nacionais tem o papel essencial de estimular a atividade de um Estado. Ademais, tanto a política externa quanto a política de defesa estão condicionadas à compreensão dos interesses nacionais, podendo ser instrumentos para alcançar tais interesses. Nesse sentido, assinala-se que essas políticas podem ser pensadas a partir da imbricação entre os seus processos de formulação e os interesses nacionais, ao passo que são concebidas na esfera endógena e devem assegurar e promover tais interesses no plano externo. A formulação e implementação dessas políticas se inserem na dinâmica das escolhas de governo – a principal instituição do Estado –, que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes com demandas diversas.

Isto posto, fica evidente o enquadramento das políticas externa e de defesa na dinâmica de elaboração de políticas públicas⁵. Assim, embora implementada fundamentalmente fora das fronteiras do Estado, a política externa resulta e promove arranjos institucionais-burocráticos endógenos diversos, bem como articulações políticas internas de variadas dimensões, sendo geradora de bens públicos (MILANI; PINHEIRO, 2013, SALOMON; PINHEIRO, 2013). Da mesma forma, tendo em vista que a defesa nacional é um bem público a ser provido pelo Estado, a política de defesa, por sua vez, constitui política pública ao passo que sua realização somente é possível com a intervenção da força estatal; e, trata de problemas específicos de impacto nacional, como o de garantir resposta, pela via militar, a agressões externas (ALMEIDA, 2010).

Entretanto, não há como negar que ambas não só ambicionam ser políticas de Estado, como se relacionam com questões permanentes relativas à soberania, à integridade territorial, à identidade nacional, etc. Além disso, como já foi posto, as ações dos Estados e, por conseguinte, a elaboração dessas políticas, respondem a questões externas, regionais e sistêmicas, mas igualmente são reflexos de dinâmicas e de interações conjunturais entre atores econômicos, políticos e sociais dentro das fronteiras nacionais. A exploração desse entendimento a respeito da abordagem dessas políticas como políticas públicas será realizada nas seções seguintes. Tais reflexões iniciais têm por objetivo apenas situar o enquadramento mais amplo do tema para as observações que seguem em relação às políticas específicas, assim como para a articulação entre as mesmas na inserção internacional do Brasil.

⁵ Parte-se da síntese conceitual de Celina Souza (2006) que coloca as atividades do governo, em geral, como políticas públicas. A conceituação de Leonardo Secchi (2010) aborda política pública como detentora de dois elementos: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Souza (2006) aponta que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz, sendo uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Embora seja materializada através do governo, envolve vários atores e níveis de decisões.

2.1 Política externa

Ao estudar a articulação entre política externa e política de defesa, torna-se inicialmente necessário compreender tais políticas, a começar pela política externa. De início, assinala-se como elementar a compreensão de que a política externa diz respeito a um projeto político em relações exteriores, enquanto que a diplomacia é a condução ou execução desse projeto. Laura Neack (2014), a partir de uma definição abrangente, propõe que a política externa seja entendida como declarações, comportamentos e ações dos Estados. O estudo de política externa, portanto, precisa considerar mais do que o que os Estados declaram como seus objetivos e sobre como pretendem atingi-los. Para além, esse estudo requer levar em conta como determinados objetivos surgem e por que resultam em certos comportamentos.

Nessa perspectiva, ter a política externa como objeto de estudo significa procurar entender os processos que resultam na tomada de decisão de um Estado, entendendo-o como uma arena de disputas de diferentes interesses. Como foi visto acima, na área de Relações Internacionais, a teoria realista clássica promoveu um entendimento da política internacional baseado na concepção unitária e monolítica do Estado, sublimando a necessidade de estudo da divergência interna quanto à política externa e, assim, a interação entre os agentes endógenos como partícipes do processo de tomada de decisão⁶. Devido à importância dada a esse pensamento tradicional, o estudo da formulação da política externa influenciada por seus determinantes internos ficou por muito tempo relegado a um segundo plano.

Já na metade do século XX, em contraposição à tradição científica estadocêntrica⁷ e superando as análises em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse do Estado, surge o campo de Análise de Política Externa (APE)⁸. Os pressupostos analíticos da

⁶ Autores da corrente do realismo neoclássico (SCHWELLER, 1998; WOHLFORT, 1993; ZAKARIA, 1998), surgida no final da década de 1990, declararam sua intenção de construir uma teoria realista de política externa, que reconheça fatores endógenos. O realismo neoclássico continua sendo realista porque a variável independente com a qual a política externa é explicada é a preocupação dos Estados pela posição relativa que ocupam na distribuição de poder internacional, argumento de caráter realista. Contudo, essa corrente adota de maneira sistemática os fatores endógenos em suas explicações de política externa: recursos, capacidade de mobilização, influência dos atores sociais domésticos e grupos de interesse, nível de coesão das elites, etc. No entanto, não são considerados determinantes principais das políticas externas, mas sim variáveis intervenientes, presentes em modelos que dão prioridade explicativa aos fatores sistêmicos.

⁷ Perspectiva de que o sistema internacional e a interação entre os agentes (unitários e monolíticos) desse sistema determinam, exclusivamente, as ações internacionais dos países.

⁸ Alguns dos trabalhos relevantes na criação da APE como campo de estudo, elaborados no final da década de 1950 e início dos anos 1960, são: “*Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*” (1954), de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin; “*Pre-Theories and Theorie of Foreign Policy*” (1966), de James Rosenau; “*Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*” (1956), de Harold e Margaret Sprout.

APE partem da concepção da política externa como um produto de decisões tomadas por diferentes atores em interação com o ambiente internacional. Ou seja, essas decisões não surgem apenas a partir de estímulos externos, mas são processadas por um mecanismo dentro do Estado, em um processo de interação, que afeta substancialmente seu conteúdo (HILL, 2003).

A interação dinâmica entre os ambientes nacional e internacional na compreensão da política externa foi sistematizada e teorizada por Robert Putnam (1988), a partir da formulação da tese do “jogo de dois níveis”. O primeiro nível é o internacional e o segundo nível é o interno. Por exemplo, para que acordos entre nações sejam satisfatórios, é preciso que ambos níveis sejam atendidos positivamente. Assim, as políticas externas são determinadas pela interseção entre essas duas esferas:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p. 151).

Portanto, esse esquema teórico aponta a inevitabilidade do conflito endógeno em relação ao “interesse nacional” e, assim, enfatiza a luta política no âmbito interno: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse, os legisladores, a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais, em que é normalmente centralizada a função de execução da política exterior. Já no plano externo, a relevância central é atribuída à estratégia e à barganha dos negociadores no sistema internacional. O desafio do negociador é buscar, ao mesmo tempo, maximizar os ganhos no plano internacional e garantir um equilíbrio ou formar uma coalizão entre os diferentes grupos de interesse na sociedade doméstica. Assim, ressalta-se, sobretudo, a não sobreposição de um nível ao outro, pois ambos influenciam e são influenciados (PUTNAM, 2010).

O modelo de Putnam (1988) inspirou outros autores a desenvolverem análises mais específicas sobre o papel das instituições e dos diferentes atores no interior dos processos decisórios de política externa. Charles Hermann (1990) avalia os agentes e processos que levam a mudanças na estratégia internacional desenvolvida por um Estado, havendo uma predominância numérica de fatores internos na determinação de tais mudanças – líderes, burocratas, reestruturação doméstica, choques externos –, as quais podem variar entre ajuste,

programa, objetivo e nova orientação internacional. Helen Milner (1997) destaca a importância na relação entre o Executivo, o poder Legislativo e os grupos de interesses endógenos para definições da política externa, apontando variáveis que permeiam essa relação, como a natureza das instituições políticas, preferências dos atores internos e distribuição da informação. Para Allison e Zelikow (1999), o processo decisório de política externa pode ser explicado a partir da interação das diferentes burocracias, que podem cooperar ou conflitar diante de uma decisão a respeito da atuação internacional.

Tais níveis de análise demonstram a complexidade e as diversas influências pelas quais passam as tomadas de decisão, indicando que determinar todos os fatores que influenciam tal processo constitui algo inviável. Reconhecendo, portanto, a complexidade da formulação de política externa com diversos atores envolvidos, cabe enquadrar política externa como política pública. Como visto acima, uma vez que grande parte da política externa tem uma relevante dimensão endógena a um Estado, distingue-se a política externa da mera ação externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Desse modo, reconhece-se que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, expressando, assim, a própria dinâmica da política (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Como aponta Lima (2000), tal entendimento se opõe às concepções clássicas, que tratam com veemência a especificidade dessa política em relação às demais por ser política de Estado. Essa perspectiva destaca os fatores negativos de uma possível politização da política externa, dando ênfase ao desprovimento de racionalidade e de informações técnicas e conhecimento especializado necessário para o envolvimento na tomada de decisão. Tendo isso em vista, ainda que se reconheça aqui a importância de uma política externa que alcance uma maior representatividade dos interesses mais amplos da sociedade – condição necessária para a efetividade do regime democrático –, considera-se igualmente evidente que há benefícios na preservação de uma política que demonstre continuidade de ações e objetivos, sem estar sujeita a eventuais realinhamentos eleitorais. Nesse sentido, Milani (2015) defende que a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano endógeno, apresenta natureza de uma política singular: ao mesmo tempo, é política de Estado, por estar preocupada com questões permanentes; e, política pública, na interface com os atores internos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do país no mundo.

Ainda, é importante para esse trabalho sublinhar que, por muito tempo, as análises foram concentradas em atores considerados mais relevantes no cenário internacional, na perspectiva de relações de poder, os quais teriam maior impacto na estruturação e no

funcionamento do sistema internacional. Estudos sobre países não-dominantes e nem fortemente influentes no sistema internacional, mas percebidos em áreas intermediárias entre grandes e pequenas potências, são fenômenos relativamente recentes. As condições e os constrangimentos específicos desses países foram analisados e enquadrados em terminologias e definições diversas, mas que convergem na percepção de que as ações de grandes potências criam condicionantes ao comportamento desses países intermediários. Nesse quadro, a importante contribuição de Wallerstein (1976) localiza essa zona intermediária entre os dois polos – centro e periferia –, configurando, assim, a existência de países semiperiféricos. Em sua interpretação de política exterior aplicada a esses países, o autor afirma que ora comportam-se como centro em relação à periferia, ora como periferia para os Estados centrais. Sobretudo, a política externa desses países busca o aumento de sua projeção internacional ao mesmo tempo em que enfrenta as estratégias do centro para evitar tal movimento. Tal compreensão é essencial ao se ter o Brasil como objeto de estudo.

2.2 Política de defesa

Ao estudar política de defesa, é necessário inicialmente distinguir dois conceitos: segurança e defesa. A percepção, os interesses e as expectativas relacionados à noção de ambas as definições conceituais indicam rumos para a formulação de estratégias e tomadas de decisões concernentes às políticas externa e de defesa. Entretanto, não se conseguiu chegar a um consenso sobre uma definição única para cada termo na literatura. Contudo, Darc Costa (1999) assinala que questões relativas à segurança sempre devem preceder ao estabelecimento de uma política de defesa, ao passo que, de maneira simplificada, “segurança é um estado e defesa um ato” (COSTA, 1999, p. 127). Ressalta-se, assim, o caráter subjetivo de segurança, atrelado a uma sensação desejada de proteção, e o caráter mais objetivo de defesa, ao envolver ações, atitudes e medidas, o que indica, por fim, uma inter-relação entre os dois conceitos.

A visão tradicional sobre segurança⁹ a considera como sinônimo da proteção contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos de um Estado. Em busca de uma perspectiva mais abrangente sobre a definição de segurança, Ayoob (1992) defende que,

⁹ A problemática da definição conceitual é abordada nos debates pós-Guerra Fria: os Estudos Tradicionais de Segurança mantêm o foco nos assuntos estratégico-militares, os quais garantem a sobrevivência do Estado; as novas correntes ou os abrangentes, representados pela Escola de Copenhague, tratam da ampliação da agenda de segurança para outros setores, considerando outros objetos referentes; e, os Estudos Críticos de Segurança questionam toda a estrutura na qual a segurança é conceituada, relacionando a mesma com os conceitos de “sobrevivência” e “emancipação” (OKADO, 2012).

diferente da visão tradicional – a qual ele denomina “conceito ocidental de segurança” –, é necessário visualizar as ameaças e as vulnerabilidades, tanto internas quanto externas de cada Estado, para que se tenha análise mais completa. Portanto, para o autor, há problemas na conceituação tradicional de segurança, cujo enfoque seria dado demasiado aos países desenvolvidos; e, por conseguinte, existe a necessidade de uma definição que se aplique à realidade de diferentes países, como os em desenvolvimento.

Dessa forma, o foco de análise deve partir do princípio de que cada Estado está em uma fase diferente do seu processo de construção, havendo ameaças internas¹⁰ com visibilidade significativa. Assim, de acordo com essa perspectiva, uma situação de segurança ou insegurança deve ser relacionada às eventuais vulnerabilidades que tenham o potencial de enfraquecer as estruturas de determinado Estado (em termos de território e suas instituições) e de seu regime político. Ainda, deve-se atentar para o fato de que tais vulnerabilidades internas podem dar espaço para permeabilidade de atores externos, cujas ações podem ter efeitos adversos para a situação política endógena e para a manutenção da soberania estatal¹¹, configurando, portanto, uma ameaça à segurança nacional (AYOOB, 1995).

Seguindo a linha de concepção abrangente e apontando a inter-relação entre segurança e defesa, Proença Jr. e Diniz (1998) reconhecem que a segurança nacional tem duas dimensões: uma externa, em virtude de ameaças que possam surgir de atores de fora de um Estado, e uma interna, voltada para proporcionar condições que neutralizem os efeitos de eventuais ameaças de atores nacionais. Nesse sentido, ao pensar em uma política de segurança, a sua dimensão externa exigiria o envolvimento dos assuntos de defesa, enquanto a sua dimensão interna necessitaria a utilização pelo Estado de seu monopólio do uso da força em seu território. Todavia, a defesa em si seria o aspecto externo da segurança, no contexto das relações internacionais (PROENÇA JR.; DINIZ 1998; BARBOSA, 2002).

Dessa forma, nesse trabalho, a aproximação conceitual proposta de defesa deriva-se, em grande medida, da distinção e relação entre segurança e defesa. A defesa é relacionada ao conjunto de ações militares que buscam garantir a segurança, a partir de uma estrutura administrativa, organizativa e operativa centrada no Estado, que transcendem os assuntos militares (PROENÇA JR.; DINIZ 1998; SILVEIRA, 2004). Isto posto, cabe notar que as

¹⁰ A falta de legitimidade de suas fronteiras, instituições e regimes; coesão social inadequada; desenvolvimento econômico dependente; e ausência de consenso da sociedade em assuntos sociais, econômicos e organização política são exemplos recorrentes de debilidades internas que ameaçam países menos desenvolvidos, que estão em processo de construção estatal (AYOOB, 1995).

¹¹ Ayoob (1995, p. 8, tradução nossa) afirma que “a falta de centralidade institucional do Estado faz desses Estados consideravelmente vulneráveis a pressões externas – políticas, militares, econômicas ou tecnológicas – por outros e geralmente Estados mais desenvolvidos, por instituições internacionais e atores transnacionais, incluindo corporações multinacionais, grupos irredentistas, e movimentos supranacionais”.

ações com ênfase na expressão militar não subtraem todas as ameaças possíveis. A garantia da segurança está inserida em um contexto estratégico mais amplo, exigindo a ação de outros setores do Estado. A partir de um modelo que demonstra a hierarquia das esferas políticas, estando a política de segurança nacional no nível mais alto de decisão política, Stephanie Neuman (1984) sublinha que a política de defesa se constitui como um dos instrumentos, dentre um arranjo de políticas setoriais do Estado, a fim de garantir a segurança. Ainda assim, a especificidade da defesa enquanto um dos elementos capazes de garantir a segurança se refere à segurança militar externa (ALSINA JR., 2003). Frisa-se, portanto, que a essencialidade da defesa é sua exterioridade.

Pensar em uma política de defesa significa levar em conta os interesses, as necessidades e ameaças de segurança. De modo sistemático, há duas perspectivas distintas utilizadas no processo de formulação dessa política: i) da resposta a ameaças, em que se dimensionam as forças pelas ameaças perceptíveis; ii) da prudência diante das incertezas, em que se dimensionam as forças para que sejam capazes de dissuasão quando e se necessário. Para isso, deve-se ter em vista tanto o ambiente internacional no curto quanto no longo prazo, a fim de que se possam definir os objetivos e os investimentos estratégicos a serem feitos (PROENÇA JR.; DINIZ, 1996).

Costa (1999) lembra, nesse sentido, que a segurança e a defesa de qualquer país são, antes de tudo, uma questão de natureza estratégica. Pinto, Rocha e Silva (2004) sublinham que uma política de defesa nacional não pode prescindir da clara definição de pressupostos de análise e de ação, de forma que cabe aos tomadores de decisão explicitar, na forma de um planejamento estratégico, o diagnóstico da realidade com a qual o país se defronta; a realidade a que o país aspira; e o conjunto de ações a serem levadas a efeito com vistas a produzir as transformações desejadas.

Alsina Jr. (2003, p. 55) afirma que:

[...] uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não apenas a estruturação das Forças Armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, principalmente, assegurar que o poder militar gerado pelas três Forças (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de estabelecer o equilíbrio das relações de força existentes entre os Estados no plano internacional (ALSINA JR., 2003, p. 55).

A política de defesa, portanto, consiste em política pública, sendo sua realização somente possível com a intervenção da força estatal, da qual, reciprocamente, constitui um dos principais instrumentos. A defesa deve ser considerada um bem público a ser provido pelo

Estado, indelegável ao setor privado (ALMEIDA, 2010; MIGON, 2011). A política dessa pasta é definida pelo Executivo, havendo ponto de interação entre a política interna e a política internacional do Estado e, como tal, constitui o componente militar do posicionamento do país no sistema internacional (MEZA, 2003).

Por meio dessa política, são fixados pontos importantes para a estruturação das forças armadas de um país, como prioridades, missões, emprego e atualizações (RUDZIT; NOGAMI, 2010). Além das forças¹² como componente de uma política de defesa, há também a estrutura integrada de comando e planejamento militar¹³, a institucionalidade governamental para a defesa¹⁴, e a política declaratória e prática concreta¹⁵. Como atividades centrais de uma política de defesa, destacam-se a avaliação estratégica governamental¹⁶, o projeto de força¹⁷, o planejamento das ações militares¹⁸ e a elaboração do orçamento consolidado de defesa¹⁹ (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998).

Observa-se que a condução da política de defesa é o eixo central da gestão das relações político-militares, ou seja, entre o nível político, ou o governo, e o estamento militar.

¹² As forças armadas representam o cerne da defesa. A estruturação de uma força armada está relacionada a cinco dinâmicas: a centralidade do elemento humano; armas combinadas; logística; sistema de comando e controle; e, sistema de prontidão (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 63-74).

¹³ Tal componente lida com as peculiaridades oriundas das competências diferenciadas das forças singulares – operações em ar, terra e mar –, para assegurar a eficácia na coordenação entre elas e em suas ações combinadas (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 74-84).

¹⁴ Trata-se do inter-relacionamento, formal ou informal, entre as Forças Armadas e as demais agências e organismos governamentais que tratam de assuntos de defesa (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 84-93).

¹⁵ Trata-se de mecanismos de concertação dos diversos componentes da política do Estado no que se refere ao seu relacionamento com os demais Estados na cena internacional. Sua componente essencial é a enunciação dos objetivos, compromissos e limites nas relações internacionais do país e da postura que orienta as suas ações no ambiente externo. Com efeito, nota-se que toda política de defesa está vinculada à política exterior, que determina, explicitamente, a pauta de objetivos no quadro internacional (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 93-96).

¹⁶ Refere-se à revisão do planejamento para a defesa em acordo com as metas políticas, a realidade do cenário político interno, do cenário político internacional, do estado de arte bélico e da dinâmica da história contemporânea. Essa atividade deve ser tida como algo de alcance limitado, tendo que ser revista constantemente, já que nenhuma aspiração nacional, conjuntura internacional e desenvolvimento de novos meios de emprego de força são imutáveis (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 103-111).

¹⁷ É a materialização das capacidades da força, desdobrando-se em projeto integrado de forças e projeto específico de cada força: o primeiro supõe uma instância superior a cada força que lhes apresente diretrizes básicas gerais – como relacionadas ao orçamento que cabe a cada um e concepções de emprego previstas; o segundo, adequa as forças singulares àquele projeto integrado (após avaliar a sua factibilidade técnica), preparando-as para atender aos propósitos da política de defesa (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 111-127).

¹⁸ A partir do qual se compõe as forças existentes (ou projetadas) com as metas políticas em cenários de conflito, definindo os programas necessários para a viabilização militar. Nesse sentido, é tarefa crucial da política de defesa a compatibilização entre a capacidade de combate e os custos das forças com as metas políticas dos governos na cena internacional (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 127-132).

¹⁹ Nesse processo, o Legislativo exerce um papel crucial, emergindo como o principal responsável pelo controle externo das forças e das atividades de defesa – ao aferir decisões, dirimir impasses, confirmar ou contestar prioridades. É crucial que se tenha conhecimento do que está sendo despendido com defesa, de tal maneira que os gastos realizados possam ser conferidos com relação à política declaratória e às prioridades identificadas na política de defesa, bem como às demais preocupações e atividades políticas (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p. 132-134).

Na perspectiva organizacional, a condução política da defesa é uma atividade permanente do Executivo que abarca tanto a direção superior da organização da defesa, isto é, o conjunto de instituições, órgãos e agências que executam materialmente a função; como também a execução da função da defesa, dentro das competências e atribuições de direção que competem ao nível político. Logo, compete ao governo executar a política de defesa, dentro do domínio político de direção superior, influenciando o escopo, o conteúdo e a duração de cada uma das dimensões de tal política. Às forças militares ficariam reservadas as competências exclusivas e próprias de sua execução material, isto é, a relação entre os objetivos da política de defesa e o uso da força (MEZA, 2003).

Cabe considerar que para além dos órgãos ou agências responsáveis por desenvolver o devido conjunto de medidas e de ações necessárias à manutenção da segurança dos Estados, algumas áreas com competências específicas, como o meio acadêmico e o setor de ciência e tecnologia, também devem participar desse processo de formulação e decisão das políticas públicas em defesa (PROENÇA JR.; DUARTE, 2007). Um envolvimento de políticos civis, de militares e do resto da sociedade permite constatar que as políticas de um país na área de defesa, bem como a dinâmica de suas instituições, resultam da interação entre interesses e opiniões variadas de grupos de dentro e de fora do Estado como toda política pública, de modo que quanto maior a participação de diversos setores, maior a legitimidade da política (ALMEIDA, 2010; PROENÇA JR.; DUARTE, 2007).

Ao reconhecer que a política de defesa não existe em um contexto de vácuo político, é necessário atentar para o caráter transitório e mutável de seu conteúdo, dado que é reflexo de um equilíbrio temporário de grupos de interesse ou da predominância de um sobre os demais, sendo que esses grupos internos também são susceptíveis a grupos e forças políticas estrangeiras. Dessa maneira, uma política de defesa é influenciada pela constituição partidária, pela base de apoio e pelas alianças e influências internacionais sobre o governo, na medida em que há mudanças na administração executiva (um novo presidente ou um novo ministro da defesa), na estrutura organizacional do Executivo (criação de um ministério civil de defesa que integre outros três militares anteriores, por exemplo), ou no corpo de especialistas que reflete diretamente na forma de enquadramento dos assuntos da pasta (SAINT-PIERRE, 2006; PROENÇA JR.; DUARTE, 2007). Ou seja, dependendo da conjuntura, deve-se considerar que há percepções com prioridades diferenciadas²⁰, ao que,

²⁰ Sendo a conjuntura mutável, a política de defesa também o tende a ser, ao ser influenciada de diversas maneiras pelas mudanças possíveis. Essas mudanças podem ocorrer de maneira positiva ou negativa para o país. Uma maneira positiva pode ser a partir da designação de insumos para melhor conformação e fomento

nesse sentido, Proença Jr. e Diniz (1996, p. 14) lembram que “não há interesses nacionais permanentes numa democracia: há interesses *tout court*.”.

Importa considerar ainda que, em Estados distantes de ameaças militares iminentes, as forças armadas são eventualmente relegadas a um segundo plano. Relacionando-se com a questão de percepções e prioridades diferenciadas em circunstâncias variáveis, pode-se notar que tal negligência se dá, muitas vezes, por razões organizacionais, isto é, a recorrente existência de disputas interburocráticas, onde há competição por espaço e recursos; e/ou, por razões propriamente políticas, em que os atores políticos tendem a ocupar-se com questões de mais curto prazo que lhes rendam mais votos no médio prazo (PROENÇA JR; DINIZ; 1998). Nessas condições, portanto, o debate nacional sobre assuntos de defesa perde dimensão.

Contudo, deve-se ter em mente que as aspirações de um Estado no cenário internacional são significativamente relacionadas ao estabelecimento de uma política de defesa que represente os objetivos estatais, ao passo que a mesma se reflete diretamente na imagem que um país constrói no exterior (ALMEIDA, 2010). Ademais, como apontou Wanderley Costa²¹, a formulação da política de defesa e sua execução têm o potencial de promover a reconfiguração do poder mundial, o que indica que a noção de um Estado e seu planejamento nessa área deve, portanto, ser contextualizada a partir de uma estratégia maior e de longo prazo. Nesse sentido, da mesma forma que a política externa, ainda que se caracterize como política de governo, normalmente ambiciona-se, em termos ideais, que a política de defesa se torne política de Estado, pois por ser pautada por interesses e ações que têm impactos consideráveis no longo prazo, almeja-se um planejamento estratégico na formulação da mesma, que garanta coerência e demonstre continuidade de ações e objetivos.

2.3 Articulação entre política externa e política de defesa

Após a análise da formulação e condução da política externa e de defesa de um Estado, propõe-se compreender como se dá a articulação entre ambas e qual a sua importância na atuação internacional de um país, além de suas implicações e reflexos internos. Ainda, pretende-se aqui compreender como tal articulação se insere na elaboração de uma grande

dessa política. Já uma maneira negativa pode ser constituída a partir de formas enviesadas, como investimentos em determinados equipamentos não necessariamente condizentes com as metas e aspirações da política de defesa, ou quando há uma resistência contra a expansão dos gastos com defesa, podendo prejudicar a eficácia da política em relação aos seus objetivos, além de outras diversas possibilidades que podem até mesmo ir contra os interesses nacionais (PROENÇA JR.; DUARTE, 2007).

²¹ Palestra proferida por Wanderley Costa sobre a Atualização dos Documentos de Defesa Brasileiros em 2016, no IX ENABED em Florianópolis, na Universidade Federal de Santa Catarina, no dia 07 de julho de 2016.

estratégia nacional. Para estes propósitos, faz-se necessário primeiramente assinalar o que se entende por articulação nesse trabalho.

Utilizaremos a compreensão de Alsina Jr. (2009), o qual explora o termo articulação nessa área específica como a perseguição de metas comuns às duas políticas públicas em questão, visando maximizar os ganhos – ou minimizar os prejuízos – da ação internacional do país. Segundo o autor, para que haja articulação da melhor maneira possível, a política externa e a política de defesa devem contar com algumas características fundamentais:

[...] ambas necessitam estar centradas em uma base comum de entendimento a respeito do papel a ser exercido pelo Estado no plano internacional (entendimentos que devem emanar do poder político e estar respaldadas por ele, em acordo com as normas constitucionais); a partir dessa base comum, o planejamento das políticas setoriais decorrentes (da política externa e da política de defesa, com seus componentes naval, terrestre e aéreo) deve guardar aderência aos princípios gerais que o embasam, não havendo incompatibilidade entre eles (ALSINA JR., 2009, p. 79).

A partir de uma visão semelhante à de Alsina Jr. (2009), Maria Regina Soares de Lima (2010) auxilia no estudo ao observar também que há condições anteriores necessárias para que se obtenha a articulação entre as políticas estudadas. A primeira condição seria a existência de uma definição política do Estado, a qual seria resultado das escolhas eleitorais da comunidade política dos responsáveis pela condução da política internacional no âmbito diplomático e militar. Ao se tratar de um regime democrático, tal definição política deveria especificar claramente os objetivos internacionais no plano externo e também estabelecer os mecanismos institucionais necessários para a articulação e coordenação entre as burocracias e organizações responsáveis pelas funções diplomática e militar no plano internacional (LIMA, 2010).

Relacionando-se com a primeira, a segunda condição necessária seria a subordinação constitucional e política das duas principais burocracias voltadas para a ação internacional ao poder político legalmente constituído, sendo, portanto, a expressão da soberania popular. Esse ponto é reforçado pela autora, pois, como foi visto, embora as políticas externa e de defesa sejam políticas públicas, similares às demais existentes, ambas contam com a delegação do corpo político às instituições específicas no ato eleitoral para a respectiva execução devido às suas características distintas de atuação no plano externo (LIMA, 2010).

A partir dessas interpretações, apreende-se que a articulação ocorrerá entre duas políticas convergentes, as quais seriam formuladas a partir de trocas e diálogos entre seus formuladores – sendo eles o político, o militar e o diplomata (MENEZES, 1997, p. 13) –, proporcionando, portanto, diversos pontos de contato entre elas. Assim, uma maior

articulação pode acontecer a partir de um processo de construção de conhecimento mútuo entre as instâncias de tomada de decisão e o poder político, o que levaria a uma visão compartilhada a respeito da realidade internacional e das possibilidades para a tomada de decisão. Ademais, como argumenta Menezes:

O sincronismo dessas partes tem que ser perseguido de modo incontestado, pois cada um, na sua esfera de atuação, é responsável pela garantia da paz e da soberania do país. Os diplomatas e os militares são os principais protagonistas desse complicado enredo, ambos dirigidos pela vontade nacional interpretada pelos políticos (MENEZES, 1997, p. 121).

A relevância de se promover tal sinergia entre as políticas a partir da articulação perpassa tanto o processo de tomada de decisão de um Estado como também os seus resultados em termos de atuação internacional, tendo em vista que tais políticas são concebidas na esfera interior de um país e projetam-se para a esfera exterior. Quanto ao processo de tomada de decisão, a importância reside no fato de que haveria um compartilhamento de informações, demandas e interesses diversificados, garantindo uma maior possibilidade de se chegar a um consenso entre as organizações especializadas que tratam dessas agendas. Tal consenso é primordial tanto para definir procedimento e coordenação de ações quanto para a otimização dos recursos existentes.

Em relação à coordenação de ações, pode-se ter como exemplo o fato mencionado por Proença Jr. e Diniz (1996) de que não se pode conceber decisões equivocadas em assuntos de defesa que ponham em risco toda a gama de relações e compromissos internacionais de um país – afinal, protegê-los é um dos seus objetivos básicos. Como apontam os autores, o papel de política declaratória da política de defesa está intrinsecamente ligado ao desempenho externo de um país, evidenciando que a existência de um descompasso entre política de defesa e política externa compromete a atuação dos Estados no cenário internacional. Isto é, há um vínculo necessário entre qualquer pensamento, decisão e ação no âmbito das questões de defesa e as percepções das conjunturas nacional e internacional, uma vez que o aspecto estratégico-militar, assim como o econômico, é parte integrante do conjunto de forças que influenciam as decisões e a conduta externa de cada Estado (GARCIA, 1997).

Para além disso, quanto à otimização de recursos, percebe-se que há uma maior eficiência na atuação internacional por meio da viabilização e promoção de ações conjuntas e integradas, proporcionando que se atinja de forma mais plena os objetivos do país de inserção externa. De acordo com Alsina Jr. (2009), a partir de uma integração entre as políticas, poder-se-ia, por exemplo, agir de maneira eficiente em duas frentes: por um lado, a neutralização de

eventuais pressões e ameaças militares provenientes do sistema internacional, isto é, aprimorar a capacidade de dissuasão; e, por outro, a ampliação das opções de política externa. Portanto, a articulação entre tais políticas garante resultados externos mais vantajosos no sentido da consecução dos propósitos a que elas se destinam, na medida em que se apoiam e se complementam.

Deve-se notar que pensar a articulação desses instrumentos de atuação internacional se insere no argumento clássico das teorias de Relações Internacionais de que os países buscam dispor de poder militar²² adequado que possa respaldar suas ações no plano diplomático. Raymond Aron (2002) se baseia nos preceitos clausewitzianos de que não há uma separação entre ação diplomática e militar na competição geopolítica dos países, sendo a diplomacia e a defesa instrumentos do Estado que respondem à arte única da política – conduzir relações com outros Estados para alcançar o “interesse nacional”. Assim, militares e diplomatas agiriam de acordo com uma lógica política una que variaria quanto aos meios empregados. Na paz, prevaleceria a diplomacia, isto é, a condução do intercâmbio com outras unidades políticas, ou a arte de convencer sem usar a força. Na guerra, os Estados utilizariam a estratégia, ou seja, a arte de impor-se pelos meios militares. Desse modo, ora predominaria uma, ora outra, sem que sejam excludentes, mas sim complementares na consecução dos objetivos políticos dos Estados.

Essa concepção é desenvolvida a partir de uma visão de que as relações interestatais se desenrolam à sombra ou à iminência da guerra. De fato, tendo em vista a complexidade das relações internacionais e o dinamismo e as redefinições da estrutura do sistema internacional, nada garante a prevalência de um cenário internacional de paz, o que não permite excluir hipóteses de conflito entre os Estados e de uso da força. Contudo, cabe atentar que, ao tratar da atuação internacional de um determinado país, o enfoque aqui é dado à necessidade de se obter planejamento prévio a partir da elaboração de uma estratégia, no sentido abrangente do termo (e não na roupagem semântica aroniana de expressão militar), a respeito dos meios e dos fins de um Estado. Como aponta Garcia (1997), a partir de um pensamento estratégico, permite-se a definição de objetivos, a antecipação de movimentos, o planejamento de longo prazo, o cálculo de custo-benefício, a previsão de desafios e o manejo de informações.

²² Art (1997) afirma que as funções do poder militar podem ser divididas em quatro: defesa, dissuasão, coerção e “mostrar bandeira”. A defesa e a coerção envolvem o emprego direto da força armada. A dissuasão (que quando falha se transforma em defesa) e o mostrar bandeira não envolvem a utilização direta da força, embora a credibilidade de ambos dependa da capacidade de projeção simbólica do poder militar (vinculada à existência de uma base material).

Postula-se que tanto Alsina Jr. (2009) quanto Lima (2010) estão tratando em seus estudos da execução ideal de um planejamento nacional ou de uma estratégia mais ampla para atingir uma atuação internacional mais eficiente. Nesse sentido, importa sublinhar que a execução das políticas consiste essencialmente na coordenação dos recursos do Estado – tanto a gestão dos meios materiais quanto humanos – para a consecução de um objetivo político. Liddell Hart (1982, p. 406) denomina esse planejamento nacional e sua execução como a “grande estratégia” ou “estratégia superior” do governo de um Estado. Dessa forma, para Hart (1982), a noção limitada ao campo militar de estratégia empregada por Aron (2002) seria denominada por “estratégia operacional” e estaria subordinada a uma grande estratégia nacional, com objetivos definidos pelo poder político. Tendo isso em vista, a concepção de grande estratégia ajuda a esclarecer alguns pontos importantes do estudo, valendo tecer algumas considerações a respeito.

A partir da definição de Hart (1982), outros autores propuseram novas abordagens para o conceito, denotando, sobretudo, a dificuldade de se atingir uma clareza conceitual. Cabe mencionar, entretanto, a existência de um núcleo duro comum nos elementos de abordagens a respeito da grande estratégia de uma potência²³, os quais, de acordo com Russell e Tokatlian (2013), não contemplariam países que não fazem parte dos centros de poder. Nesse sentido, os estudos de Arthur Stein (1993) ganham relevância por possuírem uma noção mais inclusiva do conceito de grande estratégia em comparação à visão clássica dominante. Na concepção tradicional, a análise a respeito desse conceito tem foco restrito aos recursos militares, na garantia de capacidades materiais e poder de dissuasão; e, aos reflexos das mudanças na estrutura do sistema internacional, assim como eventuais pressões e ameaças militares internacionais e variações na distribuição de poder.

Stein (1993), por sua vez, considera tal perspectiva incompleta e inaplicável à realidade, apontando que a mesma negligencia variáveis importantes na determinação de uma grande estratégia. Para o autor, a elaboração de uma grande estratégia considera todos os recursos disponíveis da nação (e não só os militares) e tenta organizá-los de forma a alcançar objetivos nacionais. Assim, a grande estratégia, como uma política pública, tem à sua disposição variados instrumentos do Estado, sendo afetada não só pela configuração e

²³ A posse de substanciais recursos de poder; a vontade de empregá-los, em particular os instrumentos militares; a existência de ameaças que provêm essencialmente de Estados semelhantes em termos de poder; o foco posto nos temas de segurança do Estado, que se assenta em suposições realistas das relações internacionais; a disposição para preservar ou maximizar o poder; uma projeção de alcance geográfico global; assim como um ambicioso sentido de missão sobre o papel internacional do país fundado em razões práticas e morais (RUSSEL; TOKATLIAN, 2013, p. 159).

desafios do sistema internacional, mas por questões internas, como fatores políticos e econômicos.

Em vista disso, a perspectiva de Stein (1993) enfatiza a base endógena da construção de uma grande estratégia ao passo que reconhece que grupos internos, ideias sociais, restrições econômicas, tendências sociais históricas, e pressões políticas internas têm um papel importante na sua definição. Ou seja, a intenção do autor é demonstrar que a equação de tal estratégia exige uma compreensão mais ampla de um determinado cenário²⁴. Alsina Jr. (2014) compartilha dessa visão, apontando que a operacionalização do conceito de grande estratégia deve considerar que a mesma envolve ao menos os seguintes fatores internos de um Estado: político, econômico, ideológico, institucional, cultural, geográfico e tecnológico, além do papel dos líderes e das relações civis-militares.

Ademais, embora sua execução e elaboração envolvam processos complexos, é amplamente aceito que podem proporcionar diversos benefícios, tais como: auxiliar os departamentos específicos a desenvolver seus planos em concordância com a intenção geral nacional; ajudar os tomadores de decisão a enxergarem holisticamente suas iniciativas políticas particulares e destacarem questões transversais; proporcionar uma base para priorizar a alocação de recursos; aprimorar a coordenação entre as agências, aumentar a sinergia e direcionar ações individuais e coletivas; melhorar a comunicação e a cooperação com outros Estados; encorajar tomadores de decisão a pensar sistematicamente sobre as consequências de longo prazo de suas ações; verificar a robustez das estruturas organizacionais, dos processos e recursos; facilitar aos cidadãos analisarem se as ações do Estado estão alinhadas com os interesses e valores centrais da nação; promover pesquisas estruturadas e focadas nas áreas e questões centrais identificadas como prioridades nacionais; e, instruir a execução de uma liderança estratégica (VENKATSHAMY, 2012).

Em suma, o conceito de grande estratégia adotado aqui remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos militares, para a manutenção de sua segurança e consecução de seus objetivos no longo prazo, seja durante um conflito, seja para garantir a paz em termos que lhe sejam favoráveis. Podendo ser definida como a correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo, uma grande estratégia estabelece prioridades, avalia as possibilidades e alinha apropriadamente os recursos disponíveis para utilizá-los de forma mais

²⁴ Venkatshamy (2012) argumenta que a formulação de uma grande estratégia perpassa um processo consideravelmente complexo e não isento de riscos. Nesse sentido, o autor enfatiza que, sendo um projeto político, a elaboração da grande estratégia estaria sujeita aos aspectos negativos do campo político, como a interesses competitivos, objetivos de curto prazo, etc.

eficiente possível. Portanto, serve como um guia ou um conjunto de princípios orientadores da conduta de um Estado, envolvendo tanto o conteúdo como o processo. Assim, previne o Estado de agir de forma desconexa, isto é, de não mover políticas divergentes que possam prejudicar uma a outra.

Ainda, para compreender como a articulação entre a política externa e a política de defesa se insere nesse tema, cabe dedicar atenção às reflexões do Embaixador Celso Amorim²⁵ (2016) acerca do assunto, sendo sua contribuição fundamental nesse trabalho, sobretudo por tratar principalmente do Brasil. A sua perspectiva reconhece a transversalidade do conceito de grande estratégia, tendo como base fatores econômicos, sociais e culturais e a participação de diversos órgãos, áreas e recursos de Estado, mirando o contexto de paz ou guerra. Todavia, Amorim (2016) concentra significativa ênfase na importância da conjugação e coordenação da política externa e da política de defesa na conformação da grande estratégia, sendo precisamente essa a linha-mestra de sua abordagem. Amorim (2016, p. 133) assegura que “[...] Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas, são os responsáveis mais diretos pela execução [da grande estratégia]”, ao passo que produzem de forma conjunta melhores resultados para a estratégia de atuação internacional.

Assim, acredita-se aqui que a articulação entre as políticas específicas e a grande estratégia devem ser vistas a partir da existência de um processo dual: ao mesmo tempo em que a articulação é importante para a formulação da grande estratégia, para a construção de consensos e compartilhamento de informações a partir de canais formais e fluidos de comunicação entre os atores, pode-se considerar que a definição de uma grande estratégia é necessária na execução e à própria existência da sinergia entre as políticas externa e de defesa, instruindo aos formuladores e executores dessas políticas sobre os princípios gerais que devem ser empregados e permitindo maior coesão nos níveis de formulação e execução.

Esse escopo de estudo é essencial nesse trabalho na medida em que se pretende defender que a implementação das políticas externa e de defesa deve, sobretudo, ter por base não somente objetivos de curto, mas também de médio e longo prazo, os quais são relacionados a um vasto consenso político sobre uma grande estratégia nacional. A articulação, portanto, deve se inserir em um quadro amplo de esforço nacional de planejamento tendo em vista os objetivos e desafios do futuro.

²⁵ Celso Amorim foi ministro das Relações Exteriores, durante o governo do Presidente Itamar Franco (1993-1994) e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e ministro da Defesa, durante o governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014).

2.4 Brasil: contextualização

O Brasil praticou, desde a delimitação definitiva de suas fronteiras terrestres, o que se poderia chamar de inserção externa baseada no pacifismo. Naturalmente, esse tipo de inserção, herança do século XIX, teve reflexos nas políticas externa e de defesa do país, sendo crucial para entender a evolução e as condições atuais dessas políticas e da vinculação entre as mesmas. Tendo em vista que o trabalho trata acerca da contribuição da articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil para o fortalecimento do Atlântico Sul, entende-se adequado apresentar de forma separada um panorama das características e da evolução de ambas as políticas brasileiras²⁶ e as condições de articulação entre elas, para que se tenha embasamento para versarmos mais profundamente nos próximos capítulos sobre tais políticas específicas nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no governo de Dilma Rousseff (2011-2014), no contexto da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro.

2.4.1 Política externa brasileira

Tendo sua essência fundamentada a partir da atuação de José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco (1902-1912), no órgão brasileiro responsável pela política externa – o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) ou Itamaraty –, os princípios que regem as relações internacionais do Brasil são os de independência nacional, não-intervenção, autodeterminação dos povos, defesa da paz e da solução pacífica de conflitos (CASTRO, 2009; BRASIL, 1988). Diante disso, ao tratar de política externa brasileira, acredita-se necessário retornar, ainda que brevemente, à orientação externa do Barão de Rio Branco, sobretudo à questão da definição das fronteiras nacionais, ao passo que se considera seu desempenho como emblemático da natureza da política exterior e da diplomacia do Brasil.

Reconhecido como patrono da diplomacia brasileira, sua postura conciliatória e pragmática em busca de unidade territorial e de autonomia decisória garantiu uma solução pacífica²⁷ dos problemas lindeiros do Brasil²⁸. Dessa forma, conquistou-se o fim dos litígios

²⁶ Sem a intenção de cobrir completamente todos os temas relacionados ao assunto, o objetivo é evidenciar os principais eixos e características da política externa e de defesa do Brasil. Tendo em vista que não cabe a esse trabalho esmiuçar todos os pontos do assunto, tê-los em mente é essencial para os objetivos do estudo.

²⁷ Cabe destacar que, ao enfatizar o êxito de Rio Branco na consolidação das fronteiras nacionais por meios pacíficos, o pensamento diplomático contemporâneo desconsidera o fato de que o patrono do MRE tinha nítida noção da importância de que o Brasil contasse com o respaldo de recursos militares, tendo apoiado a modernização da Marinha (ALSINA JR., 2014).

com os países vizinhos por motivos territoriais, assegurando a ausência de tensões regionais próximas ao país e, assim, uma região de baixa conflitividade (SILVA; GONÇALVES, 2009). A partir desse contexto, a manutenção de um ambiente regional estável e favorável à paz e ao desenvolvimento se torna um traço marcante associado à ação diplomática brasileira, tendo reflexos, portanto, na evolução histórica da política exterior do país. Ainda, importa notar que a resolução das questões fronteiriças continentais²⁹ possibilitou não só que outros assuntos e objetivos internacionais ganhassem atenção, mas também garantiu maior credibilidade e prestígio internacional ao Brasil. Não só no plano externo, mas também no interno, o Ministério das Relações Exteriores foi elevado a um novo patamar³⁰, o que contribuiu para a institucionalização posterior dos serviços diplomáticos (CHEIBUB, 1985).

Percebe-se de suma importância salientar que as características gerais da política externa brasileira são influenciadas pelo forte componente institucional e pela proeminência de um poder burocrático, tanto na sua elaboração quanto na sua execução, configurados na existência dessa agência especializada (MRE ou Itamaraty) (LIMA, 2000). Tal fato acarretou na concentração decisória de um ramo do Poder Executivo³¹, a burocracia diplomática, a qual agiria com relativa autonomia. Esse insulamento burocrático, como foi reconhecido, se consolidou ao longo dos anos por diversos motivos³². Destacam-se, entre eles, o considerado

²⁸ Utilizando-se de intensa atividade diplomática, o Barão do Rio Branco adotou três princípios básicos para negociar fronteiras: primeiro, não reconheceu os tratados coloniais e imperiais como uma solução definitiva para os problemas territoriais; segundo, apoiou-se no princípio do *uti possidetis*, o qual prestigia a posição do possuidor efetivo de um espaço territorial contestado; e, terceiro, negociou sempre bilateralmente, evitando arbitragens externas (SILVA; GONÇALVES, 2009).

²⁹ Deve-se atentar para o fato de que nem todas as fronteiras que delimitam a soberania brasileira foram resolvidas. As fronteiras marítimas ainda estão em processo de definição, como pode ser visto a partir de tentativas de ampliar a sua plataforma continental.

³⁰ O Ministério das Relações Exteriores do Brasil existe, ainda que em um estado embrionário, desde a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, mas somente em 1989, com o advento da República, que recebeu essa denominação (CHEIBUB, 1985).

³¹ O MRE, órgão do Poder Executivo, tem como funções primordiais auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior.

³² Faria (2012) aponta fatores responsáveis pelo insulamento desfrutado pelo Itamaraty: (a) do arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal; (b) do fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) do caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) do fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos do país; (e) do caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, (f) da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty (FARIA, 2012, p. 318).

elevado nível de preparo profissional e a estruturação rígida da carreira diplomática³³; e, a aparente falta de interesse de partidos políticos pela pasta de política exterior (FARIA, 2012).

Nesse quadro, o Poder Legislativo, os demais ministérios, assim como grupos organizados da sociedade civil se mantiveram apartados dessa arena política. Acredita-se que, por um lado, permitiu extrair o caráter patrimonial da administração pública, não gerando vínculos específicos ou clientelas particulares na sociedade e na política interna e garantindo menor permeabilidade às ingerências políticas, as quais podem se tornar endêmicas em contextos administrativos. Por outro lado, no entanto, considera-se que o órgão perde em legitimidade e representatividade na medida em que se torna menos responsivo às demandas e aos interesses dos demais atores políticos e societários. Ademais, há a possibilidade do seu enfraquecimento, uma vez que o menor enraizamento no ambiente social pode tornar o poder da burocracia dependente da autorização do Executivo central³⁴ (FARIA, 2012; LIMA, 1994). No entanto, é necessário reconhecer que essa configuração da política externa brasileira se encontra um cenário de mudança, como será apontado mais à frente.

Primeiramente, contudo, nota-se que é possível argumentar que, justamente em função das circunstâncias organizacionais da corporação diplomática e de seus reflexos – prevalentes na maior parte do tempo – na formulação e execução da política exterior do país, encontram-se elementos de permanência na condução nacional da implementação das ações externas. Depreende-se que as diretrizes da política externa brasileira pouco se alteraram ao longo do século XX, permitindo uma relativa continuidade e consistência na orientação dessa política e, assim, a existência de uma padronização na atuação nacional (LIMA, 2000; 2005).

Segundo Cervo (1994, p. 25), “[u]ma política exterior apresenta [...] princípios e valores que a norteiam”. Nesse sentido, parte da bibliografia especializada concorda que a busca por autonomia é uma diretriz recorrente que influencia princípios e valores da política

³³ Esse recurso institucional tende a tornar tais burocratas capazes de desenvolverem uma perspectiva estratégica, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanentes do que interesses eventuais de governos específicos (LIMA, 1994).

³⁴ No sistema presidencial brasileiro, há uma relação direta entre a relativa autonomia desfrutada pelo Itamaraty e a autorização recebida pela figura presidencial. Lima (1994) descreve que a variação se dá no estilo presidencial para conceder essa autorização, que pode ser por delegação, como no período do governo Médici (em algumas áreas da política externa); ou por afinidade de posições entre a presidência e o corpo diplomático, como no período dos governos Geisel e Sarney. De princípio, pode-se concluir a existência de uma maior autonomia em momentos de autoritarismo do que de democracia, dado o papel que pode ser desempenhado pelo Poder Legislativo em um ambiente de abertura política. Entretanto, a autora sublinha que “[...] o poder da última [corporação diplomática] é função da sinergia estabelecida entre ela e o Executivo central” (LIMA, 1994, p. 33, tradução nossa). O governo Collor serve como exemplo de um período em que o Itamaraty ficou mais dependente da autorização do Executivo central e marginalizado do processo de decisão da política externa.

externa brasileira, sendo o principal traço de continuidade ou, como reconhece Pinheiro (2000), o primeiro eixo de estruturação da política externa do país. Entretanto, é importante ressaltar que o sentido atribuído a esta autonomia passou por alterações dependendo do contexto interno e externo em que a política foi executada. Em decorrência de episódios de reduzida preocupação com a manutenção da autonomia, acredita-se nesse trabalho que o uso do elemento autonomia serve principalmente como recurso de análise ou de parâmetro no estudo da política externa brasileira.

O segundo eixo de estruturação e elemento norteador da política externa brasileira, configurando também tal continuidade, é a busca pelo desenvolvimento econômico. Desde a Revolução de 1930 no contexto brasileiro, o objetivo do desenvolvimento passou a ocupar um papel importante na formulação da política externa do país, tendo sofrido variações³⁵ decorrentes de alterações de projeto de desenvolvimento nacional, como mudanças de prioridades e estratégias, além de um período de declínio do pensamento desenvolvimentista³⁶ na década de 1990 (PINHEIRO, 2000; CERVO; BUENO, 2011).

A busca por autonomia e por desenvolvimento, portanto, auxiliou na consolidação de um padrão de comportamento externo brasileiro. Encontram-se, contudo, variados marcos interpretativos na literatura especializada que convergem no sentido de apontar a existência de paradigmas na política externa brasileira³⁷, que configuram uma variação entre constância e ruptura. Segundo Lima (1994), ao longo da história republicana, o corpo diplomático articulou dois paradigmas: o da aliança especial com os Estados Unidos e o de cunho globalista. No primeiro, os Estados Unidos são visualizados como potência hegemônica e eixo da política exterior do Brasil. Esse paradigma “americanista” foi predominante desde o início do século XX até o final dos anos 1950. Teve sua volta com o golpe civil-militar de 1964, esmorecendo ao longo dessa década e reaparecendo nos anos 1990, com o choque

³⁵ Tais variações dependem de mudanças no contexto internacional, mas, sobretudo, do contexto endógeno, do jogo de forças políticas, econômicas e sociais existentes no interior do Estado brasileiro e que se manifestam através de determinados períodos da história política nacional.

³⁶ Segundo Fonseca (2014, p. 59), o desenvolvimentismo é “a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, como a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista”. Ainda que o pensamento desenvolvimentista tenha declinado nos anos 1990, o desenvolvimento seguiu sendo um objetivo para os formuladores de política externa, ao passo que se manteve a crença de que suas ações levariam ao crescimento econômico, principal elemento característico do desenvolvimento na visão majoritária dessa década. Isso significa que, em um determinado período histórico, desenvolvimento pode significar algo diferente que em outra época. De forma geral, no governo Cardoso, a ideia de desenvolvimento econômico estava ligada à liberalização econômica, ao programa de privatizações e à diminuição do peso do Estado na economia (CERVO; BUENO, 2011).

³⁷ Tais paradigmas “[...] representam verdadeiras teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto mais ou menos articulado de ideias-base, que pode ou não estar respaldado em visões e teorias já existentes.” (LIMA, 1994, p. 34, tradução nossa).

neoliberal de Collor (1990-1992), ainda que a despeito da vontade da corporação diplomática (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2000).

Deve-se atentar, no entanto, à existência de particularidades durante esses períodos, como a proeminência de vínculos pragmáticos ou da convergência ideológica por impulso de forças internas. A proeminência do pragmatismo nesse paradigma era relacionada à defesa do aproveitamento das oportunidades da aliança com os Estados Unidos, no intuito de ampliar o poder de barganha nacional. São emblemáticos desse nuance a política externa de Rio Branco (1902-1912), da Era Vargas pós-Revolução de 1930 e do período entre Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974). Por sua vez, o americanismo imbuído pelo viés ideológico se dava a partir de um alinhamento automático aos Estados Unidos e aos padrões e valores dominantes do sistema capitalista, como ocorreu, sobretudo, durante o governo Dutra (1946-51), o governo Castelo Branco (1964-1967) e o governo Collor (1990-1992) (JAGUARIBE, 2013; SILVA, 1995).

No que concerne ao segundo paradigma, o globalista, sua essência é diversificada³⁸, tendo como fundamento central a ênfase na necessidade de globalizar as relações exteriores, com base na importância de um arcabouço multilateral com características não discriminatórias e na contraposição à concepção que enquadrava os Estados Unidos como eixo da política externa nacional. Ao contrário, a partir desse paradigma, as relações com os Estados Unidos deixam de ser vistas como meio de aumento de poder de negociação para se tornarem consequência da própria ampliação deste poder de barganha. Nesse sentido, para ampliar a autonomia do país, tal perspectiva sublinha, em âmbito interno, a importância do desenvolvimento da capacidade industrial e, no plano externo, a relevância da articulação e concertação entre os países em desenvolvimento, tendo em perspectiva a dinâmica do confronto Norte-Sul e a evidência das relações de poder assimétricas³⁹ (LIMA, 1994).

Configurando a Política Externa Independente (PEI), tal paradigma originou-se no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o que contribuiu para a ocorrência do golpe de 1964, tendo em vista que fazia parte do foco da oposição de setores conservadores ao governo

³⁸ Resultado de variadas influências intelectuais: a crítica nacionalista ao paradigma americanista que a política externa brasileira vinha assumindo; a visão Cepalina das relações centro-periferia e a ideia de reforma das relações econômicas internacionais de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento; e, tradição do pensamento realista nas relações internacionais, em particular a concepção de um sistema internacional anárquico, em que prevaleceria o princípio da autoajuda na conduta dos Estados, conferindo ao Brasil necessidade de busca por melhores oportunidades de inserção internacional (LIMA, 1994).

³⁹ Ao longo desse paradigma, adicionou-se o princípio de que o Brasil deveria agir de forma a postergar a concretização de regimes internacionais que restringissem o seu acesso aos avanços tecnológicos. Esse princípio se dava a partir da rejeição ao “congelamento do poder mundial”, culminando, por exemplo, com a recusa brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 1968 (LIMA, 2005).

Goulart (1961-1964). Já a partir de 1967, houve um gradativo descolamento da política externa das orientações da política interna, sobretudo no âmbito da diplomacia econômica multilateral⁴⁰, com a retomada da influência do Itamaraty na formulação e condução da política externa, possibilitando a volta desse paradigma⁴¹. A preponderância das premissas globalistas se dá durante a política externa do “pragmatismo responsável” do governo Geisel (1974-1979), no qual havia um contexto econômico-político interno bastante favorável para tal. Posteriormente, a democratização política reforçou essa tendência⁴², encontrando seu fim nos últimos anos da década de 1980, devido tanto a questões internas como sistêmicas (LIMA, 1994, PINHEIRO, 2000).

Nos anos 1990, considera-se que o país passou por uma crise de paradigmas. Contudo, no governo Itamar Franco (1992-1994), acredita-se que traços essenciais do paradigma globalista foram recuperados, sobretudo na gestão de Celso Amorim no Itamaraty (1993-1994), o qual garantiu à política externa uma postura autonomista⁴³ (HIRST; PINHEIRO, 1995; CANANI, 2004). Ainda, depois de alguns anos marcados pela inserção internacional neoliberal do governo Cardoso (1995-2002) – que naturalmente têm traços do paradigma americanista (LIMA, 2005) –, em 2000 se destaca o início de uma mudança nos contornos gerais da política externa, a partir do discurso da “globalização assimétrica”⁴⁴, abrindo espaço para um debate sobre os rumos dessa política nacional (SILVA, 2009). Todavia, a inflexão de paradigma de política externa se deu efetivamente no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), em que se verifica a volta de uma estratégia de inserção internacional autonomista de caráter globalista, a qual permaneceu ao longo do governo de Dilma Rousseff (2011-2014) (SARAIVA, 2014).

⁴⁰ O Brasil assume posição de defesa das teses econômicas do Terceiro Mundo, exercendo, por exemplo, papel de liderança no Grupo dos 77 (LIMA, 2000) – coalizão de países em desenvolvimento que visa promover os interesses econômicos coletivos de seus membros e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas (ONU).

⁴¹ Importa destacar que a construção da política africana do Brasil teve espaço importante nessa época na agenda de política externa brasileira. A PEI seguiu uma orientação voltada ao posicionamento brasileiro em favor dos princípios de autodeterminação dos povos coloniais, em particular os sujeitos a Portugal.

⁴² Contribuiu para o curso da política externa em três direções que se inseriam no paradigma globalista: maior universalização das relações internacionais, como a partir do reatamento das relações com Cuba; fim das tensões políticas com a Argentina e estreitamento de relações políticas e econômicas; atuação diplomática mais incisiva em âmbitos políticos multilaterais (exemplo disso foi o protagonismo brasileiro na criação do foro multilateral Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, em 1986) (LIMA, 1994).

⁴³ As mudanças nas ações em relação ao governo Collor se davam devido a uma preocupação do Itamaraty e dos militares de um risco de subordinação e de perda de autonomia do país na conjuntura de consolidação da globalização produtiva e financeira e de configuração de uma ordem unipolar (CANANI, 2004).

⁴⁴ Discurso que demonstrou insatisfação em relação à globalização, ao protecionismo e às barreiras impostas às exportações de países em desenvolvimento. Cardoso reconheceu que o sistema mundial estava condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder ao passo que começava a criticar o unilateralismo dos EUA e a estruturação do sistema internacional, dando ênfase à necessidade de atualização das instituições e da reestruturação financeira internacional (SILVA, 2009).

Portanto, ainda que diversas inflexões tenham se delineado na atuação internacional do país, manteve-se na alternância o grau relativo de continuidade da política externa nacional. Retomando o argumento da busca pela autonomia como eixo central da política externa brasileira, identifica-se que a mesma ganha caracterizações, as quais intentam destacar as nuances e suas significações de acordo com os variados momentos históricos do Brasil. Contudo, ainda que se reconheça nesse trabalho a evidência da polissemia conceitual de autonomia⁴⁵ e as graduações possíveis entre o polo da autonomia e o da aquiescência, considera-se que houve escolhas de política externa que tenderam significativamente mais para o eixo da aquiescência e concordância com o status quo⁴⁶.

Durante as épocas em que prevaleceu a importância dada à aliança especial com os Estados Unidos, pode-se notar que a lógica da autonomia permaneceu em certa medida em alguns casos, como mais evidentemente no contexto da gestão de Rio Branco e da estratégia brasileira de equidistância pragmática⁴⁷ na Era Vargas (momento que ficou marcado pela tese da autonomia na dependência) (MOURA, 1983). Destaca-se também momentos em que a manutenção desse padrão de busca pela autonomia foi minimizada consideravelmente, como durante o governo Dutra, o governo Castelo Branco e o governo Collor. Ainda, nos anos 1990, a estratégia adotada no governo Itamar e, sobretudo, no governo Cardoso visava associar o país ao projeto de ajuste da economia à proposta neoliberal, tendo como objetivo poder influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regiam o sistema internacional, sem, contudo, assumir postura conflitiva diante dos Estados Unidos. Essa estratégia, que veio paulatinamente se ampliando desde 1986, ficou conhecida como “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No que se refere aos períodos em que as premissas do globalismo foram hegemônicas na formulação da política externa do país, fica mais evidente a permanência da lógica da

⁴⁵ Assim como o desenvolvimento, tratado acima, percebe-se a possibilidade de uma noção relativa que depende do contexto interno e/ou internacional em que a política externa está sendo implementada.

⁴⁶ Os defensores de um alinhamento automático aos Estados Unidos tinham como premissa de que o Brasil, como um país ocidental, tinha uma economia complementar a dos países desenvolvidos, o que fazia com que houvesse limitações naturais (ideológicas e econômicas), dentro das quais consideravam que a autonomia era exercida (JAGUARIBE, 2013).

⁴⁷ Período marcado por um comportamento do Brasil que buscava aproveitar oportunidades oferecidas pelos polos competidores do sistema internacional da época – Alemanha e Estados Unidos –, sem se comprometer exclusivamente com um ou outro. Isso não foi somente uma estratégia de política exterior, como também um reflexo das transformações internas de âmbito social e econômico, em que pela primeira vez ganhava força uma elite industrializante, após o rompimento da hegemonia oligárquica no governo federal, proporcionado pela Revolução de 1930 (MOURA, 1983).

busca pela autonomia, sendo até mesmo consagrado como um paradigma “autonomista”⁴⁸. A Política Externa Independente pode ser vista como um ensaio – por ter sido breve – de autonomia em um contexto no qual o Brasil mostrava que seu desenvolvimento poderia garantir um modelo de inserção internacional menos associado aos EUA. A autonomia era, assim, relacionada à capacidade de promover o desenvolvimento nacional sem possuir uma postura subjugada ou dependente de países desenvolvidos. Posteriormente, à exceção do governo Castelo Branco, o regime militar aplicou uma política de não aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes⁴⁹ e de desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno. Nesse momento, considerou-se que a estratégia internacional se baseou em uma “autonomia pela distância” (FONSECA JR., 1998).

Já a política externa do governo Lula inaugurou uma nova noção de autonomia, nomeada como “autonomia pela diversificação”, a qual se manteve ao longo do governo Dilma. Tal estratégia passaria a se caracterizar pela adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais, no intuito de reduzir as assimetrias nas relações externas com países do centro e aumentar a capacidade negociadora nacional. Pode-se constatar que essa nova noção de autonomia buscava um caminho mais independente dos centros globais de poder, pois percebia o cenário como conflitivo e marcado pela divisão Norte-Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA, 2014).

Após ter em conta tais caminhos traçados pela política externa do país, é necessário assinalar que dizer que o Brasil garante coerência à sua ação externa a partir desses princípios não significa incorrer em posturas imutáveis. Lopes (2013) aponta que, contemporaneamente, as inflexões de política externa entre os diferentes governos têm provindo de reinterpretações e recodificações de cada um desses princípios, sobretudo, de acordo com as agendas dos presidentes e de seus partidos políticos em suas interações com as tradições da diplomacia brasileira. Ainda, é de suma importância considerar que, abordando a complexidade da formulação de política externa, Milani e Pinheiro (2013) apontam o delineamento de uma nova configuração da política externa brasileira a partir do fim dos anos 1980, momento em que coincidem os processos de liberalização política e de abertura econômica no Brasil. Tais circunstâncias tiveram como consequência o crescimento do número de atores e uma

⁴⁸ Uma de suas marcas foi a adoção de uma distância qualificada no debate e na negociação dos principais temas do período de Guerra Fria, justamente como forma de garantir autonomia, a partir de uma estratégia multilateral e da precaução contra o alinhamento automático (PINHEIRO, 2000).

⁴⁹ Atitude que caracterizou essa perspectiva de autonomia foram as recorrentes desavenças com os Estados Unidos em assuntos relacionados ao direito do mar.

significativa diversificação de interesses na formulação da política externa. Isto é, assiste-se a uma nova realidade, de pluralização de atores político-sociais interessados e envolvidos⁵⁰, devido aos efeitos da globalização sobre a política, economia e cultura e a maior aproximação entre os temas de política interna e política externa (CASON; POWER, 2009; LIMA 2000).

Em decorrência disso e, conseqüentemente, da multiplicidade de visões e ideias, percebe-se uma maior politização das agendas de política externa do Brasil⁵¹. Dessa forma, acredita-se que há paulatinamente a superação do insulamento da política e do padrão de continuidade da mesma, uma vez que, nesse quadro, tornam-se maiores as possibilidades de influência e compartilhamento de decisão, as disputas entre agências burocráticas, a necessidade de maior informação e transparência junto a um público mais abrangente, bem como a relevância de se configurarem novos arranjos institucionais que consigam dar conta das demandas sociais e políticas. Assim, esse quadro reforça o argumento de que a política externa também deve ser pensada como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Importa lembrar, contudo, que a pluralidade convive com hierarquia, assimetrias e competências distintas dos atores, ou seja, o MRE ainda permanece com destacada centralidade no processo decisório (MILANI; PINHEIRO, 2013). Ainda assim, pode-se assinalar que mesmo que haja efeitos prejudiciais na sua capacidade de coordenação, essa pluralidade renova a credibilidade internacional do país ao qualificar a política externa como representativa dos interesses mais amplos do país.

2.4.2 Política de defesa do Brasil

No debate brasileiro sobre política de defesa, o ano de 1996 é marcado pela divulgação do primeiro documento que instrui uma política declaratória de defesa do país, a Política de Defesa Nacional (PDN) (BRASIL, 1996). Essa ocasião tem destaque devido ao próprio fato em si: ter pretendido ser o primeiro eixo normativo básico de princípios norteadores da defesa nacional, apesar de se identificar diversas limitações. Ainda que sutil

⁵⁰ Tal pluralização de atores e agendas da política externa envolve, além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam a concentração decisória do Itamaraty (como ministérios e agências federais, entidades subnacionais, etc.), inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura, etc.), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas) (MILANI; PINHEIRO, 2013).

⁵¹ De acordo com Milani e Pinheiro (2013, p. 30), “[...] politização significa a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas.”.

em muitos aspectos, pode-se considerar esse momento como um marco de inflexão no tratamento dos assuntos de defesa no país, sobretudo após a criação do próprio órgão setorial, o Ministério da Defesa (MD), em 1999 (BRASIL, 1999). Tal constatação decorre do reconhecimento de que, anteriormente à década de 1990, as principais iniciativas com relação à defesa nacional, assim como a formulação e sistematização da política de defesa eram caracterizadas, em parte, por condições e processos diferentes dos que se observa atualmente.

A partir do pronunciamento da Política de Defesa Nacional e da criação do Ministério da Defesa, percebe-se um esforço em harmonizar os pontos de vistas entre as três Forças – Exército, Marinha e Aeronáutica – para se chegar a um consenso sobre questões gerais de segurança e defesa, subordinando-se de forma explícita às diretrizes constitucionais. Antes desses dois marcos históricos, as iniciativas com relação à pasta de defesa eram ainda mais difusas, uma vez que cada uma das Forças elaborava e executava, de maneira própria e, portanto, não unificada, uma política de defesa. Tendo em vista que o Brasil possuía cinco agências militares em nível de ministério – Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e o ministro-chefe da Casa Militar –, era difícil atingir uma efetiva integração das Forças Armadas (e muito menos com os setores responsáveis pela formulação da política externa do país), seja do ponto de vista administrativo, seja do operacional⁵² (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998).

Contudo, considera-se que, embora o quadro atual não seja o mesmo, retomar alguns aspectos anteriores ao momento pós-autoritário do Brasil pode ter valor para esse trabalho devido aos legados dessa época. De acordo com Alsina Jr. (2009), uma lógica circular, pautada por diversos fatores, se retroalimentou e condicionou a produção de política de defesa no país. A percepção de país geopoliticamente satisfeito⁵³ influenciou tanto na baixa securitização de eventuais ameaças externas quanto (e relacionada à) na avaliação realista da fraqueza dos meios militares brasileiros, induzindo ao delineamento de uma tradição não-confrontacionista e conciliatória da ação externa brasileira. Dessa forma, as Forças Armadas, que têm como função garantir a segurança nacional em relação a eventuais ameaças externas,

⁵² Cabe assinalar que essa integração ainda não é considerada plenamente atingida.

⁵³ Lima (2010) lembra que a definição do território nacional foi finalizada nos primeiros anos da República. Após os sucessos na frente geopolítica e diplomática, o Brasil renunciou a qualquer ambição militar regional. A percepção de equilíbrio geopolítico e a ausência de ameaças tiveram efeitos sobre as trajetórias de institucionalização das tarefas diplomáticas e militares, como veremos ao longo do trabalho.

ficaram mais voltadas aos problemas relacionados ao seu próprio fortalecimento institucional, ao desenvolvimento econômico⁵⁴ e à manutenção da ordem interna do país⁵⁵.

Lima (2010, p. 404) enfatiza que houve uma “[...] contribuição nula da defesa à atuação externa do Brasil” e, assim, uma orientação de defesa eminentemente voltada para dentro do país, permitindo considerar que os militares foram mais atores políticos do que instrumentos da ação externa do Estado. É possível observar diversas manifestações de autonomia política e de interferência na política interna⁵⁶, como as intervenções para estabilização de tensões sociais e garantia da Lei e da Ordem (GLO) (ROCHA, 2009; 2011). Da mesma forma, Alsina Jr. (2009) assinala que o plano interno foi mais relevante do que o externo para a produção de política de defesa, sublinhando que os estímulos emanados tanto do cenário sul-americano como do nível sistêmico foram insuficientemente intensos para superar a preponderância da dinâmica político-burocrática relacionada à gestão dos assuntos militares no Brasil.

Com relação à dinâmica político-burocrática, inserida na lógica circular de Alsina Jr. (2009), o autor dá ênfase inicialmente ao funcionamento do sistema político e da estrutura institucional brasileira, apontando que fomentam a falta de interesse do Poder Legislativo por essa pasta de política pública, pois os parlamentares enquanto detentores de mandatos acreditam que a mesma tem baixo apelo popular e, assim, não garante votos. Entretanto, para além desse fator, considerando as circunstâncias que garantem a formação do panorama apontado acima, não haveria estímulo externo para que essa configuração no âmbito legislativo mudasse. Diante disso, a política de defesa não se enquadraria como prioritária em

⁵⁴ A neutralização de eventuais dilemas de segurança nas relações com os vizinhos fazia com que, na percepção das elites brasileiras, a principal ameaça ao país era externa à região, mas de natureza, acima de tudo, econômica, subordinada às relações com os países mais desenvolvidos (LIMA, 2010).

⁵⁵ Duarte (2015) argumenta que a agenda hegemônica dos Estados Unidos definiu dois parâmetros para as políticas de defesa dos outros países do continente americano: o fato de que os EUA garantiriam a proteção contra qualquer ação militar de outra grande potência extracontinental; e, a existência de uma margem limitada para operações ofensivas entre Estados americanos na busca de segurança e interesses próprios, uma vez que os EUA desencorajaram quaisquer grandes ganhos de poder no continente desde o início do século XX, não sendo de interesse estadunidense uma potencial capacitação daqueles países.

⁵⁶ Sodré (2010) afirma que os militares nunca estiveram ausentes do processo político, fazendo parte tanto nos avanços como nos retrocessos da história do país. Como exemplos, percebe-se a participação ou liderança militar em marcos históricos da trajetória política do Brasil: na proclamação da República, em 1889; no movimento Tenentista, em 1922; no fim do Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1945; e na instauração de um regime militar de exceção, a partir de um golpe de Estado, que durou entre 1964 e 1985. As próprias Constituições nacionais do Brasil garantiram espaços para a autonomia militar, por exigência das Forças Armadas, assegurando a responsabilidade delas na garantia da Lei e da Ordem (GLO), além da defesa externa (MATHIAS; GUZZI, 2010).

termos de atribuição de recursos públicos, enfraquecendo eventuais pleitos pela eliminação das debilidades militares⁵⁷ (ALSINA JR., 2009).

Ademais, a falta de assessores parlamentares habituados – e até mesmo habilitados – a avaliar esse tipo de política também seria um problema que enfraquece a capacidade de formulação e fiscalização do Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se estabelece um padrão de execução em que as decisões no plano da defesa ficam relegadas aos próprios militares. Isso permite e fortalece um traço determinante da burocracia militar: a autonomia castrense em relação ao controle civil, o que tem, evidentemente, influências na condução da política de defesa do país⁵⁸ (ALSINA JR., 2009; FLORES, 2002). Como consequência, cabe notar que, na falta de coordenação e fiscalização por parte do Executivo e Legislativo, os projetos de cada Força com frequência espelham as contradições decorrentes da permanência de visões e objetivos mutuamente incompatíveis e incoerentes entre cada uma. Dessa forma, a política de defesa tendeu a ficar condicionada à dinâmica das ações da Marinha, Exército e Aeronáutica, sendo um resultado do somatório da política setorial de cada Força (ALSINA JR., 2009).

Nesse sentido, ao passo que, ao longo do tempo, houve a dispersão de assuntos e de esforços em benefício da defesa nacional, configurou-se uma dificuldade de formação de consenso, inclusive sobre a necessidade de estruturar a articulação entre as três Forças sob controle civil. Prova de uma apatia política e societária com relação à política de defesa também foi o fato de que há muito já se reconhecia a necessidade de tal controle civil sobre as Forças Armadas e da existência de um órgão setorial, mas é somente nos anos 1990 que isso se concretiza (FLORES, 2002). Na lógica circular apontada por Alsina Jr. (2009), a demora na criação de um ministério conjunto, que englobasse as Forças, prejudicou também a convergência de visões e provocou dificuldades intrínsecas na tradução de incentivos externos em políticas públicas capazes de lhes dar respostas eficazes.

Ao tratar de como se delineou a década de 1990 no âmbito da pasta, acredita-se que há a necessidade de se fazer uma breve retrospectiva para logo se ter em vista as mudanças consideráveis que ocorreram nos contextos político e econômico nos planos nacional e internacional e seus impactos na reorganização dos assuntos atinentes à defesa nacional. A partir da década de 1950, o contexto de Guerra Fria e, em seguida, a vigência do regime

⁵⁷ Cabe reconhecer o contexto brasileiro em que as carências sociais – necessidades relacionadas à fome, à saúde e à educação – dificultam ainda mais a continuidade de programas no âmbito da defesa.

⁵⁸ Como aponta Flores (2002), a autonomia militar é resultado tanto da propensão natural à autonomia das instituições burocratizadas, hierarquizadas e institucionalmente fortes, mas também da apatia civil e política nos assuntos relacionados à defesa nacional.

militar⁵⁹ em âmbito nacional assentaram a presença dos militares na política interna, a partir de doutrinas originadas nos Estados Unidos, que levaram à criação dos fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Com base nesse cenário, os militares eram induzidos a assumir papel prioritário nos programas de contrainsurgência (STEPAN, 1973).

É importante frisar que, durante a ditadura militar, o Congresso Nacional não tinha poder de decisão sobre as questões militares e, principalmente, sobre o orçamento militar. Beneficiando-se desse quadro político-institucional, as três Forças ampliaram sua autonomia institucional⁶⁰ (MARQUES, 2003). Ainda, associado a esses aspectos, importa lembrar que, ao longo do cenário internacional bipolar, prevaleciam os pactos de segurança coletiva, em que faziam com que o Brasil e os demais Estados latino-americanos fossem motivados a não se preocuparem com funções clássicas de defesa, as quais seriam assumidas pelos Estados Unidos, reforçando, assim, a orientação interna da política de defesa brasileira (LIMA, 2010).

Contudo, o fim da Guerra Fria e a volta da democracia no Brasil trouxeram uma nova realidade para as Forças Armadas. A partir da desintegração da União Soviética, iniciava-se uma nova configuração internacional de caráter unipolar, em que ocorria a intensificação do processo de globalização mundial, o triunfo das medidas neoliberais, o surgimento das “novas ameaças”⁶¹ e da substituição do conflito Leste-Oeste pelo Norte-Sul. Ao mesmo tempo, no desenvolver da nova ordem mundial, eram superadas as duas hipóteses de conflito que condicionavam o preparo e o emprego militar do Brasil – na região sul, devido às relações tensas com a Argentina, como ameaça externa tradicional, e contra o considerado subversivo, como ameaça interna (MARQUES, 2003; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

Dessa forma, na esfera nacional, o Brasil sentia os reflexos das mudanças internacionais, as quais influenciavam, entre outros aspectos, o parâmetro vigente para a organização da defesa nacional. No processo de redemocratização, o papel do Poder Legislativo se fortalecia no Brasil e as discussões sobre questões castrenses se ampliavam na sociedade, questionando a função das Forças Armadas, os seus limites legislativos, e o

⁵⁹ Momento em que, para além de vários aspectos em termos políticos e sociais, militares romperam com o insulamento e procuraram purgar a sociedade dos elementos que entendiam nocivos à ordem social – o que fomentou difíceis relações entre civis e militares ainda existentes.

⁶⁰ Vale notar que as Forças não deixaram de definir autonomamente suas concepções estratégicas, que continuaram sendo formuladas por suas respectivas Escolas de Comando e Estados-Maiores. Como resultado, o Brasil contou durante a ditadura militar com um Exército de ocupação, uma Marinha voltada para a guerra antissubmarino e uma Aeronáutica cuja principal preocupação era administrar o complexo industrial do setor aéreo (MARQUES, 2003). Os enfoques eram, portanto, difusos.

⁶¹ As ameaças que emergiram na década de 1990 – terrorismo, narcotráfico, crime organizado, desastres ambientais e naturais, e imigração ilegal – não eram novas, mas renascidas da distorção que lhes imprimia a ordem bipolar. O que ocorreu foi que se tornaram parte de uma agenda global no novo contexto pós-Guerra Fria.

investimento estatal dedicado aos programas militares – os quais acabaram por sofrer tanto restrições internas quanto externas. Nessa conjuntura, os militares também se questionavam sobre a sua missão na medida em que os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional perdiam sentido de existência. Esse contexto deu início ao que ficou conhecido como “crise de identidade militar”, com o afastamento crescente da instituição militar do centro decisório do poder estatal – não obstante a tutela militar exercida até o governo José Sarney (1985-1990)⁶² (OLIVEIRA, 1994, SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

A “crise de identidade” teria seu ápice durante o governo Collor (1990-1992), em que houve avanços modestos na redução da influência militar na política nacional a partir da reorganização institucional⁶³, mas ainda sem definir claramente as novas atribuições das Forças Armadas ou realizar debate significativo acerca da definição de uma política de defesa nacional que orientasse a adoção de novas concepções estratégicas e de uma preparação militar mais adequada aos cenários políticos nacional e internacional. Já no governo Itamar (1992-1994) acredita-se que ocorreu um retorno parcial do quadro de tutela militar, devido à fragilidade política pós-impeachment de Collor, fazendo com que avanços fossem ainda mais limitados. Como resultado, assinala-se a ausência de empenho em definir uma política de defesa nacional, com a conseqüente não-reformulação das concepções estratégicas e a inexistência de diretrizes unificadoras entre as Forças (OLIVEIRA, 1994; MARQUES, 2003).

Pode-se afirmar que a nova ordem internacional continha uma doutrina militar convergente com suas doutrinas políticas e econômicas, em que se destacava o discurso de fim da História, apregoadado por Francis Fukuyama⁶⁴. Nesse contexto, os países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos, pressionavam outros Estados, como o Brasil, a reduzir os orçamentos destinados às Forças Armadas, diminuir os efetivos militares, dismantelar indústria de defesa nacional e aderir aos regimes internacionais relacionados tanto a assuntos

⁶² O processo de redemocratização, pactuado entre militares e elites políticas, teve suas cláusulas relacionadas ao âmbito da defesa vigorosamente conduzidas pelos militares. No Congresso Constituinte de 1987, houve pressão militar para impedir o avanço de agendas que pudessem reduzir a autonomia institucional das Forças Armadas, como a implementação do Ministério da Defesa e a redução da responsabilidade militar em casos de GLO. Por consequência, há artigos imprecisos na Constituição de 1988 com relação às Forças Armadas (OLIVEIRA, 1994; MATHIAS; GUZZI, 2010).

⁶³ Collor retirou a função ministerial do Gabinete Militar e do EMFA, extinguiu o Serviço Nacional de Informações e a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – um gabinete militar auxiliar criado pelo ex-presidente José Sarney (1985-1990) – e criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Ademais, pôs fim aos programas nucleares autônomos das três Forças Armadas, desestruturando a militarização do setor científico e tecnológico (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

⁶⁴ Uma vez que a democracia e o livre-mercado haviam triunfado, postulava-se que se instaurava um cenário em que prevaleceria a paz perpétua, o que marcaria uma nova fase nas relações internacionais. Argumentava-se que os Estados deveriam se empenhar na defesa de princípios básicos, os quais eram marcados pelo idealismo de um menor belicismo, de uma atuação mais eficaz das instituições internacionais e de uma maior atenção aos temas relacionados à economia, aos direitos humanos, ao meio ambiente, entre outros, que estiveram ofuscados pelas questões de segurança que predominavam durante o período bipolar.

político-econômicos como também estratégicos. Ou seja, durante a década de 1990, os Estados Unidos estabeleciam uma nova agenda de segurança hemisférica, por meio da construção de uma estrutura de segurança coletiva forjada no bojo da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto as Forças Armadas dos demais países deveriam lidar com questões internas de segurança, principalmente o combate ao narcotráfico. Por conseguinte, influenciava na manutenção do status reduzido das Forças, e na definição de políticas no Brasil, a qual era contaminada por tais concepções⁶⁵ (SAINT-PIERRE, 2010 (livro segurança); PINTO, 2015).

Contudo, os dois governos de Cardoso (1995-2002) demonstraram mais avanços no setor militar e de defesa nacional que seus antecessores, a despeito de serem ainda considerados limitados (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998; ALSINA JR., 2009). Com intuito de melhor contextualizar, importa assinalar que a percepção de ameaças externas à Amazônia⁶⁶ começa a receber atenção dos militares nessa época, passando a ser encarada como prioridade para a defesa nacional. Esse fato marcou o princípio do discernimento e da aceitação por parte das três Forças de que havia necessidade de integração operacional para que pudessem desenvolver uma política de defesa eficiente, o que foi aos poucos minando as resistências existentes na área militar em relação à criação do Ministério da Defesa (MARQUES, 2003).

Essa foi, portanto, a base das discussões em torno da elaboração do documento inaugural de Política de Defesa Nacional (PDN), que viabilizou os esforços durante os governos Cardoso. Cabe lembrar que, antes disso, em maio de 1996, outra iniciativa importante para esse momento foi a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN). A CREDEN significou um avanço concreto no sentido de criar um espaço que promovia a concertação e o diálogo entre distintos atores, como os ministros da Justiça, do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Estado-Maior das Forças Armadas, das Relações Exteriores, das Casas Civil e Militar, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos – cabendo ao ministro-chefe da Casa Militar atuar como secretário da CREDEN. Foi nesse ambiente singular que se deu a orientação do Presidente da República, enquanto comandante

⁶⁵ Nesse sentido, o Brasil aceitou a participação em regimes de segurança que possuíam reflexos restritivos para a defesa, uma vez que impunham sérias restrições às possibilidades de desenvolvimento do campo, como foi o caso do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, dos acordos para a proscrição de armas químicas, biológicas e minas terrestres, do controle sobre a venda de materiais de emprego militar, entre outros (CASTELAN, 2009).

⁶⁶ As ameaças à Amazônia viriam tanto de países centrais – que estariam propondo sua internacionalização em função de preocupações ecológicas e do extermínio de populações indígenas –, quanto de países fronteiriços – nos quais as instabilidades políticas, o aumento dos problemas com o narcotráfico, a presença de guerrilhas e a suposta associação dos dois setores, assim como a possibilidade da atuação desses grupos no território brasileiro, passaram a preocupar as Forças Armadas brasileiras (MARQUES, 2003).

supremo das Forças Armadas, para que os membros se encarregassem de coordenar o desenvolvimento de uma Política de Defesa Nacional (ALSINA JR., 2009; PINTO, 2015).

Em 1996, o documento foi lançado, tendo como mérito, portanto, a admissão de que deveria haver esse tipo de orientação política. No entanto, considera-se que o resultado foi uma política imprecisa ao reunir um conjunto de objetivos, conceitos e valores advindos de consensos óbvios, que apenas reforçavam princípios já arraigados da diplomacia, sem serem capazes de oferecer orientação de médio-longo prazo para as Forças Armadas, tampouco articulá-la com a política externa (ALSINA JR., 2006; FLORES, 2002; PROENÇA JR.; DINIZ, 1998). Segundo Flores (2002), com complacência do Congresso Nacional, diversos conceitos trazidos no documento foram utilizados de maneira vaga no intuito de abrigar as visões corporativas das três Forças no tocante às concepções estratégico-operacionais, organizacionais e aos meios operativos, deixando espaço para a autonomia das políticas setorializadas de defesa.

De acordo com Proença Jr. e Diniz (1998) e Saint-Pierre (2006), o documento foi relevante somente por subordinar as questões de defesa às diretrizes constitucionais brasileiras e por fixar as vertentes diplomática e militar com os princípios das relações internacionais do Brasil, tais como estabelecidos na Constituição de 1988. Ademais, enfatiza o caráter nacional da defesa ao afirmar que a postura estratégica que o país adota é dissuasória e de cunho defensivo. Fuccille (2006) ressalta que tal política declaratória possibilitou expor à sociedade a essência que serviria de direção à criação posterior do Ministério da Defesa. Ademais, ao passo que as Forças defendiam que não se poderia criar tal Ministério antes de uma deliberação sobre algumas das definições centrais para sua organização e estrutura, bem como formulada e aprovada uma Política de Defesa Nacional, esta foi fundamental para a implementação do mesmo em 1999⁶⁷ (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

A despeito dos amplos dissensos, Cardoso designou inicialmente o Estado-Maior das Forças Armadas para conduzir estudos que articulassem a criação do órgão setorial, a partir de análises e definições de uma modelagem institucional adequada para a alteração da estrutura da defesa brasileira. Tal estudo pouco avançou durante o seu primeiro mandato, muito em função das divergências militares ao longo do processo. Logo, em 1997, Cardoso instaurou um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pelo ministro-chefe da Casa Civil e

⁶⁷ A discussão sobre a sua criação começou já na Constituição de 1946, mas devido a amplos dissensos entre os militares não se concretizou. Durante a Assembleia Constituinte de 1988, o assunto voltou à discussão e mais uma vez foi arquivado, devido à visão da maioria dos militares de que a criação do Ministério da Defesa, unificando e subordinando a si os Ministérios Militares, não traria vantagens para o país em termos de eficiência operacional das Forças, bem como de economia no orçamento federal (FUCCILLE, 2006).

composto pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, pelo Estado-Maior das Forças Armadas, pelos três Ministérios Militares e pelo Itamaraty, os quais eram orientados a criar um novo órgão. Em 1999, o Ministério da Defesa é então criado, implicando na extinção do Estado-Maior das Forças Armadas; na transformação dos Ministérios Militares em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e, o enquadramento da Casa Militar em subchefia do Gabinete de Segurança Institucional (FUCCILLE, 2006; ALSINA JR., 2009).

Sua criação⁶⁸ representou um importante avanço para a institucionalidade democrática, abrindo as portas para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil, bem como oferecendo um artifício para o exercício do controle civil sobre os militares (FUCCILLE, 2006). Da mesma forma, como ponto positivo, além de ter havido uma relativa valorização institucional da temática de defesa, facilitou o diálogo e a concertação de iniciativas nessa área com outros países. Entretanto, é de suma importância reconhecer que permaneceram dificuldades impostas pelo corporativismo militar e a falta de interesse dos civis em reverter esse quadro, entre outros desafios e fragilidades devido a circunstâncias institucionais⁶⁹ (ZAVERUCHA, 2005; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

De todo modo, é inegável a contribuição desse governo em termos estruturais na área de defesa e das relações civis-militares. Argumenta-se que muitas das medidas que seriam adotadas pelo governo Lula da Silva (2003-2010) ampliaram e deram novo significado às medidas anteriores, tendo em vista que esse governo trouxe novas prioridades. Destaca-se como continuidade a segunda versão da Política de Defesa Nacional de 2005⁷⁰ (BRASIL, 2005a), a qual teve a maior inclusão da sociedade e da academia nos debates anteriores a sua formulação; e, a tentativa de fortalecimento da direção civil do Ministério da Defesa (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016; MIGON, 2011). A segunda Política de Defesa Nacional demonstrou avanço em relação à primeira, tanto em seu conteúdo quanto em sua

⁶⁸ Segundo declarações presidenciais, a motivação central dessas iniciativas era a otimização do sistema de defesa nacional. Lima (2010) considera que o objetivo foi criar condições para o controle civil dos militares e diminuir a autonomia da corporação e a consequente independência de cada uma das Forças nas decisões e no uso dos meios de defesa. Zaverucha (2005) argumenta que tal órgão foi criado também com fins instrumentais de favorecer a candidatura do país a um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em um contexto de aproximação militar entre a Argentina e os Estados Unidos.

⁶⁹ Conforme Saint-Pierre e Winand (2010), a estrutura do Ministério da Defesa revela que apenas o cargo de ministro e o chefe do seu gabinete, entre os cargos principais, são civis. Em algumas secretarias, há cargos ocupados por civis, o que não caracteriza o Ministério como civil. Contudo, o exercício de um civil no posto de ministro não garante a direção das Forças Armadas nem o efetivo controle civil da estrutura da defesa nacional. Ainda, a presença majoritária e a autonomia das Forças são percebidas na sua relevante participação nos órgãos e gabinetes, tanto em funções de assessoria do Presidente e em sua participação no Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (CDN), quanto nas funções de assessoria parlamentar e das Comissões de Defesa Nacional do Congresso.

⁷⁰ Ainda em 2001, logo após o evento do 11 de Setembro, o então ministro da Defesa, Geraldo Quintão, fez um pronunciamento que indicava a necessidade de revisão da PDN de 1996 devido tanto a sua insuficiência, quanto às mudanças no cenário internacional estratégico-militar (PROENÇA JR.; DUARTE, 2007).

razão de ser, ao passo que o governo Lula enfatizava a importância da reestruturação da defesa e superação das debilidades⁷¹. Importa salientar que tal política declaratória identificou que o sistema internacional não estava se tornando multipolar, como era sugerido na PDN de 1996, mas assumindo uma unipolaridade, sobretudo no campo militar, que se somava a outras assimetrias de poder (BRASIL, 2005a).

De caráter bastante relevante para o trabalho, importa destacar que tal documento delimitou o espaço de preocupação estratégica e de atuação primordial das Forças Armadas a partir do reconhecimento de um entorno estratégico e de sua ampliação, o qual engloba o Atlântico Sul e se estende até a África. Ainda, clareou conceitos que estavam vagos, como a distinção conceitual entre os campos da Segurança e Defesa. Todavia, apontava que a defesa nacional era voltada “contra ameaças preponderantemente externas” (BRASIL, 2005a)⁷², o que dava espaço para a atuação interna das Forças Armadas.

Com relação à tentativa de fortalecimento da direção civil do Ministério da Defesa, nota-se que se deu por meio de um trajeto instável⁷³. Somente quando Nelson Jobim assume o cargo de ministro desse órgão, em 2007, que houve melhoras na condução do mesmo. Foi nesse momento que se criou uma série de novas iniciativas de âmbito nacional e regional, que tiveram como impacto não apenas a retomada da importância dos temas relacionados à defesa, mas também a aproximação dessas questões à agenda de política externa (FUCILLE et al, 2016). Na visão de Amorim Neto (2010), houve até mesmo uma inflexão na condução da política dessa pasta a partir da nomeação de Jobim.

Importante inovação desse contexto foi o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, a qual surge, a partir do debate entre militares, diplomatas e acadêmicos⁷⁴, com a premissa básica de definir o conjunto de ações necessárias para atingir os

⁷¹ Complementando a reformulação da PDN, foi aprovada a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID). Ainda que limitadamente, o documento retoma a preocupação em reativar a indústria de defesa do país, tendo em vista que, como aponta Fucille et al (2016), a mesma já havia colocado o Brasil entre os dez maiores exportadores em material de defesa do mundo na década de 1980. O objetivo da PNID é favorecer a construção de uma base de indústria de defesa (BRASIL, 2005b). Assim, apesar de existir a necessidade de adquirir produtos no exterior, busca-se reduzir a dependência brasileira na área, garantindo maior autonomia ao passo que tal dependência pode ser entendida como uma das ferramentas que ajudam a reproduzir o status quo na distribuição de poder no cenário internacional (LIMA, 2010).

⁷² Documento eletrônico não paginado.

⁷³ A saída do Embaixador José Viegas e as breves passagens no MD do vice-presidente José de Alencar e do ex-governador da Bahia, Waldir Pires, são indicativos disso. Acredita-se que até 2007 não teria havido atuação relevante no cargo de ministro da Defesa, os quais não teriam contado com autoridade política necessária para incentivar o encaminhamento e a aprovação de projetos na área de defesa dentro do Congresso (AMORIM NETO, 2010).

⁷⁴ Foi criado pelo presidente Lula um grupo de trabalho interministerial que, além do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, contou com a participação dos Ministérios do Orçamento e Gestão, do Planejamento, da Fazenda e de Ciência e Tecnologia, dos comandantes das Forças Armadas e de membros da sociedade civil, sobretudo acadêmicos (BRASIL, 2008).

objetivos delineados pela PDN. Caracterizando-se por ser uma proposta ambiciosa⁷⁵, a END avança em relação aos dois documentos que a precederam, em uma tentativa de formulação de uma grande estratégia brasileira. Pela primeira vez, o Brasil expunha em ampla extensão e completitude seu pensamento estratégico para a defesa; suas percepções regionais, hemisféricas e mundiais; suas hipóteses de emprego das forças e os planos de ativação dos meios; suas preocupações com o desenvolvimento científico-tecnológico autônomo e da indústria para a defesa; e a securitização das questões energéticas⁷⁶ (BRASIL, 2008).

Quando Dilma Rousseff (2011-2014) assume a presidência, deve-se ter em mente que o contexto econômico nacional era menos favorável, muito em função de reflexos de questões internacionais sobre o Brasil, como a crise financeira global e a queda do preço das commodities, tendo impactos negativos sobre a economia brasileira. Por consequência, no campo da defesa, previa-se um cenário difícil em termos de recursos⁷⁷ (SARAIVA, 2014). Além disso, logo no início de seu governo, Rousseff lidou com a saída de Nelson Jobim do Ministério da Defesa, o qual foi sucedido por Celso Amorim. Acredita-se que Amorim teria sido recebido com desconfiança pelos militares por ser diplomata e ex-ministro das Relações Exteriores, o que evidenciava as dificuldades recorrentes nas relações civis-militares.

Contudo, Amorim ganhou forte respaldo político, mantendo-se no cargo até o final do primeiro mandato da presidenta, indicando e, ao mesmo tempo, promovendo melhoras nas relações civis-militares brasileiras. Nesse sentido, não só se deu continuidade aos objetivos da Política de Defesa e à implementação da Estratégia Nacional de Defesa, como também foram realizadas reformulações de estrutura do Ministério sob a gestão de Amorim. Importa

⁷⁵ Rocha (2009) considera que a END se apresenta muito mais como uma estratégia de segurança do que propriamente de defesa, por contemplar, além de aspectos que nos outros documentos haviam sido insuficientemente tratados, assuntos que transcendem o campo da defesa, como educação, ciência e tecnologia, economia, infraestrutura, entre outros. Enquanto isso, Oliveira (2009), salientando que a END prevê enquanto ação estratégica o emprego das Forças Armadas em operações de GLO, defende que a mesma se volta essencialmente para dentro, no sentido de reestruturar e reorganizar as Forças, o que ofusca a missão de combater ameaças externas. Entretanto, deve-se reconhecer que a medida de não estruturar a defesa em torno de “ameaças”, e sim de “capacidades”, é coerente com a posição pacifista da diplomacia brasileira.

⁷⁶ Pode ser vista como uma reação às cobranças dos Estados sul-americanos e às recomendações da ONU para a adoção de um Livro Branco de Defesa, que apresentasse os princípios, os fundamentos e os objetivos da defesa e da projeção estratégica brasileira (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

⁷⁷ Entre 2001 e 2010, os gastos militares brasileiros cresceram 30%, com uma média de 2,9% ao ano; de 2004 a 2010, a média anual de crescimento foi de 6,9%. No entanto, destaca-se que os gastos entre 2001 e 2010 mantiveram-se entre 1,5–1,6% do Produto Interno Bruto (PIB) (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI, 2011, p. 170). Ademais, os efeitos da crise econômica internacional na economia brasileira levaram a uma redução nos gastos do governo em 2011, atingindo o orçamento do Ministério da Defesa, que teve diminuição de 25% do seu orçamento discricionário (SIPRI, 2012, p. 154). Cabe apontar que, de 2008 a 2010, o Ministério da Defesa manteve, dentre os órgãos orçamentários da União, a terceira maior previsão orçamentária, precedido pelos Ministérios da Previdência Social e da Saúde. Enquanto isso, de 2011 a 2013, a Defesa ficou com a quarta maior previsão, atrás do Ministério da Educação (BRUSTOLIN, 2014, p. 41).

salientar que foi relevante a atuação do ministro para facilitar a integração das agendas e posturas de diplomatas e militares. Ademais, nesse cenário, ampliou-se a participação de acadêmicos e expandiu-se o debate sobre defesa no Brasil.

Como registro desse quadro, o Ministério publicou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2012, o qual reforçou a demanda por cooperação e articulação interburocrática, tendo sido fruto da articulação entre civis e militares, onde, além das Forças Armadas, participaram ministérios, líderes políticos, organizações não-governamentais, acadêmicos, e outros setores da sociedade. Além de reunir pontos importantes já abordados nos outros documentos de defesa, o Livro Branco deu maior ênfase à necessidade de articulação entre as políticas externa e defesa no campo do desenvolvimento tecnológico, na integração regional sul-americana e na cooperação multilateral na dimensão sul-atlântica (BRASIL, 2012b). Dessa forma, tem como objetivo constituir um instrumento gerador de confiança mútua entre os países, apresentando diversos temas sensíveis de segurança e defesa no âmbito brasileiro.

Nessa gestão, o Ministério da Defesa publicou também documentos revisados, como a Política Nacional de Defesa (PND), em 2012, e a Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2013. Quanto à PND, aponta-se que foi relevante a alteração de Política de Defesa Nacional para Política Nacional de Defesa, dando maior destaque ao seu caráter nacional e ao envolvimento de variados meios disponibilizados pela nação⁷⁸. Ademais, importa assinalar que a Política Nacional de Defesa alterou a finalidade da defesa, sendo a mesma voltada “essencialmente” para ameaças externas (BRASIL, 2012a, p. 1), o que indicou uma tentativa de reduzir a ação interna das Forças Armadas⁷⁹. Ainda, aponta-se que algumas das principais ações do período se relacionaram à base industrial de defesa (BID) e equipamento das Forças⁸⁰.

⁷⁸ De acordo com Mello (2012), a Política Nacional de Defesa é o documento de mais alto nível no âmbito nacional no que concerne à defesa, ao passo que a Política de Defesa Nacional, por sua vez, é o documento de mais alto nível do Ministério da Defesa. São documentos diferentes, pois a Política Nacional de Defesa formula a Política e os Objetivos Nacionais de Defesa, enquanto a Política de Defesa Nacional formula a Política e os Objetivos do Ministério da Defesa.

⁷⁹ Durante os eventos internacionais sediados no país – como a Copa das Confederações, em 2013, e a Copa do Mundo de Futebol, em 2014 –, as Forças Armadas foram empregadas coordenadamente com atores de segurança pública, mantendo suas atribuições constitucionais nos eventos sem envolvimento adicional. O controle do espaço aéreo, do tráfego marítimo, das fronteiras terrestres e do espaço cibernético do país foram suas atribuições definidas para os eventos. Aponta-se, entretanto, que houve com frequência nessa época o emprego de militares em tarefas de pacificação no Rio de Janeiro e em outros casos de GLO, o que desvirtua as Forças das suas atribuições de combate a ameaças advindas do exterior (ANJOS, 2017).

⁸⁰ Destaca-se, nesse contexto, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), com intuito de centralizar as prioridades de investimentos das Forças Armadas em um único documento, buscando permitir que as mesmas consolidem requisitos para a aquisição de equipamentos para ampliar a eficiência e diminuir custos.

Assim, ao longo dos últimos governos, houve um longo período de maturação da política de defesa do país e do Ministério de Defesa, com atualizações nos documentos de política declaratória, mudanças nos procedimentos do órgão e em sua estrutura organizacional – questões que serão vistas com maior profundidade no último capítulo desse estudo. Entretanto, cabe desde já salientar que as mudanças que ocorreram foram encadeadas pelo Executivo, não se devendo a modificações nas preferências do Legislativo, o que demonstra ser algo incerto no longo prazo, dependendo do governo em execução (AMORIM NETO, 2010). Há, portanto, ainda um cenário que exige mudanças e avanços em diversos aspectos relacionados ao campo da defesa no Brasil.

2.4.3 Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil

Há consenso entre a bibliografia especializada sobre a baixa articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil, manifestada pela contribuição nula da defesa à atuação internacional do país. Antes de assinalar os aspectos relacionados a esse quadro, convém lembrar que o Brasil passou a ter uma política declaratória de defesa somente a partir de 1996 e um órgão setorial direcionado a esse campo somente a partir de 1999. Como foi apontado anteriormente, antes desses episódios, a pasta de defesa era planejada de forma segmentada por cada Força, sem que houvesse direção unívoca e interação efetiva entre elas. Acredita-se que a articulação entre as políticas externa e de defesa no cenário anterior à criação do Ministério da Defesa – importante para induzir a coordenação entre as três Forças e para salientar o controle civil e a função pública da defesa – era ainda mais inviável em relação aos últimos anos devido a uma complexa gama de fatores que desestimulavam e/ou dificultavam trocas e diálogos entre os formuladores das mesmas, inviabilizando a construção de uma base comum de entendimento e, por conseguinte, a sinergia entre as políticas. Contudo, Alsina Jr. (2003) sublinha:

[...] se, ao longo de quase todo o século XX, a diplomacia brasileira prescindiu do braço armado como elemento de respaldo da ação externa, seria surpreendente que uma constante tão arraigada fosse modificada pela simples publicação de um documento declaratório sobre defesa e pela implantação de uma nova estrutura administrativa responsável pelo tratamento unificado da temática militar. Da mesma forma, se as forças singulares atuaram durante muitas décadas com total autonomia em relação às políticas setoriais praticadas pelas demais forças e pelo Itamaraty, não seria em um par de anos que haveria uma modificação significativa desse quadro (ALSINA JR., 2003, p. 80-81).

Diante disso, nota-se que a temática relacionada à articulação entre as políticas públicas em questão envolve uma maior complexidade⁸¹. A bibliografia a respeito desse tema aponta que os aspectos que contribuíram para que as políticas se mantivessem aprisionadas em “universos paralelos” são relacionados ao legado histórico, a fatores ideacionais e a questões institucionais (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010; SAINT PIERRE, 2006). Verifica-se que tais aspectos são permeados pela dinâmica em que a realidade material influenciou a estrutura de ideias, a qual, por sua vez, influenciou a realidade material⁸², concretizando a baixa interação entre as políticas públicas em questão (ALSINA JR., 2009).

Alsina Jr. (2009, p. 80-85) dá ênfase a quatro fatores inter-relacionados, já explorados de forma separada anteriormente, que ajudam a explicar tal insuficiência de articulação: a baixa prioridade da política de defesa; a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa, deixando a mesma aos cuidados dos militares e, assim, das dinâmicas corporativas de cada Força – o que permite reforçar a autonomia castrense; o perfil não-confrontacionista da política externa, que contribuiu para o esvaziamento da utilização da força no plano internacional em função da baixa securitização de ameaças externas; e, a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas.

Nesse sentido, ao longo da trajetória do país, o processo que configurou tal fenômeno se retroalimentou, não sendo, portanto, resultado de decisão dos formuladores de política externa. Assim, a monopolização da atuação externa pelas forças diplomáticas foi, principalmente, reflexo de uma série de fatores condicionantes àquele processo, no qual prevaleceu a lógica circular no tocante à ausência de prioridade atribuída ao fortalecimento da capacidade de defesa nacional e, por assim dizer, à negligência de sua importância enquanto instrumento para a inserção externa do país. Por consequência, verifica-se a carência de meios

⁸¹ Cabe destacar que, para Lima (2010), os processos responsáveis pela baixa integração passaram a fazer parte da história brasileira a partir da instauração da República. Alsina Jr. (2014) assinala que, durante os primeiros anos de República, deve-se destacar o período em que Rio Branco foi ministro das Relações Exteriores do país. Nessa época não havia o equilíbrio geopolítico na América do Sul que induziu o perfil não confrontacionista da política externa. Ao contrário, foi o momento de definição das fronteiras, no qual Rio Branco reconheceu a necessidade de utilizar os recursos diplomáticos e militares, a partir da demonstração de força por meio do apoio à modernização da Marinha, o que concedeu ao país as suas resoluções favoráveis de quase todos os conflitos territoriais. Assim, os processos relacionados à baixa articulação teriam iniciado após esse contexto, como reflexo da delimitação do território nacional na região do Prata.

⁸² Uma lógica circular relacionada com a dinâmica político-burocrática: a fraqueza militar induzindo ao não-confrontacionismo que, por sua vez, retiraria legitimidade ao incremento de capacidades militares, que, por seu turno, enfraqueceria os pleitos pela eliminação das debilidades nessa área. Dessa forma, a defesa fica relegada aos próprios militares, os quais acabam por direcionar a atenção para dentro do país e mantêm pensamentos estratégicos difusos, uma vez que fomenta a autonomia castrense das forças singulares em relação ao controle civil. Como resultado, desenvolve-se uma política de defesa sem consistência (ALSINA JR., 2009, p. 83).

e a falta de consistência da política de defesa implementada, as quais representam fatores críticos para a precariedade de sua articulação com a política externa (ALSINA JR., 2009).

Para além das questões atinentes às condições da política de defesa do Brasil que têm impacto na articulação da mesma com a política externa, importa destacar que circunstâncias relacionadas às trajetórias institucionais de ambos os órgãos setoriais, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, também fazem parte do fenômeno tratado. Como salientado anteriormente, o insulamento do Ministério das Relações Exteriores prejudicou as interconexões com as demais pastas ministeriais e as interações com agentes societários, concentrando a produção e a condução da política externa (FARIA, 2012; LIMA, 1994). Enquanto isso, embora se reconheça avanços nas relações institucionais após sua criação, o Ministério da Defesa foi marcado por fragilidades relacionadas às dificuldades de coesão interna e de diálogo com outros órgãos. Tais questões foram influenciadas pelas difíceis relações civis-militares, consequência do autoritarismo militar após o golpe de 1964; e, pela autonomia castrense em relação ao controle civil, já que a transição do regime militar para o democrático não foi suficiente para aproximar civis e militares (ZAVERRUCHA, 2005).

Como resultado, portanto, reforça-se que, ao longo dos anos, predominou um paralelismo entre as trajetórias da diplomacia e da defesa. Saint-Pierre (2006) reconhece tal fenômeno como “o destino das paralelas”, cujo argumento considera que ambas são guiadas por lógicas próprias ao obedecerem ao interesse corporativo das respectivas burocracias do Estado, sem haver coordenação ou convergência entre elas. Percebeu-se que a política de defesa esteve voltada para questões internas relacionadas à segurança pública, ao mesmo tempo em que houve um rebaixamento de ameaças externas (sobretudo após as Forças estarem inseridas nas concepções da esfera de segurança coletiva dos Estados Unidos, e em função de períodos marcados pelo paradigma americanista de política exterior, questões que impediram o desenvolvimento autônomo da defesa nacional). Assim, consolidou-se o papel internacional da política externa sem apoio do poder militar (LIMA, 2010).

Dessa forma, percebe-se que as medidas tomadas no governo Cardoso, que, em tese, contribuiriam para a aproximação entre as políticas públicas em questão – a formulação da Política de Defesa Nacional de 1996 e a criação do Ministério da Defesa em 1999 – não foram suficientes para articular as mesmas (SAINT-PIERRE, 2006; ALSINA JR., 2009; FLORES, 2002; LIMA, 2010; VAZ, 2014). Como explorado anteriormente, essas mudanças no campo da defesa no pós-Guerra Fria não tinham como objetivo central a unificação das estratégias de atuação internacional do país. Em função das inflexões de política externa na época, em que o direcionamento era dado de acordo com os objetivos de restauração da credibilidade do país

perante o centro político-econômico mundial e de inserção no processo de globalização, o Brasil ampliava sua ação nos mecanismos de defesa coletiva, não atribuindo importância à temática militar e de defesa em âmbito nacional⁸³.

Nesse sentido, o governo estimulou, por meio da política externa, a adesão do país aos regimes internacionais na área de segurança com reflexos restritivos à defesa e ao desenvolvimento tecnológico nacional, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Nesse contexto, verificava-se não só entraves relacionados à realidade econômica do país, mas também uma visão kantiana⁸⁴ da diplomacia a respeito do sistema internacional, divergente à visão dos militares. Não cabiam, portanto, projetos autonomistas de desenvolvimento da defesa nacional, como nas áreas de tecnologias duais, nem qualquer postura revisionista com respeito ao regime de não proliferação⁸⁵. Ao contrário, o governo se esforçava a aderir às normas da nova ordem global no contexto da “autonomia pela participação” (CASTELAN, 2009; ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Diante disso, evidencia-se que a política de defesa nacional não foi considerada ferramenta importante para atuação internacional do país⁸⁶, mesmo após as mudanças no campo institucional. Tendo isso em vista, importa destacar a relação entre o fator político e a articulação entre as políticas em questão. Lima (2010) postula que a articulação entre as políticas depende da existência de uma definição política do Estado, que especifique os objetivos internacionais de ambas as políticas e estabeleça mecanismos institucionais para a coordenação das burocracias setoriais. Assim, a autora aponta que o cenário brasileiro de baixa ou, por vezes, inexistente articulação foi reforçado pela ausência de uma agência política voltada para a mudança do status quo, ou seja, pela inexistência de uma vontade de atores políticos que modificasse efetivamente as condições da trajetória de cada uma das

⁸³ Ainda que se considere que havia algum interesse pelo tema no âmbito do Executivo, limitado por ser derivado da intenção presidencial de enquadrar as Forças em uma moldura institucional disseminada nas democracias do Ocidente, o mesmo não pode ser dito a respeito do Legislativo, o qual manteve quase inalterado seu desinteresse pelos assuntos relacionados à defesa (ALSINA JR., 2003).

⁸⁴ Refere-se à visão de que um mundo constituído por repúblicas poderia atingir a paz universal. Em suma, relaciona-se à noção otimista de que as relações de força no plano internacional seriam cada vez mais limitadas em consequência da convergência de valores, da expansão do comércio e da crescente dificuldade de legitimação do recurso à guerra junto à opinião pública mundial.

⁸⁵ Retornava-se, assim, à situação anterior à nacionalização da segurança alcançada na década de 1970. Nessa época, o tema nuclear havia criado condições para uma sinergia momentânea entre ambas as burocracias na articulação de uma postura de defesa da autonomia brasileira na condução da sua política nuclear, a partir da tese do “congelamento do poder mundial”, desenvolvida pelo Embaixador Araújo de Castro. Dessa forma, recusou-se a adesão ao TNP em 1967, em um cenário em que os militares passaram a perceber as desvantagens da doutrina da defesa coletiva e associada aos EUA para seus projetos de desenvolvimento tecnológico (LIMA, 2010).

⁸⁶ Salvo questões específicas, como as missões de paz no bojo das Nações Unidas.

pastas. Da mesma forma, Alsina (2009) assinala que mudanças concretas só poderiam ocorrer na presença de um firme comprometimento do Executivo e do Legislativo, além da sociedade, não bastando uma relativa diminuição da autonomia de ambas as corporações, como começava a se verificar ao longo do governo Cardoso⁸⁷.

Anteriormente explorado, em termos ideais de organização institucional, é necessário que os formuladores das políticas estejam dedicados à formulação, implementação e gerenciamento de uma grande estratégia nacional, isto é, uma coordenação de esforços que visualize o longo prazo. Entretanto, não existiam nem mesmo estruturas eficientes de interação entre as pastas. Importa reconhecer, contudo, que militares e diplomatas já mantinham canais de interlocução tanto formais quanto informais. Em termos formais, pode-se destacar, além de adidâncias militares em embaixadas e a participação conjunta em conferências internacionais sobre temas de segurança e defesa, também as estruturas de interação no âmbito Executivo, como a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) e do Conselho de Defesa Nacional⁸⁸ (CDN); e, no âmbito do Legislativo, as Comissões⁸⁹ de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE). Em termos informais, aponta-se a troca de informações em conversas, palestras em cursos ministrados pelas academias militares e diplomática, consultas esporádicas, entre outros contatos. No entanto, há um controle externo pouco efetivo⁹⁰, uma baixa regularidade e pouca fluidez de informações nesses meios de contatos entre diplomatas e militares, sendo, portanto, interações insuficientes como sucedâneas de uma coordenação organizada capaz de imprimir direção integrada entre as políticas (ALSINA, 2003; LIMA, 2012).

Uma vez que não houve mecanismos operacionais de coordenação e articulação eficientes, a sinergia entre os campos das políticas externa e de defesa ficaram dependentes de eventuais sintonias políticas entre diplomatas, militares e políticos. Nesse sentido, nos anos

⁸⁷ Alsina (2009) afirma que, mesmo com mais recursos, perdurariam a ausência de direção política clara, a ausência de projeto de forças integrado e a ausência de mecanismo efetivo de coordenação diplomático-militar.

⁸⁸ O Conselho de Defesa Nacional foi criado para dar suporte às ações estratégicas do Poder Executivo.

⁸⁹ As comissões parlamentares são constituídas por um número restrito de integrantes – a composição se renova a cada dois anos, no primeiro e terceiro ano de cada legislatura, obedecendo ao princípio constitucional da proporcionalidade partidária. Sua existência atende a um princípio de organização parlamentar, decorrente da necessidade de divisão e especialização do trabalho, em função da diversidade de assuntos a serem tratados. O papel mais tradicional das comissões no processo legislativo é o de estudar previamente as proposições e emitir parecer sobre elas. Assim servem para analisar, debater e aprovar os projetos apresentados pelos parlamentares ou vindos do Executivo. Os parlamentares podem discutir detalhes técnicos, identificar méritos e falhas, além de propor correções e aperfeiçoamentos que se façam necessários. De grande importância, deve-se ressaltar que é nas comissões que acontecem as audiências públicas, as quais oportunizam um debate amplo e democrático entre o Legislativo e a sociedade.

⁹⁰ A atividade de controle externo no Brasil é realizada pelo Poder Legislativo.

2000, o cenário de baixa interação entre as políticas foi relativamente modificado, verificando-se uma maior aproximação entre as mesmas em um novo contexto internacional e nacional. No governo Lula, por meio da estratégia de “autonomia pela diversificação”, as mudanças na política externa e o delineamento de uma definição política do Estado, especificando objetivos de ampliar a inserção internacional do país, com prioridade às relações estratégicas com países do Sul, permitiram que houvesse avanços nos contatos entre as burocracias⁹¹. Esse quadro foi percebido principalmente após o lançamento de novos documentos atinentes à defesa, com destaque para a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, na gestão do ministro Nelson Jobim (LIMA, 2010; VALLADÃO, 2014).

Como será aprofundado no último capítulo do trabalho, cabe notar que a definição da agenda e o diálogo entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores foram facilitados pela existência de uma base nacionalista em comum entre as burocracias. Os documentos lançados nessa época foram resultado de um processo de construção política a fim de harmonizar as definições bem consolidadas no quadro da política externa com as necessidades no campo da política de defesa. A valorização da independência estratégica e as referências à América do Sul e à África enquanto parte do entorno estratégico brasileiro são provas dessa convergência, assim como da influência considerável dos elementos constitutivos da política exterior no domínio da defesa (VAZ, 2014).

Ao longo dessa gestão, passou-se a considerar a política de defesa como um instrumento importante para a consecução dos objetivos nacionais no plano externo. Percebeu-se um monitoramento do quadro estratégico de forma relativamente mais conjunta entre as burocracias em relação aos anos anteriores, além de se identificar um aumento do interesse civil sobre assuntos de defesa, assim como a crescente politização da política externa (VALLADÃO, 2014; MILANI, PINHEIRO, 2013). Como assinala Vaz (2014), esse quadro de maior sinergia entre ambos os campos permaneceu ao longo do governo Dilma, em um contexto em que houve um fortalecimento da agenda internacional do Ministério da Defesa, o qual teve a sua frente o Embaixador Celso Amorim (2011-2014). Enquanto ministro da Defesa, Amorim (2016, p. 307) defendeu que “[o] complemento indispensável de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta. A coordenação dessas duas políticas é o cerne da grande estratégia brasileira.”.

⁹¹ Assinala-se que assuntos externos exigiram maior aproximação entre as burocracias, como exemplo: a multiplicação das operações de paz; a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); a revitalização do setor de defesa, como a reorganização do poder naval, tendo em vista a ampliação do entorno estratégico do país; entre outros (LIMA, 2012; LIMA, 2010; VALLADÃO, 2014).

Nesse cenário, o Ministério da Defesa publicou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2012, o qual reforçou a demanda por cooperação e articulação interburocrática:

A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto. No plano global, a participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais (Conselho de Defesa Sul-Americano e diálogos político-militares) incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa do País se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional e de suas estruturas de governança, facilita assim, a tarefa de defender, no exterior, os interesses brasileiros (BRASIL, 2012b, p. 49-50).

Além de o Livro Branco ter dado maior ênfase à necessidade de articulação entre as políticas externa e de defesa, sublinhou o imperativo de estender os frutos da articulação no âmbito das relações com os países da dimensão sul-atlântica. Entende-se, a partir do documento, portanto, que o espaço do Atlântico Sul fornece uma oportunidade para o Brasil em termos de inserção internacional, além de ser em si um ambiente impulsionador para a efetivação da articulação entre as políticas externa e de defesa. Como aponta Amorim (2016):

Outra área prioritária para a política de defesa é o Atlântico Sul, onde cooperamos com nossos vizinhos da orla ocidental da África por meio da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e de uma rede crescente de acordos bilaterais. Não estamos falando de algo abstrato: estamos falando da participação concreta do Ministério da Defesa em uma área que até recentemente era quase exclusivamente tratada apenas pela diplomacia (AMORIM, 2016, p. 232-233).

Diante disso, ainda que haja indícios significativos de tendências históricas não superadas, passos importantes foram dados recentemente a partir de maiores reflexões sobre o tema, em benefício da transparência do pensamento estratégico brasileiro, de suas percepções e preocupações regionais, como será mais bem explorado ao longo do estudo. Contudo, desde já, ressalta-se aqui, com base nos documentos recentemente lançados, que, dentre as questões regionais, torna-se evidente a potencialidade e o significado especial que o Atlântico Sul assumiu no contexto da articulação entre as políticas externa e de defesa em um cenário nacional renovado, a partir de novas realidades materiais, ideológicas e institucionais, e um diferente contexto regional e internacional.

3 ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO

Conforme Celso Amorim (2016, p. 233), “[o] Atlântico Sul tem uma história e uma dinâmica próprias.”. Ao estudá-las, a vinculação entre o Brasil e os países africanos se torna evidente. Tal evidência exige uma análise sobre as interações ali estabelecidas, considerando Estados internos e externos a esse espaço, o que permitirá maior entendimento a respeito da conjuntura sul-atlântica nos anos 2000. Assim, inicialmente, o presente capítulo se dedicará a compreender o delineamento da construção do espaço do Atlântico Sul, que veio a culminar na noção de complementaridade estratégica entre Brasil-África e na perspectiva de paz e cooperação sul-atlântica.

Tendo em vista que o trabalho tem como foco a articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil e os reflexos na vertente atlântica do entorno estratégico do país, faz-se necessária uma exploração a respeito do contexto de revalorização estratégica do Atlântico Sul, para se ter conhecimento acerca do significado estratégico que essa região vem assumindo na atual configuração geopolítica mundial. Nesse quadro, a ressignificação desse espaço para o Brasil e a identificação da confluência de interesses extrarregionais direcionados a essa área constituem a dinâmica atual sul-atlântica, apontando elementos cujo entendimento será necessário para avançar na compreensão do Atlântico Sul no contexto das políticas brasileiras em questão.

3.1 Construção do espaço do Atlântico Sul

O Atlântico Sul passou a integrar o sistema capitalista mundial na medida em que se tornou uma ferramenta fundamental para a ampliação de poder das unidades político-econômicas da época. Assim, pode-se dizer que, a partir do século XV, a história do Atlântico Sul confunde-se com a história da expansão europeia, que se deu a partir das Grandes Navegações e da subsequente construção de impérios ultramarinos. Reconhecidamente o mais pacífico dos oceanos, o Atlântico Sul, primeiramente apenas utilizado como via de comunicação entre o Oriente e o Ocidente, foi rota marítima indispensável rumo ao Oceano Índico e ao Oceano Pacífico entre os séculos XVI e XIX. Os territórios localizados na dimensão atlântica passaram a receber importância econômica e comercial na visão europeia ao passo em que eram implementadas as atividades de colonização no lado americano e de comercialização na costa africana. Logo, um intenso comércio entre Europa, América e África

se delineava ao longo do espaço marítimo, sobretudo em termos bilaterais, entre Brasil e regiões africanas (ALENCASTRO, 1986).

Enquanto isso, a formação histórica, social e econômica do Brasil era construída a partir desse oceano (ALENCASTRO, 1986). Desde o século XVII, mas, sobretudo a partir do XVIII, criaram-se fortes vínculos entre as costas atlânticas do Brasil e certos pontos do litoral africano, em decorrência do tráfico de escravos. Aos poucos, as relações estabelecidas entre ambas as margens do oceano se constituíram como o principal eixo de trocas e interações nesse espaço⁹². Desse modo, pode-se compreender o Atlântico Sul como uma ponte entre Brasil e África desde a época colonial (COSTA E SILVA, 2011; RODRIGUES, 1961).

Embora as estreitas relações entre Brasil e regiões africanas tenham permanecido por um longo tempo, a partir da segunda metade do século XIX tais conexões foram paulatinamente desfeitas devido às consequências decorridas da crescente visibilidade das potencialidades da dimensão sul-atlântica e das mudanças no cenário político internacional. Em um contexto marcado pelos reflexos da Revolução Industrial britânica, da independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, o domínio ibérico relativamente estável e equilibrado na construção do espaço americano e sul-atlântico passou a ser contestado vigorosamente por outros Estados europeus, como Inglaterra e França. Ao mesmo tempo, em âmbito regional, as colônias tornavam-se independentes no lado sul-americano e grandes agrupamentos étnicos se consolidavam na África (COSTA E SILVA, 2011).

A emergência dos britânicos como principal força marítima e sua orientação estratégica, cujo fundamento era exercer um predomínio comercial através da consolidação e expansão de sua posição econômica, sem a necessidade de colonização explícita, convergiam no sentido de garantir seus interesses na dimensão sul-atlântica. Com o pretexto de combater o tráfico de escravos nesse espaço, a ação britânica não só causava prejuízos ao comércio lícito entre Brasil e a África atlântica, como também à Marinha mercante do Brasil⁹³. Postulava-se que os interesses principais eram a extinção de focos de resistência à colonização da África; o estancamento do fluxo de mão-de-obra africana, essencial para impedir o

⁹² As trocas se davam nas duas direções e cada um dos lados do Atlântico não era de todo desconhecido e indiferente ao que se passava no outro, sendo intensos os contatos através do oceano. Ademais, Brasil tinha boas relações e influência crescente junto a vários líderes africanos. A independência do Brasil, por exemplo, não ficou despercebida pela África, sendo dois reis africanos os primeiros a reconhecê-la, além de que elites de Angola expressaram o desejo de se unir ao Brasil (COSTA E SILVA, 2011; RODRIGUES, 1964).

⁹³ Tais questões tiveram profundas implicações no desenvolvimento de forças navais e mercantes no Brasil. A perda da dimensão oceânica da Marinha Brasileira e a dependência que se criou em relação ao exterior, em termos de equipamentos e de adestramento do pessoal marítimo, são ainda prejudiciais ao país, que não conseguiu acompanhar o desenvolvimento tecnológico deste segmento produtivo e estratégico (PENHA, 2011).

crescimento da produção açucareira no Brasil que contava com preços mais baixos do que na Índia ou nas Antilhas Britânicas; e o controle das rotas marítimas (COSTA E SILVA, 2011; PENHA, 2011).

Ao mesmo tempo, o Império Britânico expandia-se geograficamente até territórios localizados na África, com a destruição da estrutura do sistema político africano, além de ilhas sul-atlânticas, como Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas, entre outras, que permanecem ainda sob seu controle. Desde essa época, os britânicos visavam o domínio das rotas, via controle de estreitos, passagens e a utilização de portos e ilhas para o estabelecimento de bases navais (para ter acesso a Rota do Cabo – ligação entre Atlântico e Índico, assim como à passagem de Drake e ao Cabo Horn – ligação entre Atlântico e Pacífico). Pretendiam, assim, assegurar controle comercial e estratégico da região atlântica, o que contribuía para a expansão e consolidação do Império Britânico em termos mundiais. Tendo em vista seu poderio naval, o domínio britânico da dimensão sul-atlântica foi rapidamente consolidado (RODRIGUES, 1964; CASTRO, 1999).

Nesse quadro de supremacia britânica, portanto, houve um afastamento brasileiro da África, impulsionado tanto pela ocupação, divisão e isolamento do continente africano pelas potências europeias de acordo com a lógica de monopólio comercial do sistema colonial, como também pela tentativa brasileira de se afastar do legado escravo-africano e das maiores preocupações com a região do Prata (COSTA E SILVA, 2011). O esvaziamento da importância econômica e estratégica da região atlântica era aprofundado com a abertura dos canais de Suez (1869) e do Panamá (1914), sendo o Atlântico Sul relegado a uma posição relativamente secundária nas relações mundiais. Assim, com o advento da Primeira Guerra Mundial, o oceano perdia relevância, sendo apenas considerado como uma rota comercial alternativa, e era, assim, suplantado pelo Atlântico Norte.

Tal condição se estendeu ao longo da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, embora não tenha sido um dos principais teatros, não ficou totalmente fora do escopo de guerra. Exemplo disso foi a ação dos submarinos alemães e italianos na costa atlântica brasileira⁹⁴, o que levou o Brasil a declarar guerra ao lado dos Aliados em 1942. Nesse contexto, o Brasil, com sua Marinha inadequada às necessidades impostas pelo envolvimento na guerra e subordinada à doutrina estratégica estadunidense, passou a receber dos Estados Unidos diversos navios modernos e apropriados à guerra antissubmarino. Além disso, ao longo da

⁹⁴ Ao todo, 31 embarcações civis (quase todos navios mercantes, sendo que 19 antes da declaração de guerra) foram afundadas por ação dos submarinos alemães ou italianos, no exterior ou navegando próximo ao litoral brasileiro. Inúmeros navios mercantes foram danificados por ataques ou em acidentes devido à navegação em situações-limite. A Marinha do Brasil perdeu 3 navios de guerra e 486 militares (ABREU, 2007, p. 26).

costa brasileira, foram estabelecidas bases aeronavais estadunidenses, assim como a Quarta Frota estadunidense no Atlântico Sul, para proteger as rotas do tráfego marítimo e assegurando-se das bases navais europeias como Dakar e Ascensão (PENHA, 2011; ABDENUR; FOLLY; MOURA; JORDÃO; MAIA, 2014).

Esses eventos deram substrato para estimular propostas de uma aliança militar interamericana no pós-guerra. Em 1947, por meio do Acordo do Rio, concretizou-se a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Ainda que funcionasse a nível precário a partir de acordos de cooperação militar dos Estados Unidos com cada país sul-americano, o Tratado servia como meio de manter o controle da vertente ocidental desse oceano, que mesmo que mantivesse papel marginal no cenário internacional, já garantia seu enquadramento na estratégia de contenção estadunidense no período bipolar contra a União Soviética⁹⁵ (PECEQUILO, 2003). Como assinala Hurrell (1988), o sistema interamericano de defesa era mais uma consolidação política de uma esfera de influência estadunidense do que uma criação de uma organização de defesa executável.

Durante a Guerra Fria, o Atlântico Sul, em um cenário de baixa valorização e de alinhamento sul-americano à ótica estadunidense, condicionou o preparo e o emprego das forças navais no quadro de defesa das Américas (AGUILAR, 2013). Ainda, importa assinalar que, após a Segunda Guerra Mundial, começou a ser notado o potencial econômico que tinham os mares, e, nessa corrida do mundo bipolar que se iniciava, era de suma importância não só o descobrimento de novas reservas de minerais, mas também a articulação com outras nações para a disseminação de suas ideologias (MORAES, 2014). Nesse contexto, os Estados Unidos incentivaram manobras conjuntas com as marinhas do continente, embora houvesse um baixo interesse estadunidense em aparelhá-las adequadamente⁹⁶. A primeira manobra conjunta foi a *United International Anti-Submarine Warfare Agreement* (UNITAS), iniciada em 1959 e realizada até os dias de hoje. Além da UNITAS, outros exercícios militares foram executados, os quais demonstravam dificuldades de serem operacionalizados devido às fragilidades das marinhas sul-americanas (PENHA, 2011).

Em uma conjuntura em que a Argentina buscava se reaproximar dos Estados Unidos após a retirada de Perón do poder em 1955, o país convocou uma conferência tripartida com representantes do Brasil e do Uruguai para discutir a organização de uma defesa do Atlântico

⁹⁵ Aponta-se que os EUA incluíram nos dispositivos do TIAR parte da Antártida na zona de segurança continental, em razão da proximidade de sua plataforma continental com a América do Sul (PENHA, 2011).

⁹⁶ Tal quadro proporcionou preparação dos militares latino-americanos a partir de treinamentos nas escolas militares dos Estados Unidos, além de fornecimento de material bélico estadunidense a baixo custo, ampliando a dependência desses países nesse setor (AGUILAR, 2013).

Sul em 1956. No entanto, não encontrou respaldo no Brasil, com o qual relações tensas se intensificavam. Embora seus representantes tenham comparecido à conferência, tanto a Marinha brasileira como o Ministério das Relações Exteriores viam com desconfiança a disposição argentina. A Marinha via desvantagem na proposta argentina que sugeria Buenos Aires ou Montevideu para a sede da organização, em vez do Rio de Janeiro. O MRE, por sua vez, não desejava a criação de uma organização militar para a defesa daquele espaço, pois a não formação de blocos regionais era parte dos princípios básicos da política continental brasileira da época⁹⁷ (PENNA FILHO, 2013).

Enquanto isso, no outro lado do Atlântico Sul, na dimensão africana, havia um mecanismo militar que favorecia o Ocidente: o acordo técnico *Simonstown Agreement*, estabelecido entre a África do Sul e a Grã-Bretanha (1955-1975). Com um comando unificado – *South Atlantic Command* –, representado por uma autoridade britânica designada pela Marinha Real, havia o compromisso de fornecimento britânico de equipamentos navais para a Marinha sul-africana, responsabilizada pela defesa da África Austral contra os soviéticos (PENHA, 2011). Ademais, os Estados Unidos e outras grandes potências europeias tinham acesso a um conjunto de instalações ao longo da costa africana, o que seria mais um recurso na região caso houvesse qualquer ameaça de aproximação soviética (HURRELL, 1988).

Tendo isso em vista, o espaço sul-atlântico estava dividido de acordo com os interesses imperialistas da superpotência estadunidense e das grandes potências europeias, indo ao encontro das ambições da recém-criada Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a qual estava envolvida na contenção da expansão da influência da União Soviética. Cabe considerar que, tanto com relação à América do Sul quanto no tocante à rota do Cabo e à África do Sul, as potências ocidentais presumiam que o nível de ameaça externa permaneceria baixo e poderia ser facilmente contido pelos mecanismos acima mencionados, os quais garantiam controle dos principais pontos de passagem e estrangulamento marítimos (HURRELL, 1988). O Atlântico Sul, portanto, era um cenário secundário na preocupação da OTAN e em sua política global de confrontação com a União Soviética.

No entanto, após 1960, em função de um conjunto de transformações que acaba por modificar o quadro estratégico da região, a área sul-atlântica passa a receber maior atenção das superpotências. Cabe notar que a posição geográfica da Antártida já vinha sendo

⁹⁷ Importa notar que a outra margem do Atlântico Sul, a África Ocidental, não entrava nas preocupações do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Nessa época, a posição brasileira se restringia a manifestações tímidas e formais aos primeiros processos de emancipação africana, mas mantendo-se a favor das potências coloniais (PEREIRA, 2013). Os impactos do momento de descolonização da África só vão começar a ter efeitos no Brasil e na dinâmica do Atlântico Sul na década seguinte.

reconhecida como importante, sendo vista – juntamente com as ilhas que a rodeiam – como pontos de controle sobre as passagens interoceânicas Atlântico-Pacífico-Índico. Nessa época, verificou-se o aumento da controvérsia sobre o regime da Antártida, o que introduziu um persistente elemento de incerteza e instabilidade, bem como suscitou a questão relacionada ao seu futuro, em função das potencialidades que podem ser ali encontradas⁹⁸ (HURRELL, 1988). Ademais, destaca-se o fechamento do Canal de Suez em 1967, via de passagem de uma grande parcela do petróleo importado pelo Ocidente⁹⁹. Uma vez que a rota do Cabo da Boa Esperança passa a ser mais utilizada, as percepções a respeito do Atlântico Sul são modificadas, garantindo maior importância estratégica à África Austral (JARDIM, 1991).

Igualmente de considerável relevância no período, importa salientar os efeitos do choque de petróleo de 1973 que evidenciaram não só o aumento significativo do valor político desse recurso, como também a crescente dependência das fontes do Oriente Médio. Logo, a descoberta de variados recursos minerais em países ribeirinhos sul-atlânticos e as reservas petrolíferas da região, sobretudo ao longo da costa do Golfo da Guiné e na parte austral do continente africano, ampliou o interesse internacional no acesso à dimensão sul-atlântica (JARDIM, 1991).

A mudança do valor estratégico da região também é relacionada ao processo de descolonização do continente africano nas décadas de 1960 e 1970 – em um momento em que as potências europeias estavam lidando ainda com os impactos das duas guerras mundiais. No final da década de 1950 e início da década de 1960, a maior parte dos países africanos se tornou independente, ainda que o poder fosse transferido na maioria das vezes a homens favoráveis às antigas metrópoles (VIZENTINI, 2007). Contudo, cabe considerar que, desde 1955, como consequência da primeira onda de descolonização, reuniu-se em Bandung uma conferência de 29 países afro-asiáticos, que além de defenderem a emancipação dos territórios ainda dependentes, repudiavam a Guerra Fria e os pactos de defesa coletiva patrocinados pelas grandes potências. Nesse sentido, no início da década seguinte, realizou-se a primeira Conferência dos Países Não-Alinhados, os quais buscavam o neutralismo no contexto de bipolaridade. Já em 1963, embora existissem divergências entre os países africanos, esses

⁹⁸ Em 1959, o Tratado da Antártida foi assinado pelos países que reclamavam a posse de partes continentais da Antártida – África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e União Soviética. Válido por 30 anos, os países se comprometem a suspender suas pretensões, permitindo a liberdade de exploração científica do continente, em regime de cooperação internacional, e proibindo o uso do mesmo para fins militares. Contudo, importa lembrar que parte da Antártida fora incluída pelos Estados Unidos dentro da zona de segurança do TIAR desde 1947.

⁹⁹ Após a reabertura do Canal de Suez, o tráfego marítimo na dimensão sul-atlântica continuou importante, em função da construção de navios superpetroleiros – que tiveram como finalidade baratear o transporte pela rota do Cabo –, cujas grandes medidas impossibilitavam a travessia pelo Canal (MATOS, 2007).

criaram a Organização da Unidade Africana (OUA), que, ao estabelecer regras básicas de convivência no continente, dialogava sobre posições comuns, como relacionadas ao apoio à descolonização da África Austral (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013). Em outras palavras, o sistema interafricano começava a ser consideravelmente modificado.

O colapso do domínio português na África envolveu movimentos africanos simpatizantes às ideias soviéticas, os quais receberam apoio da União Soviética, que ampliou sua influência na região. A presença naval soviética na zona africana do Atlântico Sul¹⁰⁰ teve início no contexto de independência da Guiné Equatorial em 1958, mas é a partir dos anos 1970, sobretudo com as independências de Guiné Bissau, Cabo Verde, Angola e Moçambique, que tal presença no continente africano aumentou significativamente¹⁰¹ (HURRELL, 1988). Ademais, nos anos 1970, formou-se a chamada Linha de Frente – integrada por Tanzânia, Zâmbia, Angola, Moçambique, Botsuana e, depois de 1980, Zimbábue –, a qual recebia apoio soviético na mobilização de esforços para fortalecer os movimentos de libertação nacional que lutavam contra a opressão colonial na região (VISENTINI et al, 2013).

A maior presença da União Soviética na África se deu, em grande parte, devido à Doutrina Nixon – articulada pelo presidente estadunidense Nixon (1969-1974) e pelo secretário de Estado, Kissinger (1973-1977) – a qual atribuía uma aliança estratégica dos Estados Unidos com a República Popular da China, gerando um desequilíbrio estratégico claramente desfavorável à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Frente a esse quadro, os soviéticos buscaram intensificar sua colaboração aos movimentos revolucionários e nacionalistas do Terceiro Mundo, sobretudo aproximando-se de Cuba (VISENTINI et al, 2013). Assim, o fornecimento soviético de ajuda militar, econômica e tecnológica aos africanos se intensificou, ao mesmo tempo em que se acentuava a presença do Ocidente na África a partir de acordos comerciais e militares com países recém-independentes, como reação às investidas soviéticas¹⁰² (PENHA, 2011).

¹⁰⁰ Tinha como objetivo conseguir facilidades navais para estabelecer bases de apoio militar para seus navios e aviões que circulavam desde a Antártida, onde os soviéticos haviam instalado a base de Bellinghausen na Ilha 25 de Maio – pertencente ao grupo das Shetlands do Sul próxima da Passagem de Drake – e a base de Novozarevkaia, localizada no ângulo de passagem da Rota do Cabo (CASTRO, 1999).

¹⁰¹ Nos anos 1970, os navios soviéticos passaram de cerca de 200 navios-dia no Atlântico Sul. Em 1980, esse número aumentou para cerca de 3 mil (em comparação aos 8 mil no Índico) (HURRELL, 1988, p. 54).

¹⁰² Como exemplo, os Estados Unidos, por meio do apoio da África do Sul, proviam recursos à União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), organização dissidente do governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) assentada em território da Namíbia que ainda reivindicava independência do domínio sul-africano. Desse modo, o conflito entre Angola e África do Sul assumiu características do confronto bipolar, incluindo a possibilidade do emprego de submarinos nucleares (CLAPHAM, 1996, PENHA, 2011).

Nesse contexto, somado ao enfraquecimento da defesa ocidental (HURRELL, 1988) – devido à crise do TIAR desde o final da década de 1950¹⁰³ e ao fim do *Simonstown Agreement* em 1975 –, o crescente processo de rivalidade entre as superpotências e o deslocamento de tensões para diferentes regiões, provocados pela disputa entre ambas por áreas de influência, começa a alcançar a dimensão sul-atlântica. Registrou-se na época um incremento na presença de forças militares de potências extrarregionais, no quadro da corrida armamentista, além da possibilidade de introdução de armas nucleares nesse espaço (JARDIM, 1991). Portanto, a tese da existência de um “vazio de poder” na África, após a saída das metrópoles europeias, ressaltada por Penha (2011, p. 81), consubstancia uma dimensão estratégica em si mesma e torna o oceano possível palco de confronto devido à bipolaridade mundial.

A conjuntura propiciou o ressurgimento da ideia de formação de um pacto militar de segurança regional, nos moldes da OTAN a ser composto pelos países sul-americanos da área, pela África do Sul e pelos Estados Unidos, agrupando-os sob uma mesma dimensão estratégica. Sendo uma iniciativa da África do Sul sob o regime *apartheid*, o intuito da criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) seria o de dissuasão e neutralização das intenções soviéticas na região, além de conter possíveis ameaças às rotas marítimas do Atlântico Sul (JARDIM, 1991). Ao introduzir um elemento dissuasório de negação da projeção soviética no espaço sul-atlântico, a OTAS seria basicamente um “complemento da OTAN” (KORNEGAY, 2013, p. 92).

Essa proposta sul-africana pode ser justificada também pelas diversas vantagens que esse país garantiria a partir da formação de tal pacto. Deve-se considerar, primeiramente, que Pretória temia o suporte que os soviéticos poderiam propiciar aos movimentos revolucionários da África Austral e, ao mesmo tempo, ao fim do colonialismo português, o que deixaria as fronteiras do país sul-africano mais expostas a conflitos (PENNA FILHO, 2013). Assim, se a OTAS fosse criada, o país teria apoio político-militar caso as questões na África Austral se deteriorassem e pusessem em risco a sobrevivência do regime *apartheid*. Romperia, dessa forma, o isolamento político imposto à África do Sul pela comunidade internacional – devido ao regime racista – e reinseriria o país nas considerações militares e estratégicas do Ocidente, acabando com o embargo às exportações de armamentos acordado pelas Nações Unidas (HURRELL, 1983).

¹⁰³ À exceção da América Central, os Estados Unidos deixaram de ser os principais fornecedores de armas ou de ajuda militar, e os acordos de assistência militar com Brasil, Argentina e Uruguai foram findados. Também houve uma série de desacordos específicos e divergências com relação ao significado da segurança e quanto à prioridade a ela concedida (HURRELL, 1988).

A proposta de uma organização do Atlântico Sul foi apoiada pelos regimes militares da Argentina e do Uruguai, os quais utilizavam com frequência o discurso anticomunista como plataforma de legitimidade de governo. Além disso, a localização estratégica argentina, perto de importantes passagens para a Antártida e para o Pacífico, atribuía ao país uma percepção de responsabilidade sobre as rotas sul-atlânticas (HURRELL, 1983; JARDIM, 1991). Enquanto isso, inicialmente, não agradava aos Estados Unidos a possibilidade de uma projeção militar dos países do Sul, tampouco o fim do isolamento da África do Sul na comunidade internacional (PENNA FILHO, 2013).

A perspectiva estadunidense, entretanto, mudou a partir do governo de Ronald Reagan (1981-1989), em um contexto de acirramento das tensões entre as superpotências em termos globais. Nessas circunstâncias, o interesse de Washington na criação de um mecanismo militar como o proposto pela África do Sul começou a ser manifestado, atribuindo maior importância à defesa do Atlântico Sul no quadro da nova orientação estratégica militar estadunidense¹⁰⁴. Além da proteção das rotas ocidentais de comunicação marítima e da manutenção do acesso aberto à Antártida, o objetivo central estadunidense no Atlântico Sul era dissuadir eventuais intenções da URSS e limitar o crescimento de contatos políticos, econômicos e militares soviéticos com os países da região. Assim, buscavam revitalizar os portos sul-africanos e restabelecer níveis de cooperação naval de maior amplitude com os países sul-americanos (HURRELL, 1988).

Nessa época, o Brasil, por sua vez, passava por um período de desgaste nas relações entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Marinha devido às divergências iniciais de percepções com relação à formação de um pacto militar sul-atlântico. O Ministério da Marinha acreditava que o Brasil teria vantagens com a criação de um sistema de cooperação com a África do Sul¹⁰⁵. Nesse quadro, foram realizadas comunicações informais entre os oficiais das Marinhas de ambos países, assim como tentativas de elevação do status

¹⁰⁴ Um dos principais teóricos dessa revisão doutrinária foi Ray S. Cline, o qual propunha a constituição de um vasto sistema de defesa denominado “Aliança de Todos os Oceanos”, que na prática seria uma transposição da OTAN em uma escala mundial. Nesse sistema, todos os países capitalistas deveriam cooperar com os Estados Unidos em oposição ao bloco comunista (PENHA, 2011).

¹⁰⁵ É importante salientar que, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, o Brasil teve sua política naval subordinada às grandes potências, tendo forte dependência e tutela estratégica da Marinha estadunidense. Somente nos anos 1970, mas, sobretudo nos anos 1980, verifica-se maiores interesses na busca por modernização da força militar, com o objetivo de diminuir a dependência externa (PENHA, 2011). Tal fato ocorre no contexto de decisiva revisão das relações internacionais e da defesa nacional durante o governo Geisel (1974-1979), que passava a pôr em cheque a tese proposta pelo governo estadunidense de que as Forças Armadas brasileiras deveriam confiar aos Estados Unidos as responsabilidades de defesa externa, concentrando-se nas tarefas internas de contrainsurgência (JAGUARIBE, 1985).

da missão diplomática brasileira na África do Sul, de Legação para Embaixada, para que houvesse adidos militares ocupando postos no país sul-africano (PENNA FILHO, 2013).

Entretanto, o Itamaraty, enquanto isso, demonstrava preocupação em relação a esses contatos que começavam a ocorrer envolvendo as Armadas do Brasil e da África do Sul. A partir de uma visão política abrangente, o Ministério das Relações Exteriores era contrário ao estabelecimento da OTAS argumentando que a segurança da região já estava contemplada pelo TIAR¹⁰⁶ (PENNA FILHO, 2013). Segundo Hurrell (1983), o MRE não acreditava que o nível de ameaça soviética seria o bastante para formalizar um pacto militar defensivo no espaço sul-atlântico¹⁰⁷ e, além disso, entendia como perigosa e desnecessária a sua militarização, considerando que poderia desencadear uma escalada de poder entre as superpotências na região.

Nesse contexto, a partir da década de 1960 e sobretudo nos anos 1970, a outra margem do Atlântico começava a aparecer nas reflexões a respeito do Atlântico Sul tanto das perspectivas diplomáticas e de política externa como também dos pensamentos geopolíticos do Brasil. Entretanto, tendo em vista que o pensamento geopolítico precursor da Escola Superior de Guerra (ESG), formulado pelo General Golbery Couto e Silva, foi uma das principais referências da Marinha na época, sublinha-se aqui a diferença de compreensão em relação a visão diplomática que se construía naquele momento (PENHA, 2011).

Inserido no pensamento de segurança coletiva em que o Brasil deveria permanecer no campo de influência dos Estados Unidos, Costa e Silva (1967) ressaltava a importância da estruturação da defesa ocidental anticomunista na região sul-atlântica, acreditando em uma crescente presença soviética na África. Nesse quadro, ao visualizar o continente africano como continuação da própria fronteira brasileira e como ponto mais vulnerável da região, postulava que o Brasil precisava dedicar maior atenção, em termos de segurança mútua, a essa outra margem do oceano, dada a sua dimensão estratégica na contenção da URSS.

Deve-se reconhecer que, ainda que tal perspectiva tenha estado vinculada ao conflito ideológico bipolar, a mesma fomentou o debate sobre a projeção geopolítica brasileira no Atlântico Sul, tendo como reflexo o desenvolvimento de uma política voltada para a

¹⁰⁶ Nesse sentido, durante a década de 1960, foi ativada a área internacionalmente conhecida como Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS). A organização da AMAS foi estruturada para atender ao Plano de Coordenação da Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano, criado no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR. O propósito desse Plano ainda é coordenar as ações dos países americanos, inerentes à direção, ao controle e à proteção do tráfego marítimo continental, a fim de contribuir para assegurar o uso das vias de comunicações marítimas de interesse (BRASIL, 2017i).

¹⁰⁷ Cabe levar em conta que a alegada ameaça naval soviética era mitigada pelas dificuldades logísticas em operar em tão longas distâncias, além de que em várias ocasiões a URSS fracassou em obter acesso a portos de governos com os quais aparentemente mantinha boas relações (HURRELL, 1988).

exploração das potencialidades desse oceano, a qual se iniciou com a extensão da soberania brasileira sobre o mar territorial de 200 milhas, em 1970, conjuntamente com a oficialização da política africana que já vinha sendo gradualmente construída pelo MRE. Contudo, importa notar que tais pensamentos geopolíticos elaborados no âmbito da ESG tiveram pouca repercussão naquele contexto sobre a política externa e as visões diplomáticas sobre o Atlântico Sul no que diz respeito à possibilidade de criação de um mecanismo militar conjunto de defesa (PENHA, 2011). As visões só iriam se alinhar quando a temática do desenvolvimento passou a ganhar maior destaque nos quadros da ESG.

Dessa forma, o entendimento do Itamaraty a respeito das possibilidades de relacionamento com a África era baseado em outros aspectos. O enquadramento desse entendimento era dado pela Política Externa Independente (PEI), momento de atuação externa mais autônoma do Brasil, marco dos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). José Honório Rodrigues (1964) assinala que, nesse contexto, foi dado um impulso inicial às concepções que reconheciam a importância do relacionamento Brasil-África, respaldada pela visão do autor:

O Atlântico Sul nos une a quase toda a África Ocidental e nos sugere uma política de esplanada, intercontinental, que melhore não somente nossas condições de proteção e segurança, mas nossas alianças econômicas e de amizade. Somos, assim, pela nossa própria extensão e posição no Atlântico Sul uma nação intercontinental e um protagonista das relações internacionais com o mundo africano. Talvez pensem muitos que este não é um mundo que conta, que valha ou que pese. Mas não é assim hoje, nas Nações Unidas e nas alianças pela segurança mundial. Pela nossa posição em relação às rotas do Atlântico, gozamos de uma situação privilegiada para um extracontinentalismo que favoreça nossas relações comerciais e políticas (RODRIGUES, 1964, p. 371).

Esse entendimento voltaria a ganhar espaço nos anos 1970, a partir do governo Geisel (1974-1979). Em um contexto mundial marcado pelo choque do petróleo e pelo protecionismo econômico das grandes economias mundiais, o Brasil passava por um processo de industrialização por meio do retorno ao modelo de substituição de importações. O Ministério das Relações Exteriores, visualizando o potencial nacional crescente de inserção internacional a partir da industrialização, tinha preocupações quanto à postura diplomática do país no mundo, sobretudo na África. Assim, em meio a um cenário de afinidade de posições entre o presidente Geisel e o corpo diplomático (LIMA, 1994), houve um aprofundamento da reativação das relações – apenas ensaiadas durante a PEI – do Brasil com o continente

africano, principalmente com países da África subsaariana, por meio de uma política externa pragmática¹⁰⁸ (VISENTINI et al, 2013).

Em um contexto de emergência de Estados independentes naquele continente, que ofereciam novas oportunidades econômicas e políticas, o Brasil buscou não só desenvolver laços de cooperação com os novos países africanos, como também rever a tradicional cooperação com a África do Sul em regime de *apartheid* e acabar com o alinhamento a Portugal em seus interesses colonialistas na África. Em 1975, com o reconhecimento brasileiro do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) como legítimo representante do país recentemente independente, a inflexão da política externa do Brasil nas relações com a África mostrava-se evidente (VISENTINI et al, 2013).

Embora nunca tenha vingado ou sido considerada oficialmente, a ideia do estabelecimento de uma organização do Atlântico Sul naquelas circunstâncias alcançou grande repercussão internacional, sendo fonte de rumores políticos na imprensa mundial. Tais especulações chegaram a provocar preocupações expressas oficialmente por governos africanos (VIEGAS FILHO, 1982). Importa compreender que a associação do Brasil nessa aliança militar em colaboração com a África do Sul provocaria reação indesejável de países africanos. Esses viam naquele pacto uma provável fonte de insegurança regional e de ameaça à sua estabilidade como Estados independentes, devido às ações sul-africanas de caráter racista e colonialista, além de configurar uma real ameaça à paz mundial, dado que havia uma preocupação com relação à acelerada transposição para esse espaço das tensões geradas pela confrontação Leste-Oeste (OGWU, 1982). Portanto, o apoio à OTAS traria claros prejuízos aos nossos interesses e a nossa postura diplomática no mundo, especialmente na África.

Ao garantir a predominância da interpretação diplomática a respeito dos eventos na região, o Ministério das Relações Exteriores foi competente em não sacrificar as crescentes relações com a África. Assim, a multiplicação de atividades e interações em muito contribuiu para estabelecer um clima de confiança recíproca. Tal disposição pode ser percebida tanto pelas diversas missões diplomáticas como pelas visitas de ministros brasileiros no continente africano¹⁰⁹. No âmbito comercial e na exportação de serviços, nosso intercâmbio com a África

¹⁰⁸ A construção da política africana dinamizava a inserção internacional do Brasil, como parte de uma vontade de ampliação da autonomia, não só política, mas econômica do país em relação aos países do Norte diante do recrudescimento do protecionismo contra os produtos manufaturados brasileiros. Enquanto isso, para os africanos, as relações comerciais com o Brasil substituíam de forma positiva as relações com as ex-potências coloniais, considerando que o Brasil como um país recém-industrializado também poderia suprir as demandas de produtos manufaturados e industrializados.

¹⁰⁹ Em 1972, visitas do Gibson Barbosa ao Senegal, Costa do Marfim, Gana, Benim, Serra Leoa, Nigéria, Gabão, Camarões e Zaire (atual República Democrática do Congo). Em 1974, visitas de Azeredo da Silveira ao

ocidental ampliou-se e diversificou-se¹¹⁰, com linhas aéreas e linhas marítimas sendo estabelecidas (JARDIM, 1991; SARAIVA, 2012).

Ademais, como mencionado anteriormente, na esteira dessa projeção ao outro lado do Atlântico, destacava-se, a partir de 1970, o desenvolvimento de uma política estratégica de expansão da soberania no território marítimo brasileiro até 200 milhas marítimas. Importa lembrar que desde o fim da Segunda Guerra Mundial ampliava-se a consciência de vários países a respeito do potencial dos mares, sendo que os debates em torno das 200 milhas, que viriam a ocorrer nas Nações Unidas, não envolviam somente a questão do livre trânsito nos mares, mas o domínio e posse de riquezas minerais submarinas, assim como da exploração do espaço aéreo. O Brasil fazia referência às necessidades de segurança e defesa¹¹¹ como fator determinante para a fixação dos limites do mar territorial, ao mesmo tempo em que demonstrava reconhecer as potencialidades do espaço marítimo enquanto propulsor de desenvolvimento.

Partiu-se de uma iniciativa consensual entre a Marinha, o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência, com apoio de uma série de pesquisas da Petrobras¹¹² e com a criação do primeiro arranjo institucional de monta na área, em 1974, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) – a qual passa a coordenar, no âmbito do governo federal, todas as atividades de pesquisa no setor¹¹³. Ainda, a pretensão do reconhecimento mundial do alargamento da fronteira marítima contou com ativismo da delegação brasileira nos foros internacionais durante mais de uma década, a qual articulou, para isso, uma ação concertada com países latino-americanos e africanos¹¹⁴, em resistência às

Senegal e à Costa do Marfim. Visitas de Saraiva Guerreiro a Angola em 1980; a Nigéria em 1981; ao Gabão, a Costa do Marfim e à Guiné Bissau em 1983, ao Zaire em 1984 (JARDIM, 1991, p. 4.7).

¹¹⁰ Em 1970, o Brasil exportara para África cerca de 2% do total de suas exportações contra 3% de importações. Em 1974, as exportações cresceram para 5,5% contra 5,4% das importações e esses mesmos níveis se mantiveram até o final da década. Em meados de 1980, esses níveis subiram para cerca de 10% do total do comércio brasileiro (SARAIVA, 2012, p. 47).

¹¹¹ Cabe lembrar que, em 1963, o Brasil quase teve um enfrentamento armado com a França devido a um conflito diplomático chamado de Guerra da Lagosta, cujo questionamento foi engendrado pela presença de barcos de pesca franceses em águas brasileiras (OLIVEIRA, 2012).

¹¹² A Petrobras é a maior empresa naval petrolífera do mundo, a qual teve papel importante na expansão da indústria naval nacional com a sua demanda por navios petroleiros, navios-sondas e plataformas marítimas (GABRIELLI, 2010; COSTA, 2012).

¹¹³ Um ano após a criação da CIRM, o Brasil deu um passo decisivo para a sua capacitação científica ao aderir ao Tratado Antártico (1975). Já em 1982, foi criado o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), e, dois anos depois, instalada a Estação Científica Comandante Ferraz na Ilha Rei George (Shetlands do Sul) – a qual pegou fogo em 2012 e está atualmente sendo reconstruída. Com essa estação e os dois navios polares brasileiros (Professor Besnard e Barão de Tefé), o país passou a integrar o grupo de países com conhecimento em pesquisa oceanográfica de zonas polares (COSTA, 2012).

¹¹⁴ Ressalta-se que as proclamações unilaterais de duzentas milhas feitas pela Argentina, em 1966, e pelo Uruguai, em 1969, possuíram o efeito de singularizar o Brasil como único país da costa atlântica da América do Sul com extensão da fronteira marítima até doze milhas. Dessa forma, os países que se uniram ao Brasil

posições contrárias das grandes potências mundiais. A sessão de encerramento dos debates ocorreu em 1982, em Montego Bay, na Jamaica, tendo como resultado a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹¹⁵. Cabe reconhecer, portanto, que a atuação brasileira contribuiu significativamente para que fosse elaborado um regime equitativo para a área internacional do fundo do mar e para assegurar os direitos dos Estados costeiros nas áreas marítimas (CARVALHO, 1999; COSTA, 2012).

Contudo, ainda era necessário assegurar um posicionamento político-estratégico comum entre os países sul-atlânticos no que diz respeito às dinâmicas de caráter bipolar que desenhavam no oceano Atlântico. O Itamaraty demonstrava entender que ainda precisava passar de uma postura defensiva em relação à proposta do estabelecimento de uma zona militarizada no Atlântico Sul para propostas mais concretas de estreitamento das relações de cooperação com os Estados da costa africana, no sentido de desenvolver um mecanismo de atuação conjunta diante das questões regionais. Como aponta Viegas Filho (1982), demonstrava-se necessário um trabalho político brasileiro no sentido de afirmar uma ótica a respeito do Atlântico Sul centrada no relacionamento inter-regional de natureza horizontal, sem estar vinculada à confrontação entre as superpotências.

3.1.1 Convergência sul-atlântica: uma iniciativa brasileira

Não faltavam motivações ao Brasil para buscar formas viáveis de ação conjunta na região sul-atlântica. Inspirando-se nos princípios da Doutrina Akinyemi¹¹⁶, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil procurou incluir mais intensamente o tema do Atlântico Sul no quadro de contatos com países reconhecidamente importantes da região sul-atlântica,

na defesa do direito do Estado costeiro de ampliar seu espaço marítimo foram: do lado latino-americano, El Salvador, Equador, Panamá, Peru, Uruguai; e, do lado africano, Benin, Cabo Verde, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Líbia, Madagascar, Maurítânia, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e, como observador, Angola (CARVALHO, 1999).

¹¹⁵ Considerada marco do direito internacional, fixou os seguintes limites: 12 milhas náuticas (22 km) para o Mar Territorial e a Zona Contígua; e 200 milhas náuticas para a Zona Econômica Exclusiva (ZEE). A Plataforma Continental também ficou delimitada em 200 milhas, no entanto, os países que comprovassem uma extensão maior de sua plataforma continental poderiam reivindicar o reconhecimento dessa área perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, podendo alcançar no máximo 350 milhas náuticas.

¹¹⁶ Importante iniciativa de um grupo de estrategistas e pensadores políticos nigerianos que levantaram pela primeira vez, em 1976, a ideia de cooperação política entre Nigéria, Angola e Brasil em torno do Atlântico Sul, em termos bastante diferentes daqueles defendidos na época pela África do Sul. A proposta, sugerida em um seminário organizado pelo *Nigerian Institute of International Affairs*, previa que ao eixo de expressão política formado pelos três países se juntariam outros da costa sul-atlântica, assegurando assim um caráter genuinamente não alinhado da iniciativa, apenas com a intenção de manter o oceano livre das tensões da bipolaridade mundial. Para a Nigéria, as motivações eram inúmeras, principalmente devido à sua luta contra o *apartheid* sul-africano e sua projeção como liderança regional, percebendo a África do Sul como principal obstáculo no continente africano (JARDIM, 1991; OGWU, 1982).

buscando identificar elementos essenciais para uma política atlântica comum, como a definição do espaço sul-atlântico como região com identidade específica, de caráter afro-latino-americano. Ademais, enfatizava-se que os países da área deveriam assumir uma responsabilidade especial sobre o oceano, incluindo o conceito de paz e cooperação regional – sem esquecer em quaisquer considerações sobre o tema as questões adjacentes à exclusão do *apartheid* da África do Sul (JARDIM, 1991).

Um dos fatores importantes para o adensamento e para o amadurecimento desse conjunto de pretensões foi o episódio das Malvinas¹¹⁷, em 1982. Além de fomentar a necessidade e o interesse em garantir a autonomia do espaço sul-atlântico em relação a países extrarregionais, engendrando a necessidade de se estabelecer uma concepção de estratégia marítima voltada para os interesses regionais, na qual a defesa do Atlântico Sul ficaria a cargo dos países ribeirinhos¹¹⁸, tal evento contribuiu para uma mudança argentina de ótica no trato das questões do Atlântico¹¹⁹. Nesse momento, a intenção argentina de se afirmar militarmente no Atlântico Sul a partir da OTAS era desfeita. O apoio estadunidense e sul-africano à Grã-Bretanha e as divergências de opiniões na América Latina fizeram com que o projeto de um pacto militar regional acabasse, além de levarem o TIAR a um ponto final, desaparecendo a ilusão de solidariedade continental e de inimigo comum, dado que se verificava um conflito de caráter Norte-Sul (PENHA, 2011; JAGUARIBE, 1985).

A questão das Malvinas se transformou em um tema prioritário da diplomacia argentina, cujo tratamento em foros internacionais requeria apoio dos países em desenvolvimento, exigindo, dessa forma, uma mudança em sua postura. Contando com o respaldo do Brasil, o país argentino precisou participar mais ativamente nos foros

¹¹⁷ Alguns anos após sua independência, a Argentina formaliza, por decreto de 1831, a sua soberania sobre as Ilhas Malvinas, como sucessora das possessões espanholas na região, tendo sido já ocupada em outros momentos por ingleses e franceses. Tal decreto, entretanto, não é aceito por ingleses, os quais forçam, em 1833, aos argentinos a entregar as Ilhas a um poderoso contingente britânico. A Grã-Bretanha se instala e lá permanece, não sem o protesto contínuo argentino contra essa ocupação. Em 1982, há tentativa de ocupação argentina das Malvinas, na qual as avaliações estratégicas das autoridades acreditavam que haveria apoio, ainda que discreto, dos Estados Unidos. No entanto, a postura de retaliação militar da Grã-Bretanha teve apoio político e assistência logística, através de satélites, do governo Reagan (JAGUARIBE, 1985).

¹¹⁸ Cabe salientar que a proposta de uma zona de paz que viria a ser impulsionada pela diplomacia brasileira não implicava em renunciar aos projetos de ampliação do arsenal militar. Ao contrário, até mesmo potencializava as possibilidades de cooperação com os países sul-americanos e africanos, introduzindo a área da segurança na agenda da cooperação regional (PENHA, 2012).

¹¹⁹ Já em 1981, durante a visita do presidente Figueiredo ao país, houve manifestação argentina a respeito da necessidade de se manter o Atlântico Sul salvo de tensões e confrontações internacionais, sendo uma área de interesse direto e imediato dos países em desenvolvimento que o margeiam (JARDIM, 1991). A subscrição desse ponto de vista pela Argentina teve importância, pois partes do regime militar daquele país e especialmente a Marinha acreditavam ainda nessa época – anterior à crise das Malvinas – no alinhamento estratégico de contenção da presença naval soviética a partir de uma cooperação militar com Washington e Pretória devido à convergência de ambos na percepção do mundo bipolar (PENNA FILHO, 2013).

multilaterais e apoiar muitas das causas dos países em desenvolvimento, sendo as principais relacionadas à condenação do *apartheid* e às exigências do cumprimento das resoluções da ONU determinando a imediata independência política da Namíbia. A disposição de apoiar a iniciativa brasileira ia, portanto, ao encontro dessas mudanças na política externa do país, que logo, em 1983, retornava à normalidade democrática (JARDIM, 1991).

Cabe salientar também que foi no fim da década de 1970 e durante os anos 1980 que as tensões políticas entre o Brasil e a Argentina encontraram um fim. Dentro de uma estratégia de aproximação aos países da América do Sul dos governos Geisel (1974-1979), Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990), as relações entre esses países começaram a se estreitar, ocorrendo a assinatura de projetos de cooperação e trocas de visitas entre presidentes (VIZENTINI, 2008). Também relevante no âmbito da coordenação entre os países sul-americanos, o Uruguai redemocratizado, em 1984, externava pontos de vista coincidentes aos do Brasil e da Argentina. Exemplo disso foram as conversações entre os presidentes Sarney e Júlio Sanguinetti (1985-1990), em 1985, em que se verificava firme oposição uruguaia à militarização do espaço sul-atlântico (JARDIM, 1991).

Nesse contexto de amadurecimento de percepções alheias ao quadro bipolar sobre o Atlântico Sul, torna-se importante observar as condições das relações entre Brasil e África do Sul. Desde o final da década de 1970, o Itamaraty seguiu uma política de afastamento do país sul-africano, fechando a representação consular da Cidade do Cabo, em 1977, e denunciando no âmbito das Nações Unidas um projeto sul-africano de construção de uma bomba atômica (PENHA, 2011). Em 1985, o Brasil incorpora à legislação brasileira um conjunto de medidas definidas pela ONU, aplicando sanções contra a África do Sul, a qual se encontrava cada vez mais isolada após a criação da Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC)¹²⁰, que visava a cooperação entre os vizinhos para superar a dependência frente a África do Sul (VISENTINI et al, 2013).

O distanciamento do Atlântico Sul das tensões do conflito bipolar era visto como essencial para esses países africanos, tanto por questões particulares como por preocupações mais amplas em termos regionais. Assim, uma firme posição brasileira que demonstrasse que a paz na África Austral somente poderia ser alcançada a partir do fim do *apartheid* sul-africano, da cessação das agressões sul-africanas ao território angolano e do cumprimento das

¹²⁰ A SADCC surgiu como uma das medidas tomadas pelos países do sul da África para fazer frente às incursões cada vez mais frequentes da chamada “estratégia total sul-africana”. Essa estratégia adotada pela África do Sul se expressava a partir de uma série de atividades destinadas a minar a posição dos governos e dos movimentos internos considerados hostis por Pretória. Essas atividades contavam com intervenções militares diretas; assistência financeira e fornecimento de material bélico a grupos opositores; e pressão econômica contra os países vizinhos, que dependiam fortemente da economia sul-africana (PENNA FILHO, 2008).

resoluções da ONU concernentes à independência da Namíbia garantia uma coordenação política do Brasil com os países da África subsaariana nos assuntos concernentes ao oceano (JARDIM, 1991).

Como exemplo, aponta-se que o governo Sarney (1985-1990) afinava suas posições políticas com as da SADCC a respeito das questões sul-africanas. Em 1986, em discurso pronunciado em Cabo Verde, o presidente Sarney reiterava de forma contundente a posição brasileira, afirmando que “[...] a persistência desse regime [*apartheid*] [...] representa, ao nosso ver, a fonte originária das graves tensões e dos conflitos na África Austral” (SARNEY, 1990, p. 327). Declarava, ainda, que “[...] a complexa problemática da África Austral jamais poderá ser solucionada no horizonte das tensões Leste-Oeste ou sob qualquer ótica estratégica de grandes potências.” (SARNEY, 1990, p. 328).

Também como parte de um posicionamento diante das questões na África Austral, foi realizado em 1986 um encontro entre Abreu Sodré, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, com Sam Nujoma, presidente da *South-West África People's Organization* (SWAPO), movimento que comandava a guerra pela independência da Namíbia. Em 1987, Sam Nujoma visitou o Brasil e, na ocasião, o Chanceler brasileiro expressou claramente que “[...] reconhecemos a SWAPO como único e legítimo representante do povo da Namíbia e, nos mais energéticos termos, condenamos as manobras protelatórias da África do Sul ao negar-se a conceder prontamente a independência.” (ABREU SODRÉ, 1987, p. 39).

Em vista desse cenário de crescente afinidade com países da região, o Brasil se engajava no propósito de transformar o Atlântico Sul em uma zona de paz desmilitarizada e livre de armas nucleares, acreditando que a região não deveria se submeter à influência militar das superpotências e inviabilizando definitivamente a concretização da OTAS. O Brasil então articulou a proposta de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em copatrocinio com outros Estados sul-atlânticos: Argentina, Angola, Brasil, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai (JARDIM, 1991). Em 1986, a iniciativa brasileira foi debatida na Assembleia Geral da ONU, sendo aprovada na Resolução 41/11 (UNITED NATIONS - UN, 1986) por 124 votos a favor, um voto contrário dos Estados Unidos¹²¹ e oito abstenções

¹²¹ De acordo com Bandeira (2012), ao governo de Washington não interessava que o Brasil, cuja presença se consolidava na África e apoiava países onde se sustentavam regimes de esquerda – ao lado da União Soviética e de Cuba – passasse a dominar o Atlântico Sul juntamente com os outros países do Sul. Não convinha aos EUA que o espaço se tornasse uma zona de paz, dado que os militares estadunidenses receavam que a URSS estivesse estabelecendo bases nesse oceano, por onde o carregamento de petróleo do Golfo Pérsico, circundando o Cabo da Boa Esperança, transitava com destino ao Caribe e à Europa Ocidental.

(Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e a República Federal da Alemanha).

A ZOPACAS engloba atualmente os três países da costa leste da América do Sul com litoral no Atlântico Sul (Brasil, Argentina e Uruguai) e 21 países¹²² da costa oeste da África (Figura 1), sendo que inicialmente, em função das circunstâncias da época, a África do Sul e a Namíbia não faziam parte do foro.

Figura 1 – Países-membros da ZOPACAS



Fonte: Zopacas... (2013).

Sua criação visava permitir que os países sul-americanos e africanos coordenassem e vocalizassem suas preocupações de forma autônoma. Em suma, assinalava a necessidade de manter a região preservada da presença de bases militares extrarregionais e de armas nucleares. Para isso, enfatizava a necessidade de resolução da questão das Malvinas, do fim do *apartheid*, da ocupação sul-africana na Namíbia e da guerra civil em Angola – consistindo no cerne das motivações iniciais. Ainda, reconhecia a responsabilidade dos países de conservarem o ambiente marítimo e de promoverem a cooperação regional em vista do desenvolvimento socioeconômico (UN, 1986).

A ênfase na cooperação pretendia dar um caráter de operacionalidade à ideia de uma zona de paz, isto é, ser “[...] um veículo para a operacionalização da zona após seu estabelecimento, pelo enorme potencial aglutinador que poderia reunir os Estados da região em torno de objetivos comuns voltados para o desenvolvimento harmonioso do Atlântico

¹²² Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

Sul.” (JARDIM, 1991, p. 4.21). Como assinalou Penha (2000), a visualização do Atlântico Sul como espaço de cooperação era alargada em detrimento da perspectiva de militarização, ao passo que a ZOPACAS se tornava um dos principais eixos de referência político-diplomático no oceano.

Essa conquista diplomática abriu espaço para uma ampla discussão a respeito da sua implementação. Quanto a isso, foi de grande importância para as Forças Armadas brasileiras, sobretudo a Marinha, a fixação e as diferenças entre os conceitos de não-militarização e de desmilitarização do Atlântico Sul, bem como sua aplicação no contexto. Segundo o Itamaraty, a questão da não-militarização referia-se especificamente às atividades relacionadas aos interesses internacionais alheios aos da região, o que, por conseguinte, não apresentaria ameaça aos programas de modernização e de desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área (PENHA, 2011). A perspectiva de não-militarização, portanto, não deveria ser confundido com a de desmilitarização no sentido de redução da capacidade militar dos países da região. Em vez disso, destacava a responsabilidade compartilhada entre os mesmos na área sul-atlântica para que assegurassem a defesa de seus próprios interesses sem a realização de exercícios militares orientados por Estados extrarregionais e sem uma indevida militarização provocada pelos perigos decorrentes da corrida armamentista bipolar.

O projeto da ZOPACAS conferia aos países relevância estratégica para a proteção do seu tráfego marítimo e suas relações comerciais. Nesse sentido, importa destacar que o surgimento da Zona tinha uma importância particular ao Brasil devido ao esforço realizado para ter o reconhecimento dos seus direitos na área que ficou conhecida como Zona Econômica Exclusiva (ZEE)¹²³ (PENNA FILHO, 2013). No final da década de 1980, após o Brasil ratificar a CNUDM, a articulação entre a Marinha, o Itamaraty e instituições nacionais de pesquisa desencadeou iniciativas decisivas para o conhecimento científico do Atlântico Sul, tais como: o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC); o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (ReviZEE); o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) (BRASIL, 2017b). Além de trazerem novos conhecimentos para o Brasil, os esforços destinados a esse assunto contribuíram para expandir a presença do país no Atlântico Sul e para despertar a consciência em outros países costeiros da necessidade e da conveniência de

¹²³ A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) é definida como uma faixa adjacente ao mar territorial, cuja extensão máxima é de 188 milhas a contar de seu limite exterior ou 200 milhas a partir da linha de base. Nela, o Estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais vivos e não-vivos, do leito, do subsolo e das águas sobrejacentes.

também definirem os limites exteriores de suas margens continentais no espaço sul-atlântico (COSTA, 2012; MACHADO, 2000).

Entretanto, deve-se reconhecer que o momento histórico que se delineava não era favorável à concretização de diversas aspirações desse grupo de países. Os anos 1980 foram marcados por profundas transformações econômicas e políticas, principalmente em função das crises petrolíferas da década anterior: o protecionismo das grandes potências, a oligarquização dos fóruns decisórios, com regras injustas no comércio internacional, e aspectos relacionados à nova divisão internacional do trabalho, com o surgimento da Revolução Científico-Tecnológica, eram figurativos da situação econômica mundial (CERVO; BUENO, 2011). As vulnerabilidades econômicas provocaram a configuração de um quadro extremamente adverso para os países periféricos, como aqueles da ZOPACAS.

Cabe considerar que, devido em parte à incapacidade dos países africanos em reagir de forma articulada, foi inevitável a esses países recorrerem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial para a obtenção de recursos, os quais eram condicionados a um receituário de austeridade e a uma série de imposições aplicadas pelos Programas de Ajuste Estrutural (PAE)¹²⁴. Esses países, com estruturas estatais incipientes¹²⁵, encontravam-se prejudicados por esses planos de ajuste somados aos reflexos dos conflitos gerados no contexto de Guerra Fria e à instabilidade política. Os impactos econômicos, políticos e sociais foram profundos no continente, abrindo espaço para as vulnerabilidades que se aprofundariam na década seguinte, com a intensificação da globalização (CHAZAN; LEWIS; MORTIMER; ROTHCHILD; STEDMAN, 1999; TAYLOR, 2010; THOMSON, 2010). Enquanto isso, o Brasil, assim como o conjunto das nações sul-americanas, encontrava-se contornado pela nova configuração econômica internacional. Não somente afetado pelo endividamento externo, mas também por pressões e ameaças de retaliações estadunidenses, o país passava por um período em que o diálogo Norte-Sul se mostrava debilitado, indicando que mudanças

¹²⁴ Esses PAE eram programas de empréstimos condicionados a princípios básicos que determinavam a sua aplicação. Primeiramente, as estratégias de desenvolvimento deveriam concentrar as economias no modelo agroexportador e acabar com a intermediação do Estado nos preços agrícolas. O segundo princípio preceituava uma reforma no sistema cambial e nas práticas de importação e exportação. Exigia-se uma taxa de câmbio sem interferência do Estado e o fim das tarifas protecionistas do sistema de substituição de importações – o que levava a uma desvalorização da moeda nacional desses países a fim de encorajar as importações. O terceiro princípio se referia à diminuição do Estado na economia, diminuindo os gastos dos governos e abrindo as economias aos investimentos privados (THOMSON, 2010).

¹²⁵ Muito devido às estruturas estatais incipientes, os impactos proporcionados pelas questões econômicas geraram um efeito muito mais devastador em cada país africano do que em outros lugares do mundo. Nos anos 1980, a economia africana regrediu aos padrões de trinta anos antes. Quase quarenta países africanos negociaram os programas de ajuste (CHAZAN et al, 1999).

estavam por vir, como uma modificação no direcionamento da política externa¹²⁶ (CERVO; BUENO, 2011).

De todo modo, no fim da década, em 1988, no Rio de Janeiro, foi realizada a primeira Reunião Ministerial da Zona que reuniu representantes dos 24 países-membros, os quais trocaram informações preliminares sobre os pontos convergentes que os aproximavam. Ficou estabelecido que houvesse certa periodicidade nos encontros ministeriais para dar continuidade à busca da concretização dos objetivos centrais da criação da Zona (UN, 1988). No entanto, o advento de uma Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria, com a intensificação do processo de globalização¹²⁷, o triunfo do neoliberalismo e a configuração geopolítica mundial que privilegiava o Norte como centro hegemônico no plano econômico e militar, agravou dificuldades econômicas, políticas e sociais na dimensão sul-atlântica, proporcionando o declínio da importância estratégica desse espaço e influenciando diretamente o desempenho do foro.

Nesse cenário, o eixo central das motivações iniciais que uniu os países em torno da constituição da Zona era superado. Exemplo disso foi a conjuntural normalização das relações diplomáticas entre a Argentina e a Grã-Bretanha em 1990, com a mediação da Espanha (BANDEIRA, 2012). Já no lado africano, a falta de interesse das superpotências em continuar sustentando conflitos locais serviu como um estímulo para que locais chegassem a acordos, uma vez que os Estados clientes africanos se encontravam economicamente deteriorados e repletos de divisões políticas¹²⁸ (THOMSON, 2010; CLAPHAM, 1996; SCHMIDT, 2013).

Em fins dos anos 1980, a África do Sul, já desgastada pela guerra e pelas sanções internacionais, começava a negociar. Os EUA propuseram o acordo tripartido, que postulava a saída dos cubanos de Angola em 1989, e a independência da Namíbia em 1990. Tal

¹²⁶ O Brasil realizava um deslocamento de uma postura antagônica ao ordenamento internacional para uma postura de alinhamento e aceitação das bases e regras da ordem vigente, desmontando as bases autônomas do direcionamento da política externa anterior. O abandono do ideário terceiro-mundista e do entendimento da dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul demonstrava isso (CERVO; BUENO, 2011).

¹²⁷ De acordo com Vizontini (2007), a globalização constitui o elemento central da história mundial nos anos 1990 e tem como característica a seletividade – visa determinadas regiões, atividades e segmentos sociais a serem integrados mundialmente, enquanto outros são excluídos desse fenômeno, agravando a concentração de riqueza e as assimetrias em termos nacionais e sociais. A ideia de ausência de um inimigo (posição antes ocupada pela URSS) e o triunfo das medidas neoliberais aprofundaram esse sintoma e possibilitaram a intensificação das contradições do capitalismo.

¹²⁸ Não mais apoiados pelas potências externas, ditadores foram retirados do poder levando Estados frágeis ao colapso. Entretanto, em muitos casos, oportunistas, senhores de guerra, gangues criminais e grupos paramilitares, desprovidos de ideologia ou programa político, preencheram o vácuo de poder, em detrimento de nascentes movimentos pró-democracia. A violência, enraizada na crise política e econômica da era bipolar, marcou a primeira década pós-Guerra Fria, devido, por exemplo, à políticas de exclusão baseadas em raça, etnia, clã ou religião, provocando um aumento dos conflitos étnicos e das guerras civis (SCHMIDT, 2013). Como consequência, houve maior marginalização da África no sistema internacional, assim como a desestratificação e tribalização dos conflitos e da política regional (THOMSON, 2010; VISENTINI, 2013).

conjuntura lançou as bases do acordo de paz de Angola (CLAPHAM, 1996). Enquanto isso, a África do Sul, em processo de democratização, anunciou o fim do *apartheid* em 1991, cujo processo durou desde a libertação de Nelson Mandela no ano anterior até a eleição do mesmo à presidência em 1994. Considera-se que a superação do regime segregacionista e a ascensão ao poder do Congresso Nacional Africano (CNA), em 1994, significou o início de uma nova era não somente para a África do Sul, mas também para toda a África Austral (PENNA FILHO, 2008).

Tendo isso em vista, ocorria uma mudança de prioridades nas esferas internas e externa dos países-membros, resultando em uma perda de interesse (e/ou capacidade) em dar continuidade à iniciativa, em um contexto em que os condicionamentos econômicos dificultavam a ampliação dos laços cooperativos. A possibilidade de aprofundar a cooperação sul-atlântica era confrontada pelas forças da globalização, que se manifestavam na formação de blocos sub-regionais¹²⁹ (PENHA, 2000). Além disso, as relações Brasil-África passavam a ser ainda mais seletivas e principalmente comerciais, seguindo o paradigma americanista de política externa da época (SARAIVA, 2012). Tais questões, juntamente à falta de institucionalização da Zona e de coordenação africana, vão resultar em uma perda de vitalidade da iniciativa.

Nesse sentido, o segundo encontro desse grupo de países foi realizado em 1990, em Abuja, na Nigéria, com um quórum menor, o qual expressava a preocupação ante a escassez de recursos para direcionar aos objetivos do foro (UN, 1990). Após essa ocasião, a ZOPACAS quase foi abandonada, não fosse a iniciativa brasileira do governo de Itamar Franco (1992-1994) de revitalizá-la no sentido de redefinir sua funcionalidade frente à nova realidade internacional (CANANI, 2003). Assim, em Brasília, em 1994, a terceira Reunião Ministerial deu grande ênfase à agenda da cooperação e garantiu maior estatura ao foro ao demonstrar maior pragmatismo¹³⁰ (UN, 1994). Entretanto, mesmo que tenham sido realizadas mais duas reuniões (na Cidade do Cabo, em 1996, e em Buenos Aires, em 1998), as conexões brasileiras com o outro lado do oceano ainda não estavam suficientemente estruturadas e envolviam apenas uma parte da África atlântica (PENHA, 2000).

Ainda, com relação à Reunião de Buenos Aires em 1998, deve-se levar em conta que não havia um ambiente propício para a ZOPACAS devido ao contexto político da Argentina,

¹²⁹ Como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

¹³⁰ Como a partir da exigência da avaliação de cada país-membro de suas estruturas e competências reais nos campos político, econômico, social, humanitário, ambiental e de desenvolvimento; e a adoção da Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, da Declaração do Meio Ambiente Marítimo e da Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul (UN, 1994).

a qual ocupava a presidência *pro-tempore* da Zona. Desde que Carlos Menem (1989-1999) assumira a presidência, o foco principal de relacionamento argentino foi com os Estados Unidos. O país tinha uma postura completamente favorável à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e demonstrava a intenção de ingressar na OTAN, em 1999, com explícita insistência de secundar a ação dos EUA na América do Sul (CERVO; BUENO, 2011). Tais posturas demonstravam a sujeição argentina e fomentavam divergências em relação ao Brasil nas percepções a respeito da ordem internacional e, sobretudo, das questões geopolíticas da região, tendo em vista que esses posicionamentos eram opostos aos termos acordados e esclarecidos desde a constituição da ZOPACAS. Assim, passaram-se oito anos de inatividade da Zona.

Ainda que no eixo diplomático brasileiro houvesse certo distanciamento da África durante os anos 1990, importa destacar, contudo, algumas realizações encabeçadas pela Marinha do Brasil – na ausência de um Ministério da Defesa e de diretrizes unificadoras para o setor – que foram ao encontro dos objetivos traçados no fórum. A participação do Brasil no ATLASUR, criado no bojo da ZOPACAS, foi relevante para aumentar o nível de treinamento e estreitar os laços de cooperação entre as Marinhas da Zona, além de demonstrar presença no Atlântico Sul (AGUILAR, 2013). Merece destaque a importante cooperação na área naval com a Namíbia onde, além do Brasil cooperar na área da estruturação da capacidade naval e na formação de oficiais e praças daquele país nas escolas navais brasileiras, iniciou-se a cooperação técnico-científica brasileira na delimitação da plataforma continental da Namíbia (ABDENUR; NETO, 2014).

Ademais, reconhece-se aqui um momento de articulação entre o Itamaraty e o Exército Brasileiro na contribuição brasileira em missões de paz das Nações Unidas, colocando civis e militares à disposição da organização. No âmbito sul-atlântico, houve a importante participação brasileira, ao longo dos anos 1990, na Missão das Nações Unidas de Verificação em Angola (UNAVEM) I, II e III em prol da pacificação de Angola. De 1995 a 1997, o Brasil chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a UNAVEM III, a qual estava sendo a maior operação de paz das Nações Unidas (BRASIL, 2017c).

Todavia, considerando uma relativa falta de significado estratégico assumido pela dimensão sul-atlântica durante os anos 1990, tornava-se menos provável uma abordagem integrada da cooperação entre as margens do oceano. Nesse contexto, a relação entre a política externa e a política de defesa do Brasil era marcada por oscilações e descompasso, demonstrando uma perda da capacidade do país de se projetar e se movimentar estrategicamente no sistema internacional. Enquanto isso, a perspectiva de constituição de um

espaço reconhecidamente cooperativo no Atlântico Sul era então prejudicada. Contudo, ao analisar o panorama geral, pôde-se compreender como as interações entre o Brasil e o continente africano se inseriram no desenvolvimento das dinâmicas do Atlântico Sul.

3.2 Revalorização do Atlântico Sul

Alfred Mahan (1987) considerava que o próprio oceano, em si mesmo, constitui um recurso estratégico aos países. Nesse sentido, embora o Atlântico Sul tenha mantido tradicionalmente uma relevância estratégica secundária nas relações mundiais, esse oceano sustentou importância por ser rota de passagem e de comércio. No século XXI, a dimensão sul-atlântica vem assumindo um crescente destaque no cenário internacional, em que se denota um novo valor atribuído a esse espaço. Considera-se, assim, que fatores diversos têm implicado na configuração de uma nova dinâmica no Atlântico Sul, o qual passa a ser contemplado como uma área de importância no âmbito político, econômico e securitário, onde se projetam interesses de países regionais, como o Brasil, e extrarregionais.

Tal revalorização do Atlântico Sul ocorre em um cenário mundial marcado por transformações na economia política global, pela difusão de poder na direção dos países periféricos, conhecidos logo como semiperiféricos ou emergentes¹³¹, e, conseqüentemente, pelas mudanças geopolíticas significativas (WALLERSTEIN, 2004; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Nesse contexto, percebe-se a ascensão e o protagonismo de países do Sul, os quais têm crescentemente atingido melhores condições políticas e econômicas e utilizado estratégias internacionais diferenciadas, que convergem na busca de amenizar vulnerabilidades sistêmicas e expandir as suas autonomias e seus espaços de atuação no

¹³¹ Como aponta Lima (2010) não há uma definição unânime entre os especialistas, podendo a nomenclatura variar. Os critérios para classificação desses países também variam: capacidades materiais suficientes que os diferencie dos demais países em desenvolvimento na estratificação internacional; especificidades com relação ao desempenho de um papel diferenciado no sistema internacional, em especial a utilização de estratégias internacionais pró-ativas nos planos multilateral e regional; e indicadores de autopercepção no interior das comunidades nacionais de política externa de referência que aponte para a existência de uma aspiração de papel pró-ativo na cena internacional, bem como uma medida relacional, social, que expresse o reconhecimento dessa pretensão pelos demais. O fato é que tais países vêm ganhando atenção para além do meio acadêmico, tendo importantes reflexos sobre a economia mundial, especialmente no que concerne à direção de fluxos de investimento e ao surgimento de novas dinâmicas internacionais. Na perspectiva de Wallerstein (2004), são considerados semiperiféricos, isto é, países de status intermediário no sistema internacional, cujas características específicas combinam elementos do centro e da periferia (de grandes e pequenos polos de poder). Esses países possuem importante papel na conexão dos extremos dessa lógica de poder, servindo de elo de reprodução do sistema, mas exercem pouca influência relativa no sistema, o que os leva a buscar seu desenvolvimento e incremento de sua projeção, alternando entre momentos em que atuam de forma autônoma e subalternizada.

sistema internacional (LIMA, 2010). É nesse cenário em que, concomitantemente, verifica-se novas circunstâncias política, econômica e social na dimensão sul-atlântica.

Na primeira década do século XXI, de um lado do oceano, a África passou por seu “renascimento”¹³² ao passo que os africanos assistiram a uma transição para um novo patamar de inserção internacional e de integração continental, a partir do qual conseguiram mais facilmente promover seu crescimento econômico¹³³ e desenvolver uma atuação externa mais autêntica (VISENTINI, 2013). Enquanto isso, na outra margem, houve uma virada a uma visão e a uma agenda mais progressista da maioria dos governos sul-americanos, intensificando a integração regional em âmbito político, econômico e securitário (CERVO, 2009; BORON, 2014).

Tendo em vista que o crescimento econômico das principais economias da dimensão sul-atlântica gerou uma expansão do comércio externo, o oceano tem sentido reflexo a partir da intensificação de fluxos comerciais e das relações sul-sul¹³⁴ (VAZ, 2011). Ademais, as linhas de comunicação marítimas sul-atlânticas têm sido mais utilizadas devido à renovada importância das rotas do Cabo da Boa Esperança e do Cabo Horn, em função da necessidade de rotas alternativas entre os oceanos Índico, Atlântico e Pacífico para cargueiros e petroleiros de grandes dimensões. Mesmo com a ampliação do Canal de Suez, inaugurada em 2015, e do Canal do Panamá, em 2016, em alguns casos de navios de maior porte, tal necessidade ainda se mantém (ALENCASTRO, 2016).

Os interesses nessa região se estendem até a Antártida, dada a sua proximidade às passagens do Canal de Beagle e do Estreito de Drake, que interligam o Atlântico ao Pacífico. Não somente questões territoriais e de soberania¹³⁵, mas principalmente de recursos fazem parte do cenário antártico. A região é visualizada como um novo perímetro para exploração, onde se reconhece a potencial existência de grandes quantidades de recursos energéticos,

¹³² Conceito criado pelo ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki cujo principal fundamento é a percepção que o desenvolvimento africano é possível, em oposição ao afropessimismo – descrença na eficácia do desenvolvimento africano e nos processos políticos e de crescimento de muitos dos países daquele continente, a partir do uso de generalizações e preconceitos (MBEKI, 2000).

¹³³ Por exemplo, a África Subsaariana teve um crescimento de 3,4% no ano de 2015, mas vem variando desde 2003 numa faixa entre 4% e 7%. Alguns países produtores de recursos petrolíferos alcançaram números de crescimento ainda mais expressivos, embora tenham sofrido uma queda brusca devido à crise financeira – como, por exemplo, Angola, que crescia a mais de 20% entre 2005 e 2008, passando para 3% em 2016 (INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF, 2016).

¹³⁴ Por exemplo, verifica-se nas águas sul-atlânticas um aumento do tráfego de petroleiros da costa africana em direção à Ásia.

¹³⁵ Além de outros países demonstrarem interesse, Argentina, Chile e Reino Unido reivindicam soberania na região antártica. A única estação científica do Brasil naquele continente está localizada no interior das áreas reivindicadas por esses três países. Por ora, trata-se de um território que permanece na jurisdição internacional regulada pelo Tratado Antártica, o qual possui dispositivo que veta expressamente qualquer modalidade de soberania nacional naquele espaço (COSTA, 2012; MATTOS, 2016).

minerais e, sobretudo, hídricos – 70% da água doce do mundo está localizada nesse continente (DODDS; HEMMINGS, 2013). Somado a isso, em ambos os lados do Atlântico Sul se situam as maiores reservas a nível global de terra arável, com disponibilidade de água e reduzida pressão populacional, o que as qualificam como ideais para a produção de alimentos em um mundo que enfrenta crescentes riscos de insegurança alimentar e hídrica (VAZ, 2011).

Igualmente despertam a atenção de diversos países pelo significado econômico que carregam, sublinha-se a descoberta de importantes jazidas de insumos energéticos, como gás e petróleo, em particular ao longo das costas africanas e sul-americanas; e a identificação de recursos naturais, tanto nas plataformas continentais quanto na Área¹³⁶ (VAZ, 2011). No lado africano da dimensão sul-atlântica, foram comprovadas expressivas reservas de petróleo *offshore* na região do Golfo da Guiné¹³⁷, como na Nigéria, em Angola, no Congo, no Gabão, na Guiné Equatorial, em Gana, em São Tomé e Príncipe, entre outros¹³⁸ (GONZALEZ, 2016). No lado sul-americano, é de ressaltada importância a descoberta de recursos petrolíferos na camada do pré-sal na plataforma continental brasileira. Para além do pré-sal brasileiro, destaca-se a descoberta de reservas de petróleo e gás nas Ilhas Malvinas – região de disputa entre Argentina e o Reino Unido (DODDS, 2013).

Em vista disso, torna-se pertinente assinalar que a maior região petrolífera *offshore* do mundo é a do Atlântico Sul. Assim, a descoberta de importantes reservas de óleo de excelente qualidade, o progresso das condições técnicas de exploração em águas profundas, os quadros regulatórios nacionais favoráveis ao capital estrangeiro e as vantagens logísticas atraem investidores ocidentais e asiáticos. Ainda que não seja totalmente livre de adversidades, as reservas localizadas no *offshore* são menos vulneráveis a crises, conflitos e tensões sociais, devido ao fato de que sua exploração desvincula, em grande parte, as estruturas produtivas do contexto político e socioeconômico dos países produtores. Ademais, o transporte para

¹³⁶ Corresponde ao espaço de águas internacionais sob jurisdição da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos das Nações Unidas (ISA). Na Área, qualquer país ou empresa pode pedir direitos de exploração para a ONU, ganhando, assim, determinado espaço para explorar os fundos marítimos, os quais podem conter sulfetos polimetálicos, crostas cobaltíferas e nódulos polimetálicos (UN, 1982). Importa destacar que o desenvolvimento de tecnologia marinha para a exploração e exploração em águas profundas representa um componente político-estratégico importante para países que queiram ampliar sua presença para a área internacional dos oceanos. Ademais, convém apontar que os países concessionários têm direito de criar zonas de segurança em torno deles, o que leva à criação de obstáculos para o trânsito de embarcações, dificultando potencialmente as rotas marítimas (VAZ, 2011).

¹³⁷ O Golfo da Guiné pode ser definido como área de interesse estratégico desde os tempos mais antigos. Tendo sido rota de passagem para o comércio de escravos transatlântico, a área, desde então, continuou significativamente contribuindo para as relações econômicas e estratégicas entre a África e o mundo em geral (UKEJE; MVOLO ELA, 2013).

¹³⁸ Importa lembrar que, na costa ocidental africana, encontram-se também outros tipos de recursos. Como exemplo, a Namíbia possui grandes reservas de gás; e, a África do Sul, de carvão (GONZALEZ, 2016).

mercados internacionais ocorre de maneira mais fácil, o que tornam mais atrativas as potencialidades encontradas nessa região (MONIÉ, 2012; GONZALEZ, 2016).

Considerando o poderio geopolítico da oferta e dos preços do petróleo relacionado com a possibilidade de escassez relativa de recursos energéticos derivados de hidrocarbonetos¹³⁹, percebe-se que os países, assaz dependentes de tais insumos para o desenvolvimento de suas economias, se encaminham a uma corrida competitiva em busca de acesso e controle de novas reservas¹⁴⁰ (KLARE, 2008), o que denota, portanto, a dimensão e o significado estratégico dos recursos naturais e, conseqüentemente, dos locais onde se encontram. Nesse sentido, atualmente fala-se sobre a constituição de uma nova geopolítica do petróleo que envolve de forma mais intensa a dimensão sul-atlântica enquanto zona de produção e exploração de hidrocarbonetos e larga via de acesso e escoamento. De acordo com

¹³⁹ Com o aumento do preço do petróleo nos anos 2000 a tese sobre a crescente escassez de recursos petrolíferos (Pico do petróleo) recebeu atenção, impulsionando tanto um debate que tem como enfoque questões de limites geológicos do recurso, como também discussões a respeito da produção de escassez de petróleo pelas companhias do setor para, assim, manipularem os preços, manterem lucros e ganharem poder político. Considera-se aqui que a primeira seria incompleta por não abordar de forma crítica elementos econômicos de mercado e aspectos político-estratégicos, que efetivamente fazem parte da dinâmica da geopolítica do petróleo. A segunda perspectiva relativiza a concepção de escassez ao passo que acredita que não é uma ameaça iminente no sentido geológico, sendo a tese do “pico de petróleo” usada para naturalizar situações de cunho político e econômico. Assim, a produção de uma escassez seria normalmente construída a partir de interações complexas e da limitação do fluxo de petróleo, que permite diminuir a oferta e aumentar os preços, favorecendo interesses comerciais e geoestratégicos das companhias. O impacto mundial dessas práticas é bastante considerável em termos político, econômico e social. Exemplo disso é justamente a competição pelo acesso e controle de reservas e o fomento de instabilidades nos países produtores, tensões variadas, conflitos, etc. Portanto, considera-se que o petróleo se tornou tanto uma causa como um instrumento de ação política, motivando tentativas de controle de acesso e promovendo ameaças de estrangulação econômica e social por meio da produção de escassez desse recurso relevante para o desenvolvimento dos países (WINTER, 2016). Tal prática dominante colabora para a manutenção das desigualdades existentes entre países, especialmente diante do controle exercido pelas grandes potências sobre a produção e distribuição de energia. Ademais, nos anos 2000, a retomada do crescimento econômico na América Latina, na África e no Sul da Ásia, e a recuperação parcial da Rússia, associados à continuidade do rápido crescimento econômico chinês, levaram ao aumento contínuo da demanda por petróleo. Os preços elevados do barril viabilizaram investimentos na exploração e prospecção petrolífera em novas áreas, o que viabilizou a expansão das novas fronteiras de exploração. Entretanto, desta vez, as economias centrais foram mais atingidas pela alta no preço do petróleo, relativamente mais fragilizadas pela crise de 2008, do que as economias dos países emergentes (OLIVEIRA, 2012). No entanto, deve-se lembrar não só que o comércio mundial de petróleo se organiza em dólares estadunidenses, mas também que o mercado do setor é fortemente oligopolizado e não tem interesse em mudanças nas estruturas (a partir da possibilidade de maior desenvolvimento de países da periferia), que poderiam modificar a correlação de forças mundiais. No fim dos anos 2000, verifica-se uma considerável queda dos preços relacionada à maior oferta de petróleo, impulsionada pelos Estados Unidos, que aumentaram a produção interna por meio da técnica de *fracking*, capaz de extrair petróleo de rochas de xisto. A queda dos preços, enfim, teve impactos em países sul-atlânticos em função da dependência econômica da exportação de commodities, o que sublinha a relação entre a disponibilidade de petróleo, a balança oferta-demanda, interesses político-estratégicos, e a manutenção da estrutura do sistema internacional. Contudo, cabe ressaltar que este trabalho não tem por objetivo desvendar os aspectos parte da complexidade desse assunto, mas sim enriquecer o entendimento sobre a corrida competitiva por recursos petrolíferos.

¹⁴⁰ Gabrielli (2010, p. 540-541) assinala que não haverá redução significativa da importância das fontes de energia não renováveis, como petróleo, gás natural e carvão, até 2030 (ano base de projeção no estudo do autor). Fontes de energia renováveis ganham maior importância, mas em termos relativos seria ainda pouco, uma vez que uma das razões é relacionada ao conteúdo energético do petróleo, o qual é muito elevado e relativamente barato, em comparação com outras fontes.

Beny (2007), há um gradual emparelhamento da importância da região do Golfo Pérsico e da região do Golfo da Guiné como grandes áreas fornecedoras de petróleo¹⁴¹.

Da mesma forma, a descoberta de campos de exploração de petróleo e gás na camada pré-sal do território brasileiro *offshore* torna-se elemento de destaque nessa dinâmica, apresentando também enorme potencial para modificar a geopolítica do petróleo (BANDEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2012). Cabe apontar, ainda, que o Brasil se destaca em primeiro lugar no mundo no que diz respeito ao desenvolvimento de projetos de águas profundas e ultraprofundas¹⁴², o que permitiu com que aumentasse a sua produção em *offshore* de 1,3 milhão barris por dia em 2005 para 2,2 milhões barris por dia em 2015¹⁴³ (THE U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA, 2016)¹⁴⁴.

Assim sendo, infere-se que o Atlântico Sul é uma área passível de projeção de poder, tanto por meio da cooperação como da coerção. Em função desse contexto de revalorização, na medida em que as potencialidades sul-atlânticas se tornam relevantes na esfera política, econômica e securitária, esse espaço vem ganhando maior visibilidade mundial, o que tem proporcionado o desenvolvimento de uma crescente confluência de interesses extrarregionais e da consequente militarização da dimensão sul-atlântica por parte de países que não integram a região. Além de repercussões geopolíticas e de desafios provenientes dessa presença de atores externos, faz parte dessa dinâmica o aumento dos crimes transnacionais no âmbito marítimo, sobretudo na região do Golfo da Guiné, como pirataria, tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, etc., que ameaçam a estabilidade político-econômica e a segurança dos países da região (VAZ, 2011; RUPIYA; SOUTHALL, 2009).

Nesse cenário, no mesmo momento em que passa pelo processo de adensamento estratégico perante países extrarregionais, o Atlântico Sul assume crescentemente uma renovada importância no pensamento estratégico dos Estados sul-atlânticos¹⁴⁵. Interessados

¹⁴¹ No Oriente Médio assinala-se que a presença de instabilidades pode vir a comprometer a produção e exploração. Soma-se a isso o fato do Golfo da Guiné contar com 70% da produção africana de petróleo, além de ter boa qualidade e localização estratégica *offshore*. No entanto, inevitavelmente os produtores de petróleo do Golfo Pérsico continuarão a ter um papel indispensável no mercado mundial desse setor (BENY, 2007).

¹⁴² Águas ultraprofundas são aquelas abaixo de 1.000 metros de profundidade. Maiores profundidades nas quais a perfuração e a produção de petróleo ocorrem exigem o desenvolvimento de tecnologias específicas. Como será aprofundado posteriormente, além do novo papel internacional que o país adquiriu no cenário energético, os ganhos econômicos, seja através da autossuficiência energética ou advindos das exportações, e o ganho tecnológico ao explorar as camadas mais profundas em que já foi encontrado petróleo no mundo mostram a importância dessa descoberta, mesmo com a volatilidade no preço do barril de petróleo.

¹⁴³ Os Estados Unidos e o Brasil são responsáveis por mais de 90% da produção mundial de águas ultraprofundas (EIA, 2016).

¹⁴⁴ Documento eletrônico não paginado.

¹⁴⁵ Importa notar que esse é um fenômeno recente. Como aponta Ukeje e Mvolo Ela (2013), parte da falta de visão e mentalidade marítima na região africana tem origem na herança colonial daqueles Estados, os quais

em ampliar, naturalmente, sua presença nos seus espaços marítimos para aproveitar as potencialidades e garantir autonomia decisória e soberania nos mesmos, os países regionais começam a enunciar, de maneira mais clara, políticas específicas voltadas para a região. Destaca-se que tais políticas não são somente planejadas em nível nacional, mas também em âmbito regional, a partir de tentativas de concertação política e de ampliação de diálogo entre os Estados sul-atlânticos¹⁴⁶ (OLIVEIRA, 2012; SILVA, 2014; VAZ, 2011).

Como exemplos, o desenvolvimento de mecanismos de concertação política-estratégica é evidenciado pela criação da Comissão do Golfo da Guiné (CGG), em 2001, começando a atuar de forma oficial em 2006¹⁴⁷, e pela iniciativa de revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 2007. Outra articulação que expressa a aproximação entre os países costeiros de ambos os lados do Atlântico Sul é a Cúpula América do Sul-África (ASA), criada em 2006, por iniciativa brasileira e nigeriana, congregando os chefes de Estado e de Governo de países de ambos os continentes¹⁴⁸. Ademais, ressalta-se que a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)¹⁴⁹, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC)¹⁵⁰ e a Comissão do Golfo da Guiné (CCG) realizam encontros para deliberarem em conjunto questões específicas sobre a segurança marítima no Golfo da Guiné¹⁵¹.

Veremos a seguir que o Brasil acompanha tais fenômenos relacionados à revalorização estratégica da região. Nesse cenário, parte-se aqui do pressuposto de que o país não apenas

foram desenhados por suas metrópoles em uma perspectiva utilitarista economicamente e por isso não foram dotados de capacidade e responsabilidade para exercer sua soberania, principalmente no mar.

¹⁴⁶ Como assinala Klare (2008), o aumento da competição mundial pelos recursos, associada à escassez, pode servir como motivação para que os países façam mais reclamações de soberania sobre parcelas cada vez maiores do oceano, das vias fluviais e dos recursos naturais, o que pode resultar em potenciais conflitos e desastrosas consequências econômicas. Cabe reconhecer que, para os países ricos em recursos petrolíferos, torna-se cada vez mais essencial o desenvolvimento de capacidades defensivas que permitam dissuadir agressões estrangeiras e assegurar soberania sobre seus próprios recursos situados no mar (WALKER, 2015).

¹⁴⁷ A CCG foi idealizada em 1999, mas fundada em 2001, em Libreville. Em 2007, a Comissão iniciou sua atuação de forma oficial. A organização representa um quadro de concertação político-estratégico destinado à cooperação para o desenvolvimento, à prevenção, gestão e resolução de conflitos regionais e da necessidade de aumentar a segurança coletiva na região, especialmente na área de segurança marítima, uma grande vulnerabilidade dos Estados do Golfo da Guiné. Os países-membros são: República de Angola, República dos Camarões, República do Congo, República Democrática do Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe (LUNTUMBUE, 2012).

¹⁴⁸ Participam da Cúpula 66 países dos dois continentes – 12 sul-americanos e 54 africanos –, os quais visam à cooperação inter-regional.

¹⁴⁹ Os países membros são Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

¹⁵⁰ Os países membros são Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo e Angola.

¹⁵¹ Tal mecanismo tem como objetivo a elaboração de uma estratégia conjunta em vista de fortalecer legislações nacionais para melhor responder à pirataria, por exemplo, e o estabelecimento de meios para agir contra a insegurança, entre outros (LUNTUMBUE, 2012). Cabe apontar que a Cúpula de Iaundê, realizada em 2013, contou com a participação do Brasil, enquanto país observador convidado (ABREU PEREIRA, 2013).

contribuiu para a conformação da nova visibilidade mundial da dimensão sul-atlântica, como também reconheceu um novo significado próprio a esse espaço nos últimos anos.

3.2.1 Brasil e a resignificação estratégica do Atlântico Sul

Como visto anteriormente, enquanto rota de passagem e de comércio, o Atlântico Sul teve papel significativo na formação histórica e socioeconômica do Brasil. O país se destaca por dispor de 8.500 quilômetros de costa sul-atlântica, onde atualmente se encontram 17 estados, 16 capitais, cerca de 90% do Produto Interno Bruto (PIB), 80% da população, 85% do parque industrial, 85% do consumo de energia e em torno de 80 portos e terminais organizados, entre públicos e privados. Ainda, 95% do comércio exterior do Brasil é realizado por via marítima e parte substancial da fonte energética brasileira é encontrada no oceano, sendo prospectado aproximadamente 91% do petróleo e 73% do gás natural do país nas suas plataformas *offshore*. Contando com a mais extensa área marítima desse oceano, recursos vivos e não vivos podem ser explorados em benefício da sociedade brasileira¹⁵² (BRASIL, 2017a, online).

A vocação marítima do Brasil é evidente. Contudo, durante a maior parte de sua história, considera-se que uma mentalidade marítima adequada e condizente com a sua posição geográfica e com as atribuições do oceano sul-atlântico não foi propriamente desenvolvida e expressa nas políticas nacionais brasileiras¹⁵³ (CAROLI, 2010; PENHA, 2011). No século XXI, entretanto, verifica-se que a atenção em relação a sua vertente marítima foi consideravelmente ampliada em termos político e econômico. Dessa forma, postula-se que houve uma resignificação do Atlântico Sul para o Brasil, na qual o potencial estratégico do espaço passou a ser reconhecido e mais valorizado.

Isto posto, busca-se aqui compreender os fatores que impulsionaram a conformação de um novo significado estratégico dessa região para o país. Cabe lembrar que, em função dos pontos explorados no primeiro capítulo, o eixo diplomático sempre teve preponderância na atuação internacional do Brasil, sem que a política de defesa fosse considerada um instrumento importante para a consecução dos objetivos nacionais no plano externo. Tendo

¹⁵² Dentre os recursos minerais existentes na plataforma continental brasileira, encontram-se nódulos polimetálicos e de crostas de ferro-manganês, os quais são fontes de manganês, ferro, níquel, cobre e cobalto. Também foram localizadas jazidas de carvão mineral na costa de estados do sul. De maneira geral, os minerais existentes na margem continental brasileira são ainda pouco estudados e explorados. Outro setor que merece ser desenvolvido é a atividade pesqueira, o que requer maior conhecimento das riquezas naturais do oceano e das possibilidades de desenvolver a pesca de maneira sustentável (CAROLI, 2010).

¹⁵³ O enfoque brasileiro esteve, desde a instauração da República, direcionado à região do Rio Prata e, mais recentemente, à Amazônia.

isso em vista, argumenta-se aqui que a ressignificação do espaço sul-atlântico para o Brasil é diretamente relacionada ao fato de que os assuntos de segurança e defesa passam a ganhar maior atenção no período aqui tratado. Contudo, importa reconhecer que essa ressignificação foi facilitada pelas mudanças na conjuntura interna e em função de eventos externos.

Como foi apontado anteriormente, a interação dinâmica entre os ambientes nacional e internacional são essenciais para a compreensão da política externa de um país (PUTNAM, 2010). Vale lembrar a perspectiva de Putnam (2010, p. 147), “[é] infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso. A resposta para essa questão é clara: ‘algumas vezes uma influencia a outra’.”. Deve-se ter em mente, portanto, que há duas dimensões articuladas que merecem ser reconhecidas – a endógena e a internacional –, as quais vão interagir de forma a mudar a visão brasileira a respeito do Atlântico Sul. A crescente reconfiguração do cenário internacional e regional – relacionada às mudanças estruturais na economia global que beneficiaram os novos países emergentes e outros países da periferia –, e o novo contexto político-econômico brasileiro – após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), e depois com a gestão de Dilma Rousseff (2011-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT) – foram fatores que deram base à mudança desse quadro.

O Brasil vinha sendo recorrentemente reconhecido como uma potência emergente na literatura especializada, especialmente após seu enquadramento como parte do BRIC em 2001 e a posterior participação nos BRICS¹⁵⁴. Conforme aponta Lima (2010), a economia política do governo Lula, sobretudo, criou as condições para a participação do país no contexto de emergência de Estados do Sul, tendo impacto na inserção internacional do país. Desse modo, considera-se que a ascensão ao poder do programa político do Partido dos Trabalhadores (PT) teve papel no impulso de uma melhora posicional brasileira na economia global, isto é, na distribuição e acumulação da riqueza mundial, e no desenvolvimento de capacidade para convertê-la em poder político no sistema internacional. Em que pese algumas particularidades dos governos aqui tratados, as orientações das políticas públicas do país foram pautadas de modo geral por diferentes interpretações¹⁵⁵ da elite política nacional no poder¹⁵⁶ a respeito dos

¹⁵⁴ Bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, a qual foi admitida ao bloco em 2010. Durante o governo Dilma, na IV Cúpula dos BRICS, em Fortaleza, novos acordos de valor tanto político quanto econômico foram selados, tendo destaque a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS. O Banco atenderá às necessidades de financiamento de infraestrutura, junto com o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os respectivos bancos de desenvolvimento nacionais. Enquanto isso, o Fundo de Reservas protegerá os países do grupo em relação às volatilidades financeiras e dificuldades em seus respectivos balanços de pagamentos (ISLAM; XIAOYUN, 2014).

¹⁵⁵ Aqui, realizou-se uma comparação direta em relação aos governos dos anos 1990, em que ideias de cunho neoliberal passaram a ganhar mais força na agenda interna e externa do país – ainda que, de todo modo, se

constrangimentos e possibilidades do panorama interno do país, assim como da ordem internacional (LIMA, 2005).

Em âmbito interno, durante os governos Lula, o Brasil foi marcado por uma estratégia de governo que uniu a manutenção da estabilidade econômica; a retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda de tendência desenvolvimentista¹⁵⁷; e a inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (LIMA, 2010). Nesse sentido, sucedendo um longo período de baixo dinamismo, a retomada do desenvolvimento econômico brasileiro se iniciou pelo impulso dado à economia pelas exportações líquidas, decorrentes em grande medida do ciclo de preços das commodities e do crescimento econômico asiático. Contudo, o fator crucial da manutenção do crescimento foi o consumo interno, resultante da ampliação substancial do acesso popular ao crédito e também da melhora da distribuição de renda, com o incremento da massa salarial, tendo em vista o aumento real dos salários. Dessa forma, as fontes primordiais do dinamismo foram o consumo, as exportações e o investimento por eles induzidos¹⁵⁸ (CARNEIRO et al, 2012).

Cabe apontar a interação desse cenário com a reconfiguração da política externa enquanto instrumento e complemento no plano internacional do projeto de desenvolvimento nacional e de redução da vulnerabilidade econômica externa. Relacionado, portanto, às mudanças na política interna brasileira, vinculadas às alterações no cenário global, o Estado brasileiro buscou assegurar maior autonomia no ambiente internacional, visando à proteção ao mercado interno, ao aumento das exportações e ao impulso à internacionalização das empresas brasileiras. Tal função indutora assumida pelo poder público se estabeleceu desde a provisão de instrumentos econômicos, como a reconfiguração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) enquanto principal agente brasileiro de financiamento de investimentos a longo prazo; até o papel auxiliar da política externa ao buscar diversificar as exportações e mercados não tradicionais nos países do Sul¹⁵⁹ (LIMA,

visualize o ineditismo no país de determinadas políticas desenvolvidas a partir da eleição do programa político do Partido dos Trabalhadores.

¹⁵⁶ Refere-se àqueles que estão no comando dos processos de tomada de decisão na sociedade.

¹⁵⁷ Reconhece aqui a necessidade de fazer uma ressalva. Há controvérsias a respeito desse ponto específico, uma vez que se manteve o tripé macroeconômico (taxa de câmbio flutuante, metas de inflação e superávits primários), além de que o crescimento econômico do Brasil nos últimos anos foi impulsionado, principalmente, pela exportação de commodities e produtos com baixa intensidade tecnológica.

¹⁵⁸ Contudo, a partir do final de 2010 e início de 2011, o modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, passou a não ter os mesmos resultados positivos.

¹⁵⁹ Considera-se que se procurou realizar interesses nacionais diversificados por meio da diplomacia, como, por exemplo, dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (BERRINGER, 2015).

2010; BERRINGER, 2015). Pode-se notar que a intenção de colocar em prática uma política externa de apoio às empresas nacionais e visando o desenvolvimento nacional já era clara no discurso de posse de Lula:

No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (BRASIL, 2003, p. 9).

A configuração dos relacionamentos externos político-econômicos do Brasil não só criou condições ao país para despontar como potência emergente, como também é associada a uma nova percepção a respeito da ordem internacional e, assim, à criação de novas diretrizes de atuação. De acordo com Pecequillo (2008), a política externa desse governo mescla equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul, indicando que a opção pela composição com países não tradicionais e que possuíam interesses semelhantes não significou rupturas profundas no relacionamento com o Norte, onde se encontram antigos parceiros econômicos do Brasil. O que se verificou foi a intensa busca pela diversificação de parcerias, sendo uma estratégia internacional que Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) denominam de “autonomia pela diversificação”. Assim, enquanto houve uma redução do espaço estadunidense, por exemplo, na agenda econômica externa brasileira, percebeu-se um aumento das relações comerciais com Rússia, Índia e China, o que permitiu equilibrar os eixos de relacionamentos no plano externo.

Diante disso, ao longo do período entre 2003 e 2014, o direcionamento da política externa brasileira sofreu uma inflexão em relação aos anos anteriores, reorientando-se no sentido de dar densidade política e econômica ao relacionamento com os países em desenvolvimento e emergentes. O incremento das relações sul-sul visualizava a modificação do diálogo Norte-Sul ao passo que a ação coordenada, tanto em termos políticos como econômicos, entre países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais de poder e garantir maior autonomia aos mesmos. A ampliação de laços com países do Sul se estabeleceu tanto bilateralmente como em fóruns multilaterais, frequentemente enfatizando a necessidade de reforma das grandes instituições internacionais e dos sistemas de governança global. Crescentemente, a estruturação e a institucionalização de alianças no Sul se tornaram uma estratégia de inserção externa, criando condições para a construção de projetos políticos

comuns no hemisfério Sul e possibilitando um rumo diferente ao país¹⁶⁰ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; COOPER; FLEMES, 2013).

Nesse escopo, em que o Brasil se colocou como ator capaz de contribuir para o desenvolvimento dos países do Sul e como país interessado em influenciar a dinâmica do sistema internacional, a cooperação sul-sul adquire importância inédita na inserção internacional do país. Como destaca Celso Amorim (2010):

Na intersecção de todas as principais diretrizes da política externa brasileira está o esforço de estabelecer relações mais próximas com outros países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul é uma estratégia diplomática que advém de um desejo autêntico de exercer solidariedade junto a países mais desfavorecidos. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil em assuntos mundiais. A cooperação entre iguais em temas de comércio, investimento, ciência e tecnologia e outros campos reforça nossa envergadura e fortalece nossa posição em negociações comerciais, financeiras e climáticas. Em último lugar, mas não menos importante, a construção de coalizões com países em desenvolvimento também é um modo de engajar-se na reforma da governança global com o intuito de fazer com que as instituições internacionais sejam mais justas e democráticas (AMORIM, 2010, p. 231, tradução nossa).

Assim, o termo de diplomacia “ativa e altiva” cunhado por Celso Amorim, enquanto ministro das Relações Exteriores do governo Lula, sintetizou a postura brasileira. Deve-se reconhecer que, durante o governo de Dilma Rousseff, a participação proativa do Brasil na política global não foi tão evidente, principalmente em função dos impactos da crise econômica internacional de 2008 no país¹⁶¹ e da redução da diplomacia presidencial (SARAIVA, 2014). Contudo, ainda que demonstre algumas especificidades, o direcionamento da atuação internacional com ênfase às relações com países em desenvolvimento; à defesa do multilateralismo; e à busca por autonomia em relação aos países do Norte continuou presente no governo Dilma, sendo a política externa caracterizada principalmente por traços de continuidade em relação à gestão anterior (VISENTINI, 2016).

¹⁶⁰ Como exemplo, assinala-se a institucionalização da parceria entre o Brasil, a Índia e a África do Sul, em 2003, no chamado IBAS, que desenvolveu uma complexa rede de securitização; e a criação do G-20, grupo de países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo do Norte, que atuou de maneira eficiente nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), em busca da liberalização agrícola, expressando a insatisfação do Sul quanto ao tema e tendo como protagonista o IBAS. Também formalizado nesse governo foi o grupo dos BRICS que, de um simples acrônimo e instrumento analítico, transformou-se em um foro de negociação político-econômica nas arenas financeiras. Os BRICS ampliaram o antigo G8 em G20 financeiro no pós-crise financeira internacional e ganharam visibilidade na arquitetura da ordem internacional atual, enquanto o declínio das potências da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi verificado (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; COOPER; FLEMES, 2013).

¹⁶¹ O cenário econômico interno sofreu mais profundamente os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu o balanço de pagamentos. A média de crescimento do PIB foi menor que a do governo anterior.

Nesse contexto, a preocupação com desenvolvimento e autonomia nacional se destacou nas relações internacionais do país. Ademais, a atuação externa do Brasil refletiu também uma progressiva ampliação de interesses no cenário mundial projetados desde a comunidade de política externa¹⁶². Percebe-se como característica marcante o empenho por um maior papel no cenário internacional, além de uma postura assertiva em vista da multipolaridade mundial. Uma vez que, desde 2003, enquanto país em ascensão, o Brasil contava com visões e posturas permeadas por novas prioridades e objetivos, nota-se a definição de estratégias diferenciadas, em relação aos períodos anteriores. É justamente essa percepção de necessidade de mudanças de estratégias, em função de novos objetivos, que garantiram a ressignificação estratégica do Atlântico Sul para o Brasil. Assinala-se que a prioridade brasileira dada ao aumento das relações sul-sul teve como reflexo não só a aproximação brasileira com a região sul-americana, mas também com a região sul-atlântica, ou seja, esteve alicerçado em uma maior relevância dada ao ambiente regional.

A partir de 2005, com o lançamento da Política Nacional de Defesa, a concepção de “entorno estratégico brasileiro” se insere nesse quadro, sendo apresentado em discursos diplomáticos e em documentos oficiais, como Política Nacional de Defesa (2005; 2012), Estratégia Nacional de Defesa (2008; 2012) e Livro Branco de Defesa Nacional (2012)¹⁶³. O reconhecimento de um amplo entorno brasileiro considerado estratégico englobou a América do Sul, o Atlântico Sul, estendendo-se até a África e a Antártida¹⁶⁴, sendo consideradas áreas prioritárias para os assuntos de defesa e política externa do Brasil. É nesse contexto, portanto, que se desenhará uma nova concepção a respeito da dimensão sul-atlântica e das suas potencialidades de desdobramentos internos e externos, contribuindo com novo quadro brasileiro de aspirações marcado pelos princípios de autonomia e desenvolvimento nacional.

Dessa forma, a descoberta de petróleo nas camadas de pré-sal em 2006 e a necessidade de inflexão no espaço dedicado às relações com a África – a qual tem influência crucial na dinâmica do Atlântico Sul, como se observou anteriormente – se inseriam no programa das elites governantes como questões com potencial de gerar desdobramentos estratégicos para o Brasil. É necessário, portanto, identificar como essas questões se enquadram na ressignificação estratégica do espaço sul-atlântico. Ao ter em vista o Atlântico Sul, cabe

¹⁶² Composta por membros do Executivo, Congresso e Judiciário, lideranças empresariais, sindicais e de movimentos sociais, representantes de organizações não-governamentais e acadêmicos.

¹⁶³ Novas versões da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional foram recentemente – em 2016 – encaminhadas ao Congresso Nacional.

¹⁶⁴ A versão de 2012 da Política Nacional de Defesa passou a incluir a Antártida como parte do entorno estratégico brasileiro (BRASIL, 2012a, p. 21). Os vínculos ambientais, geográficos e políticos entre o Atlântico Sul e a Antártica também adquirem nova importância (ABDENUR; NETO, 2014).

lembrar, contudo, que a manutenção das linhas de comunicação marítima em pleno funcionamento é um axioma básico inserido nas preocupações de um país como o Brasil – dependente das rotas marítimas para comércio internacional e acesso a recursos –, assim como a busca da garantia dos seus direitos no espaço marítimo.

Nesse sentido, importa ter em mente que os esforços¹⁶⁵ com relação à ampliação do espaço marítimo brasileiro e a pretensão de garantir a presença brasileira nas águas sul-atlânticas tiveram continuidade graças a uma articulação envolvendo o Itamaraty e a Marinha, com apoio da Petrobras¹⁶⁶, além da participação de instituições nacionais de pesquisas (COSTA, 2012) – mesmo em momentos em que o Atlântico Sul e as oportunidades de relacionamentos com o outro lado do oceano não pareciam ser prioridades para a elite governante do Brasil. No que diz respeito a essa questão, em 2004, fortemente ancorada nas conquistas do país em ciência e tecnologia, a proposta de extensão para além das 200 milhas marítimas até um limite de 350 milhas náuticas foi apresentada à Comissão de Levantamento da Plataforma Continental (CLPC), junto às Nações Unidas. Em resposta, a CLPC encaminhou, em 2007, recomendações sobre quatro áreas, que totalizam cerca de 200.000 km², aproximadamente 19% da área reivindicada, sendo reconhecido já pela Comissão 81% da demanda. Logo, foi elaborada uma proposta revisada de limite exterior da plataforma continental brasileira, cobrindo as áreas remanescentes não aceitas anteriormente, tendo sido negada novamente em 2009. No momento, está sendo analisada pela CLPC uma nova proposta¹⁶⁷. Se eventualmente for reconhecida totalmente, constituirá um espaço marítimo que corresponde à metade da extensão continental do Brasil (BRASIL, 2017b, online).

¹⁶⁵ Como parte desses esforços, buscam também incentivar a pesquisa marinha em biodiversidade e mapeamento dos recursos do solo e subsolo marítimos. A intensificação dos esforços de pesquisa traz uma possível vantagem estratégica, pois permite ao governo manter grupos de pesquisadores em ilhas oceânicas brasileiras, o que poderia também reforçar a proposta brasileira de expansão do território marítimo, dado que, em certos casos, a habitabilidade, que diferencia ilhas de rochedos, torna-se um dos critérios para a aprovação da zona econômica especial (ABDENUR; NETO, 2014). Cabe destacar que a Ilha de Trindade passou a contar, desde 2010, com guarnição da Marinha, estação científica e diversos projetos de pesquisa nas áreas de geociências, oceanografia e botânica (COSTA, 2012).

¹⁶⁶ A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) é maior empresa estatal brasileira. A empresa tem sustentado com elevados recursos próprios uma rede de pesquisas integrando centenas de pesquisadores em diversas instituições no país. Também atua na área através do seu próprio aparato de pesquisas – o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobrás (CENPES) –, que conta com quase dois mil pesquisadores, além daqueles vinculados aos seus programas, como os do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE-UFRJ) (COSTA, 2012).

¹⁶⁷ Recentemente, essa atividade desdobrou-se em outra iniciativa, o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA), criado em 2009. Os primeiros resultados exploratórios de áreas próximas à plataforma continental indicam que há potencial para a exploração de recursos minerais de alto valor econômico e estratégico. As localizações de São Pedro e São Paulo, na Cordilheira Mesoatlântica, e da Elevação do Rio Grande, ambas em águas jurisdicionais brasileiras, favorecem esses empreendimentos (COSTA, 2012).

Essa aspiração de ampliação do território marítimo brasileiro associado ao conceito de Amazônia Azul, difundido pela Marinha a partir de 2004, ganharam uma nova dimensão – tanto no escopo da Marinha, da Petrobras, das instituições de pesquisa, como também crescentemente nas agendas políticas – com a descoberta de recursos petrolíferos na camada do pré-sal¹⁶⁸. Tal área composta por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial, configurou uma realidade que inseriu o Brasil em uma posição importante frente à grande demanda de energia mundial¹⁶⁹. Importa salientar que o reconhecimento nacional desse novo posicionamento do Brasil garantiu com que fosse aprovado, em 2010, o novo regime de exploração do petróleo enviado pelo Poder Executivo.

É pertinente apontar que essa foi uma mudança substancial em relação ao regime de concessão de 1997, que havia anulado o monopólio da Petrobras para a exploração de petróleo. Nesse, apenas 15% dos royalties do petróleo extraído ficavam para a União, enquanto o controle da exploração e o lucro sobre o óleo ficavam para o consórcio vencedor do leilão. Com a aprovação do regime de partilha, a Petrobras voltou a ter o controle de decisão sobre o consórcio vencedor, além de que se mantiveram os 15% dos royalties para a União e acrescentou-se a porcentagem mínima de 30% do óleo extraído (BERRINGER, 2015, p. 157; GOMBATA, 2015). Cabe apontar que, no governo Dilma, deu-se maior importância ao estabelecimento de parcerias entre a Petrobras e outras empresas, evidenciando uma maior flexibilização do marco regulatório, como demonstrado no leilão de Libra, justificado em função da situação financeira da estatal.

Houve a preocupação a partir do novo marco regulatório do pré-sal, sobretudo no governo Lula, em reforçar o papel do Estado brasileiro após a descoberta do recurso petrolífero, de modo mais aderente ao interesse nacional. Evidentemente, lançou-se como oportunidade para avanços em direção ao desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, foi criado o Fundo Social para a gestão dos recursos do pré-sal, que passariam a ser investidos em educação e saúde. Ademais, a partir das mudanças no regime do petróleo, o Estado garantia o poder de controlar melhor o ritmo da produção; de manejar diretamente a

¹⁶⁸ Como exemplo desse reforço, pode-se citar o projeto do submarino nuclear brasileiro, que remonta à década de 1970, mas somente foi retomado no governo Lula. Martins Filho (2011) aponta que um dos motivos para o projeto não ter avançado durante anos é relacionado a visões diferentes de relações internacionais do Executivo.

¹⁶⁹ A exploração de petróleo e gás natural no mar foi viabilizada em termos econômicos, nas últimas décadas, inicialmente em função das crises mundiais do petróleo, que elevaram o preço dos combustíveis impulsionando uma resposta nacional. Dessa forma, a partir dos anos 1970, o Brasil, aproveitando essas oportunidades, desenvolveu tecnologia pioneira para a extração de hidrocarbonetos de grandes profundidades, o que alavancou significativos avanços na área de ciência e tecnologia e possibilitou que atualmente o país atingisse o limiar da autossuficiência de petróleo (CAROLI, 2010; COSTA, 2012).

venda do petróleo para o exterior; e, de planejar o setor como engrenagem de uma política industrial mais ampla (BERRINGER, 2015).

De ressaltada relevância, é interessante sublinhar que foi devido às necessidades da indústria do petróleo que a indústria de construção naval sobreviveu no Brasil. Tendo sido um dos setores mais afetados pelas políticas neoliberais dos anos 1990, essa indústria obteve enormes ganhos relativos a partir do governo Lula¹⁷⁰ (COSTA, 2012). A indústria do petróleo e os investimentos direcionados a projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de novas tecnologias e, portanto, investimento em Ciência e Tecnologia (C&T), se relacionam com a possibilidade de o país obter autonomia tecnológica em setores estratégicos em relação aos centros mundiais desenvolvidos. Por sua vez, pode-se considerar que o investimento na indústria naval, que requer tecnologias avançadas, pode servir também para avanços socioeconômicos¹⁷¹, sendo, portanto, considerado parte da formulação de uma política de desenvolvimento baseada na criação de capacidade industrial própria (LIMA FILHO, 2011). Como assinala Cepik (2014):

A END destaca a importância da BID para as relações entre os objetivos estratégicos de defesa e os objetivos estratégicos de desenvolvimento, tendo como base conceitual os benefícios advindos da produção industrial de uso dual (CEPIK, 2014, p. 9).

Contudo, por exemplo, observa-se ainda grande dependência de empresas estrangeiras até mesmo para a realização do tráfego marítimo do país, sendo apenas 3% do transporte realizado por companhias nacionais (CARVALHO, 2007, p. 14), o que se configura como uma vulnerabilidade brasileira. Desse modo, investimentos na construção naval se mostraram essenciais não só em termos de autonomia, mas também para a redução do déficit em conta corrente, devido ao preço dos fretes pago ao exterior. Por esse motivo, há uma interação necessária entre políticas e ações estratégicas que capacitem a Marinha para melhor cumprir suas tarefas (ABREU, 2007; CAROLI, 2010). Isso porque, como destaca Caroli (2010, p. 124), “[o]s recursos naturais da plataforma continental constituem um patrimônio das atuais e futuras gerações de brasileiros e precisam ser preservados da cobiça internacional, bem como as linhas de comunicação marítimas, vitais para a economia nacional.”.

Torna-se cada vez mais evidente que a lógica entre exploração de recursos petrolíferos, desenvolvimento de ciência e tecnologia, e indústria de defesa configura um

¹⁷⁰ Berringer (2015) indica que a indústria de construção naval serve como ilustração de um programa considerado neodesenvolvimentista. Ainda, a END formaliza a intenção brasileira de construção de uma indústria de defesa sólida, sendo a mesma um dos pilares da soberania brasileira (BRASIL, 2008).

¹⁷¹ Como, por exemplo, oferta de empregos, geração de renda e inclusão social.

panorama estratégico de grande complexidade, envolvendo diversos atores, que é relacionado e disponibilizado pelo contexto da vertente marítima do Brasil¹⁷². Como aponta Lima (2010), o pensamento estratégico dos representantes brasileiros começou a ser modificado ao promoverem a securitização das questões energéticas e de ciência e tecnologia. Tais questões, portanto, fazem parte das potencialidades estratégicas visualizadas nesses governos no espaço sul-atlântico. Costa (2012) salienta:

Aspecto destacável nesse novo quadro é que o vulto dos negócios relacionados à exploração de petróleo e gás na região tem sido um poderoso vetor de mudanças que afetam as posições regionais relativas, os objetivos e as opções dos atores nacionais – sejam eles pequenos e pobres, ou médias e grandes potências – nas suas estratégias políticas de alinhamentos preferenciais ou circunstanciais e mesmo de confrontações. Enfim, o principal a se reter na análise desse processo é que hoje a economia e a política do Atlântico Sul têm nova escala, movimentam-se de outro modo, e é por isso que este se converteu num dos espaços relevantes da geopolítica mundial (COSTA, 2012, p. 17).

Nesse sentido, os desdobramentos relacionados ao cenário mais amplo de descoberta do pré-sal, portanto, se caracterizam como relevantes e diretamente relacionados com os princípios norteadores de autonomia e desenvolvimento. Assim, promoveu-se uma ressignificação daquele espaço, relacionada com questões de soberania e com as necessidades de assegurar os interesses nacionais vinculados aos recursos estratégicos, o que implicou na crescente preocupação com assuntos de segurança e defesa¹⁷³.

Ainda, determinante para a dinâmica do Atlântico Sul, a África se insere como outro componente no processo de ressignificação do espaço sul-atlântico para o Brasil. Nesse contexto, as relações político-econômicas com a África a partir das novas diretrizes de inserção internacional vão ganhar cunho estratégico para o país. Na conjuntura político-econômica brasileira em que se destacam posicionamentos revisionistas em relação à ordem mundial¹⁷⁴, isto é, visando ganhos contínuos de capacidade autônoma para reformular o status

¹⁷² A Antártida também merece ser mencionada, uma vez que a presença de uma base científica do Brasil naquele continente possibilita pesquisas científicas, além da participação no processo de decisão de seu destino (ABDENUR; NETO, 2014). Como já ocorreu na partilha do continente africano no final do século XIX, a disputa por recursos naturais poderá ter episódio semelhante no território antártico. O atual interesse pelo Ártico (enquanto espaço que fornece novas rotas marítimas e exploração de gás e petróleo) dá indícios do que pode vir a ocorrer na Antártida.

¹⁷³ Exemplo disso foi a manifestação de preocupação do presidente Lula, em 2008, com a reativação da Quarta Frota estadunidense no Atlântico Sul – a qual já havia atuado entre 1943 e 1950.

¹⁷⁴ Como já foi posto, o interesse pelo continente africano esteve também associado aos interesses do Brasil no sistema mundial, em especial o de promover a reforma da estrutura decisória da ONU, sobretudo no Conselho de Segurança, e de instituições financeiras internacionais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Apesar dos esforços de cimentar o apoio dos vizinhos sul-americanos para a ambição de contar com um assento permanente no Conselho de Segurança, a falta de sucesso também incentiva o Brasil a buscar apoio do outro lado do Atlântico Sul (FLEMES, 2010).

quo e instituir alternativa capaz de determinar novas regras do jogo, e esforços para a ampliação da projeção externa a partir de novos paradigmas, os países africanos – vizinhos próximos separados pelo oceano e com os quais o Brasil por muito tempo compartilhou a sua trajetória histórica – se configuraram como parceiros importantes em termos econômicos, mas também geoestratégicos. Exemplo de destaque é a configuração do IBAS, o qual permite um alinhamento político no eixo Sul, unindo o oceano Atlântico e Índico a partir de laços políticos e econômicos, mas também por meio do instrumento IBSAMAR, desde 2008, indicando a possibilidade de se concentrar investimentos e esforços em uma nova distribuição de poder mundial (PEREIRA, 2013; KORNEGAY, 2013).

Nesse sentido, também convém apontar a proximidade geográfica da fronteira marítima do Brasil em relação ao continente africano, graças ao arquipélago de Trindade e Martim Vaz e ao de São Pedro e São Paulo, o qual se situa a 1010 km do ponto mais próximo da costa brasileira e a 1824 km da costa africana (CASTRO, 1999). Com relação às recentes descobertas de novas reservas de petróleo e gás no Brasil e na África, importa salientar que a existência de semelhança entre as costas brasileira e africana em termos geológicos indica a possibilidade de existência de maiores quantidades de recursos petrolíferos na camada de pré-sal também do lado africano do oceano – o que fomentou o incremento de interesses mundiais nessa região (GABRIELLI, 2010). Tendo isso em vista, evidencia-se novamente que a realidade africana faz parte da dinâmica sul-atlântica, e, igualmente, do perímetro de segurança nacional do Brasil. Nesse sentido, o incremento tanto das condições socioeconômicas africanas quanto da capacidade desses países de manter a segurança nos seus espaços marítimos é parte da agenda brasileira em direção ao Atlântico Sul.

Analisando de modo geral o quadro brasileiro, é necessário considerar uma conjuntura de oportunidades, mas de imprevisibilidades, tendo em vista o delineamento dinâmico de uma nova configuração geopolítica. A ascensão dos países do Sul, em particular as novas realidades encontradas em ambos os lados do oceano e o aumento das interações e de estabelecimentos de laços sul-sul, tem promovido um cenário de maior visibilidade mundial da dimensão sul-atlântica e, por conseguinte, de revalorização estratégica nas relações mundiais. A confluência de interesses extrarregionais nesse espaço – assunto que será efetivamente explorado na próxima seção do capítulo – pode ser vista como mais outra variável na relação, que aqui se pretende frisar, entre ressignificação brasileira do Atlântico Sul e do aumento das preocupações com temas de segurança e defesa.

Uma vez que as potencialidades destacadas acima deram base para uma nova concepção a respeito da vertente marítima do entorno geográfico brasileiro, assegurar o

acesso às mesmas se tornou um imperativo de destaque no século XXI. A percepção acerca da multiplicidade de benefícios nacionais no Atlântico Sul e, simultaneamente, da possibilidade de outros atores extrarregionais impulsionarem visões e narrativas estratégicas divergentes influenciaram no reconhecimento brasileiro de que era preciso repensar o Atlântico Sul e as políticas atinentes a essa região. Torna-se evidente, portanto, que, enquanto terreno fértil para eventos como disputas por espaços sujeitos ou não à soberania dos Estados e para ingerências externas em assuntos internos, a dimensão sul-atlântica ganhou relevo na agenda de segurança e defesa do país, dado que a percepção de ameaças por parte do mesmo foi alterada.

Cabe sublinhar, ainda, que o funcionamento do sistema internacional também tem impacto relevante nas questões relacionadas ao espaço geopolítico aqui estudado. Deve-se lembrar que, no polo de poder central, não há interesse em mudanças nas estruturas, como a partir da possibilidade de maior desenvolvimento de países da periferia, tendo em vista que poderiam modificar a correlação de forças mundiais. Nesse sentido, é pertinente reconhecer que, para os países ricos em recursos econômicos estratégicos ou que são atores influentes nas recentes mudanças geopolíticas na ordem internacional, torna-se cada vez mais essencial o desenvolvimento de capacidades defensivas que permitam dissuadir eventuais ofensivas ou focos de instabilidades provocados por forças estrangeiras (WALKER, 2015).

A ressignificação estratégica na ótica brasileira a respeito do Atlântico Sul é parte integrante de um cenário de mudanças provocadas por diversas variáveis internas e externas ao país. Considera-se que na década de 2000, com a retomada do crescimento econômico, o Brasil, sob a liderança dos governos Lula e Dilma, passou a dispor de recursos e de maior interesse em convertê-los em poder político na esfera internacional, na qual se buscou estabelecer novos padrões de relacionamento. As novas prioridades da política externa relacionadas com os novos objetivos nacionais exigiram uma maior contribuição da defesa na atuação externa. Em suma, destaca-se, assim, que a relação dinâmica entre a existência de interesses econômicos no âmbito marítimo e a prioridade dada às relações sul-sul em um cenário de revalorização estratégica regional garantiram um nível de importância sem precedentes do Atlântico Sul tanto na política externa, como na política de defesa do país – o que será mais bem explorado no último capítulo do trabalho.

3.2.2 Confluência de interesses extrarregionais

As potencialidades da dimensão sul-atlântica garantiram maior visibilidade mundial à região nos últimos anos, o que pode ser analisado a partir da maior projeção de interesses e do

consequente aumento das percepções de ameaças de segurança nesse espaço. Ao conferirem um novo posicionamento a essa área nas interações mundiais, verifica-se, além da ampliação do estabelecimento de contatos políticos e econômicos com os países sul-atlânticos, a expansão da presença militar de diversos países extrarregionais por meios e estratégias variadas.

O ambiente sul-atlântico tem correspondido, sobretudo no século XXI, à necessidade mundial de obtenção de recursos naturais para o desenvolvimento nacional, em que se destaca um contexto crescentemente marcado pela valorização de políticas de diversificação de fontes de abastecimento por parte dos países consumidores. Nesse cenário, tendo em vista o significado econômico e a dimensão estratégica de recursos energéticos, Klare (2008) aponta que os mesmos se configuram como possíveis potencializadores de conflitos, uma vez que os importadores de recursos petrolíferos aumentam a competição por controle e acesso às reservas existentes e às recém-descobertas.

É pertinente notar que a proteção do fluxo de abastecimento daqueles recursos tem adotado uma forma militar, não só a partir da presença direta das potências consumidoras, com a organização de missões, serviços de apoio militar e bases militares transatlânticas, mas também a partir de transferências de armamentos por essas mesmas aos países produtores de tais recursos estratégicos. Ademais, a busca por controle e acesso às reservas geralmente se aproveita da existência de fragilidades sociais, políticas e econômicas dos países produtores, apoiando-se em fomento de instabilidade e rupturas da ordem político-institucional, como a partir de intervenções estrangeiras veladas ou não, tentativas de golpe de Estado, entre outros. Dadas tais circunstâncias, pode-se considerar que a produção de recursos petrolíferos se constitui em si uma fonte de instabilidade (KLARE, 2008; LE BILLON, 2004).

Tal fonte de instabilidade, portanto, é significativamente encontrada na dimensão sul-atlântica, o que implica em um ambiente fértil para o desenvolvimento de antagonismos e hostilidades. Ainda, no ambiente marítimo, o aumento dos casos de crime transnacional organizado principalmente na costa atlântica da África, incluindo pirataria, tráfico humano, tráfico de drogas, entre outros, faz parte da dinâmica dessa realidade, sendo justificativa para a ampliação da presença militar nessa região ao passo em que gerou a percepção de insegurança no fornecimento de recursos. Desse modo, os desafios e as possibilidades de desestabilização do espaço sul-atlântico são ampliados aos países regionais (ABDENUR; NETO, 2014). Como salienta Sousa (2014):

Embora haja coordenação e cooperação entre os países localizados em ambos os hemisférios para enfrentar questões de segurança marítima na região, observamos que esse tipo de iniciativa ocorre normalmente em circunstâncias em que os interesses econômicos gerais estão em jogo (SOUSA, 2014, p. 19, tradução nossa).

Conjugado e relacionado a isso, como veremos a seguir, além de consideráveis fatores econômicos que têm se destacado na revalorização do Atlântico Sul, fatores de cunho político também ganham importância no espectro de preocupações de atores extrarregionais. A crescente reorganização geopolítica, caracterizada pela ascensão do Sul e pela ampliação do estabelecimento de laços sul-sul, é um exemplo de motivação para as preocupações de potências ocidentais tradicionais. Ao propiciar a criação de um espaço político meridional que tende a modificar a ordem mundial, tais potências receiam perder seu espaço de influência nesse cenário para potências emergentes, o que faz com que mobilizem esforços para se afirmarem e assegurarem seus poderes militares na região, uma vez que os impactos da crise financeira e da competitividade dos emergentes (particularmente da China) não permitem uma reversão puramente econômica (VISENTINI, 2013).

Portanto, as questões relacionadas à reconfiguração da dimensão sul-atlântica têm atraído atenção de Estados extrarregionais, bem como o aumento da militarização do espaço por Forças não pertencentes aos países limítrofes. Nesse sentido, observa-se uma confluência de interesses da qual fazem parte países regionais e extrarregionais. Decorre desse quadro uma dinâmica de competição¹⁷⁵ entre Estados por garantia de espaço e de potencialidades ali presentes. Nesse estudo, optou-se por analisar a atuação de atores extrarregionais de forma separada, dividindo entre potências ocidentais tradicionais e potências emergentes. Dessa forma, uma consideração explicativa a respeito da divisão proposta se faz necessária antes de iniciar a análise a seguir.

Tendo em vista que será analisada a presença de países emergentes extrarregionais, isto é, da China, Índia e Rússia, entende-se que, ainda que a discussão sobre a caracterização de uma potência não seja parte do escopo central do presente trabalho, é preciso fazer uma ressalva quanto à conceituação de potência emergente. A noção de emergência sugere um Estado que está crescendo dinamicamente e passando por uma transformação: um Estado cujo

¹⁷⁵ Na África, os efeitos da crescente competição econômica, política e militar entre países externos têm sido contraditórios e ambíguos. Importa reconhecer que, muitas vezes, permitiu que governos africanos ganhassem, em certa medida, maior poder de barganha com relação a seus parceiros externos. Ademais, forneceu aos governos africanos e às empresas privadas o acesso a novas fontes de empréstimos, créditos e outras ajudas financeiras, bem como acesso a novas fontes de ajuda ao desenvolvimento, além de ter aumentado o mercado consumidor de recursos africanos. Contudo, em alguns casos, as populações africanas acabam prejudicadas em termos econômicos e políticos. Uma vez que as potências externas concorrem por influência política, apoiam diferentes grupos políticos dos países africanos e, assim, intensificam, por exemplo, conflitos políticos internos (VOLMAN, 2009).

poder crescente faz com que ele questione seu lugar estabelecido no sistema internacional e se afirme mais ambiciosamente na política internacional. Dessa forma, considera-se que há evidências de que a China e a Índia se enquadram no termo de potência emergente. Entretanto, enquanto isso, o enquadramento da Rússia como potência emergente é contestável. Diferentemente, sua política externa é dominada pelo esforço em reverter seu declínio substancial das décadas de 1980 e 1990 e em estabelecer bases para um retorno ao status de grande potência (MACFARLANE, 2006). Acredita-se aqui, portanto, que seria mais adequado sugerir uma reemergência da Rússia.

Contudo, deve-se reconhecer que, com a recuperação econômica do país nos anos 2000, especialmente no contexto dos BRICS, o país tem sido definido como uma potência econômica emergente. Ademais, existem pontos que são comuns entre os países dos BRICS, que residem acerca da luta pelo fim de práticas feudais ou colonialistas, pela exploração de um modelo de desenvolvimento do Sul e pela reforma no sistema internacional financeiro (ISLAM; XIAOYUN, 2014). Considera-se que, sob um panorama de retomada dos princípios da Conferência de Bandung¹⁷⁶, China, Índia e Rússia têm se tornado atores importantes na dimensão sul-atlântica, região de tradicional influência dos países do Atlântico Norte. Assim, a atuação dos emergentes se mostra relevante para compreender os contornos da nova dinâmica na região ao passo que impulsiona oportunidades e desafios (NAIDU, 2010; PAIVA, 2011).

As oportunidades são relacionadas ao fato de que a cooperação sul-sul é crescentemente vista pelos países sul-atlânticos como uma alternativa ao apoio Norte-Sul, o qual se apresenta com condicionalidades associadas – como ajuste estrutural e reformas políticas. Ademais, o investimento dos países ocidentais tradicionais tem sido predominantemente em indústrias extrativas e não têm conduzido a crescimentos significativos, desenvolvimento ou construção de infraestruturas básicas, logística e produtiva. Portanto, as negociações com o Norte não têm se demonstrado favoráveis aos países do Sul. Enquanto isso, a cooperação sul-sul ganha destaque por exibir natureza diferente, proporcionando novas alternativas de modelo de desenvolvimento (BHATTACHARYA, 2010; MILANI; CARVALHO, 2013).

Nos últimos anos, o impulso econômico dos países sul-atlânticos se deveu muito ao impacto do crescimento da China e da Índia e do desenvolvimento de parcerias estratégicas

¹⁷⁶ Em 1955, a Primeira Conferência de Países da Ásia e da África, em Bandung (Indonésia) foi um dos primeiros passos da cooperação política entre países em desenvolvimento com o objetivo de combater as diferentes versões do colonialismo e da dominação ocidental, em nome da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo.

no eixo sul-sul. Como será visto, os emergentes têm interesses no mercado, nas oportunidades de investimento e nos recursos estratégicos daquela região. Contudo, investem em projetos para além da extração de recursos, como a reabilitação da indústria de mineração e a construção de projetos de infraestrutura, incluindo projetos de transporte e de produção de energia. Assim, muitos desses projetos podem contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico dos países africanos (NAIDU, 2009; VOLMAN, 2009; GONÇALVES, 2010; ABDENUR et al, 2014; OBI, 2010).

Ainda, em termos de empréstimos e financiamentos de projetos, a institucionalização dos BRICS tem promovido diversas oportunidades táticas e estratégias alternativas aos países do Sul em relação às instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Exemplo disso são as novas instituições criadas pelo grupo, que vão auxiliar em uma mudança positiva da arquitetura financeira global. Essas instituições incluem o Novo Banco de Desenvolvimento e o Fundo de Reserva de Contingência, os quais permitem a redução da dependência do Norte e de suas instituições e a coordenação de ação e formulação de normas alternativas no campo da cooperação para o desenvolvimento (SHAW, 2010; AYODELE; SOTOLA, 2014; ISLAM; XIAOYUN, 2014).

Ainda que o agrupamento como um todo não tenha nenhum discurso geograficamente específico a respeito do Atlântico Sul, o BRICS tem lançado projetos concretos que concernem diretamente à questão da integração da dimensão sul-atlântica, como o projeto de criação de um cabo submarino de fibra óptica para maior conectividade entre os países do grupo. À medida que as relações intra-BRICS são incrementadas, a quantidade de dados e informações que são trocadas entre esses países aumenta, criando novas necessidades para assegurar o fluxo de informação de forma eficiente e rápida. Uma vez que uma parte considerável da rede do cabo vai atravessar o Atlântico Sul, interligando a África do Sul ao Brasil, o projeto tornará a região um elo para a conectividade entre atores, garantindo a esse espaço mais uma nova relevância estratégica. Ainda, pode ser considerado parte da busca por maior autonomia dos países dos BRICS, diminuindo a dependência tecnológica deles em relação aos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, pois permitirá que os dados evitem os eixos de distribuição de comunicação do Norte (ABDENUR et al, 2014).

Não se trata apenas de uma lógica econômica, uma vez que há uma dimensão político-estratégica e a emergência de um novo paradigma socioeconômico que criam condições para a construção de projetos políticos, diplomáticos e sociais alternativos, evidenciando que há razões para expansão no espaço sul-atlântico que perpassa o próprio interesse econômico desses países emergentes. Tais relações entre países sul-atlânticos e potências emergentes

viabiliza o surgimento de nova configuração do sistema internacional, orientado pelo alinhamento político no eixo Sul. Assim, em função das potências emergentes serem consideradas revisionistas da ordem liberal internacional, percebe-se que as potências ocidentais tradicionais receiam perder suas condições históricas no cenário internacional, dado que há um quadro favorável para alteração na correlação de forças internacionais (VISENTINI, 2013; LIMA; CASTELAN, 2013).

Dessa forma, ao perceber que há padrões comuns de demanda global e concepção a respeito das estruturas do sistema internacional entre tais países comumente considerados emergentes, nota-se a existência de diferença entre as estratégias de inserção e de projeção na região sul-atlântica das potências tradicionais do Atlântico Norte e das novas potências. Em função disso, por considerar que existem modelos diferentes de relacionamento entre os países extrarregionais, ao mesmo tempo em que há uma similitude considerável entre os países considerados em emergência, optou-se por dividir a análise da confluência de interesses na dimensão sul-atlântica, de forma a simplificar a elaboração e a compreensão do estudo.

3.2.2.1 *Potências ocidentais tradicionais*

Dentre as potências ocidentais tradicionais que atuam na dimensão sul-atlântica e têm ampliado sua presença militar, os Estados Unidos se destacam, adotando medidas abrangentes com potencial de impacto para além do escopo regional. Nos anos 2000, houve uma evolução na política e na estratégia estadunidense com relação à África ao perceberem interesses político-econômicos que desejam proteger e expandir naquele continente. Embora a virada para a África tenha se dado em momento anterior¹⁷⁷, foi após o atentado de 11 de setembro, durante o governo Bush (2001-2009), no contexto de Guerra ao Terror, que os EUA encontraram justificativas para intensificar as políticas securitárias na África e lá se instalarem gradativamente¹⁷⁸, ao passo que iniciativas contra o terrorismo eram desenvolvidas¹⁷⁹

¹⁷⁷ Já em 2000, no governo Clinton, foi criado o Ato de Crescimento e Oportunidade para África (AGOA) – uma tentativa de liberalizar os mercados africanos, impulsionada pelas companhias petrolíferas estadunidenses, que já começavam a perceber a importância africana em relação aos recursos naturais (TAYLOR, 2010).

¹⁷⁸ O modelo de atuação adotado foi a criação de programas de instrução, treino e fornecimento de material a forças militares africanas. Desse modo, foram criados vários projetos de cooperação militar cuja principal finalidade foi a de capacitar as forças armadas dos países da África para participarem em operações que envolvessem os interesses estadunidenses e, assim, diminuir o emprego direto das forças dos EUA no continente (GOMES, 2010).

¹⁷⁹ O modelo de atuação adotado foi a criação de programas de instrução, treino e fornecimento de material a forças militares africanas. Desse modo, foram criados vários projetos de cooperação militar cuja principal finalidade foi a de capacitar as forças armadas dos países da África para participarem em operações. A

(SCHMIDT, 2013; TAYLOR, 2010). No entanto, em maio de 2001, antes do atentado aos EUA, foi divulgado o Relatório Cheney, a partir do qual ficou perceptível a causa do novo enfoque na África: a necessidade vital de diversificar suas fontes energéticas¹⁸⁰, uma vez que a dependência na obtenção de recursos do Golfo Pérsico precisava ser diminuída devido à crescente instabilidade na região, a qual coloca em risco seus interesses (KEENAN, 2009).

Logo, considera-se que a África passa a assumir tal papel vital aos interesses e necessidades dos Estados Unidos. Seguindo a tendência mencionada acima de que a questão energética tem adotado formas militares, verifica-se que em 2007, concomitantemente às descobertas de recursos minerais no Atlântico Sul e à reunião em torno da revitalização da ZOPACAS, os Estados Unidos anunciaram a criação do *United States Africa Command* (AFRICOM), um comando militar direcionado somente para a África¹⁸¹, atuando com apoio de uma base no Djibouti, região estratégica na África Oriental, e nas Ilhas de Ascensão, no Atlântico Sul, onde há também uma base da OTAN. A partir de então, o comando estadunidense para o continente africano se desvinculava do Comando Europeu (EUCOM) e do Comando Central (CENTCOM) e passava a abranger tanto a região do Chifre da África como a costa atlântica¹⁸² (TAYLOR, 2010).

primeira frente africana na Guerra ao Terror foi na região do leste e chifre africano, através do Conjunto Combinado força-tarefa – Chifre da África (CJTF-HOA), cujo objetivo era descobrir e desmantelar negócios internacionais terroristas no Chifre, na África Ocidental, no Iêmen e nas ilhas adjacentes no Oceano Índico. Em 2003, os EUA lançaram a Iniciativa de Luta contra o Terrorismo na África Oriental (EACTI) no Quênia, Tanzânia, Uganda, Eritreia, Etiópia e Djibouti. Além dos treinamentos militares, o EACTI estabeleceu tanto programas para impedir a lavagem de dinheiro e o financiamento terrorista, assim como programas de educação visando enfraquecer as ideologias extremistas. A segunda frente era no Sahel ocidental, através do lançamento em 2002 da Iniciativa Pan Sahel (PSI), que incluía a Mauritânia, Mali, Níger e Chade. Em 2005, o PSI foi estendido e transformado na Iniciativa de Contraterrorismo Trans-Sahariana (TSCTI). Em 2010, TSCTI se transformou em Parceria de Contraterrorismo Trans-Sahara (TSCTP) incluindo Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Mauritânia, Mali, Níger, Chade, Senegal, Nigéria e Burkina Fasso. Além desses exemplos, o século XXI foi marcada por uma série de intervenções na África (SCHMIDT, 2013).

¹⁸⁰ Contudo, deve-se ter em mente o recente desenvolvimento de uma nova tecnologia para extração de petróleo a partir de rochas de xisto – o que tem potencializado consideravelmente a produção interna dos Estados Unidos. Tal técnica é bastante polêmica em função dos riscos ambientais que acarreta, como a possível contaminação de águas de fontes naturais, a infiltração de produtos químicos no solo e até um possível aumento na ocorrência de tremores de terra (XISTO..., 2013).

¹⁸¹ Com as mudanças ocorridas no cenário mundial e a crescente escassez de recursos, o estabelecimento militar estadunidense começou a realizar profundas alterações em suas organizações de combate, de apoio e nas organizações voltadas para a aplicação das mais novas tecnologias, tornando-se uma Força com maior mobilidade e apresentando comandos específicos para cada área geográfica de acordo com a visão da estratégia militar dos Estados Unidos (FRAGELLI, 2010).

¹⁸² A sua declarada função oficial é relacionada ao desenvolvimento e aos serviços humanitários, além de buscar a segurança dos países africanos – tendo em vista eventuais ameaças terroristas, conflitos de pirataria e migrações desenfreadas (TAYLOR, 2010). Quando anunciava o estabelecimento do AFRICOM, o Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert Gates, designou a função do Comando como a de “[...] supervisor de cooperação para a segurança, desenvolvimento de capacidade de parcerias, apoio de defesa para missões não-militares e, se ordenado, operações militares dentro do continente.” (ESTERHUYSE, 2010, p. 75).

O AFRICOM não só permite que o exército estadunidense coordene melhor suas operações e programas, também possibilita que o Departamento de Defesa se articule melhor com outras agências dos Estados Unidos, como a Agência Central de Inteligência (CIA), assim como com os governos britânico e francês (RUIPIYA; SOUTHALL, 2009). Ademais, ainda que as forças navais estadunidenses na costa atlântica estejam normalmente sob o comando da Quarta Frota, com base no Mediterrâneo, e sob outros comandos da Marinha dos Estados Unidos, o AFRICOM passou a auxiliar também a coordenação de diversas operações navais nessa região. Importa assinalar que a Marinha estadunidense tem aumentado o nível e o ritmo de suas operações militares em águas africanas nos últimos anos¹⁸³, firmando acordos de acesso às bases militares locais de diversos países sul-atlânticos, como Gabão, Gana, Namíbia, São Tomé e Príncipe, Senegal e Serra Leoa. Assim, permite que não estabeleça necessariamente suas próprias bases, uma vez que encontra variadas facilidades em tais acordos estabelecidos com governos africanos (VOLMAN, 2009).

Na área de operações do AFRICOM, a África observou o maior crescimento no envio de tropas de elite dos Estados Unidos do que qualquer outra região do mundo durante os anos 2000. Em 2006, apenas 1% dos soldados especiais enviados para fora dos Estados Unidos foram estacionados nessa região. Já em 2016, 17,26% de todas as Forças Especiais estadunidenses mandadas ao exterior foram dirigidas, ao menos, a 33 países africanos, sendo essa porcentagem somente menor em relação àquela enviada ao Oriente Médio (TURSE, 2016). Ademais, através de treinamento militar e da venda de armas, os EUA mantêm regimes-chave no poder no continente africano, os quais normalmente se tratam de grandes exportadores de petróleo. Desta forma, os EUA retomam uma política já utilizada no Golfo Pérsico ao se posicionarem em locais estratégicos no continente africano, firmando boas relações políticas e acordos bilaterais com alguns países, sem necessitar de uma intervenção direta para tal (VOLMAN, 2009; GARCÍA, 2011).

Encaixando-se notadamente no cenário de busca estadunidense de diversificação de fontes, a crescente abundância de recursos petrolíferos no Golfo da Guiné¹⁸⁴ também¹⁸⁵ tem

¹⁸³ A União Europeia também participa em exercícios conjuntos juntamente da Marinha estadunidense. Além de ter separadamente, desde 2012, o seu projeto “Rotas Marítimas Críticas – Golfo da Guiné” (CRIMGO, sigla em inglês), o qual busca combater a pirataria por meio do treinamento das marinhas regionais, do compartilhamento de informações, do aprimoramento das capacidades das guardas costeiras regionais, e do desenvolvimento de operações em conjunto (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014).

¹⁸⁴ A maior parte das reservas de Angola, da Nigéria, da Guiné Equatorial e de São Tomé ainda não foi descoberta, mas atrai enormes investimentos externos. Os países que lá se encontram possuem, para além de recursos petrolíferos, abundantes recursos renováveis e não renováveis, além dos principais portos marítimos, sendo por onde transita considerável parte do comércio marítimo dessa parte da África e de países do interior, sem saída para o mar (BENY, 2007; MONIÉ, 2012; GONZALEZ, 2016).

impulsionado a maior presença militar estadunidense. Mantendo a tendência para proteger as linhas de fornecimento, os Estados Unidos lançaram o Centro Regional de Vigilância Marítima, em 2009, e instalaram bases militares, em 2013, nas ilhas de São Tomé e Príncipe, a partir dos quais têm total controle das embarcações que trafegam pela região litorânea africana, especialmente nas costas nigeriana e angolana, onde a maior parte do petróleo do Golfo é produzida¹⁸⁶, buscando garantir a segurança dos fluxos comerciais nessas águas¹⁸⁷. Adicionalmente, com os mesmos objetivos, lançaram o programa *African Partnership Station*, em 2010, o qual inclui visitas das Forças Armadas estadunidense, treinamento de tropas, entre outros, na região. Ainda, para além do âmbito naval, os Estados Unidos têm utilizado o espaço aéreo e o território do Senegal, de Camarões, do Gabão e da Guiné Equatorial para diversas operações militares nessa região estratégica do continente (GONZALEZ, 2016; US..., 2016).

Tendo em vista que os Estados Unidos realizam operações e exercícios navais frequentes no Atlântico Sul, é importante lembrar que esse país ainda não ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, por considerar que águas além do Mar Territorial – isto é, a Zona Contígua e a Zona Econômica Exclusiva – são águas internacionais e podem ser utilizadas para a realização de manobras militares. Dessa forma, medidas que aumentam a presença naval estadunidense nas águas sul-atlânticas tendem a despertar a atenção de países regionais no que diz respeito à garantia da proteção e soberania das potencialidades situadas nas suas plataformas continentais.

Ainda no espaço marítimo sul-atlântico, destaca-se, em 2008, a reativação da Quarta Frota da Marinha estadunidense no Atlântico Sul, a qual já havia atuado durante a Segunda Guerra Mundial. Integrada ao Comando do Sul (*United States Southern Command – SOUTHCOM*), foi reativada sob o pretexto de salvaguardar a região latino-americana do tráfico de ilícitos, do terrorismo e da pirataria (ARRAES, 2008). Em função do contexto em que se insere a reativação, aponta-se que o objetivo real é ampliar acesso às recentes descobertas de jazidas de petróleo na camada pré-sal. Em 2011, os EUA estabeleceram como

¹⁸⁵ Além de não apresentar acentuadas convulsões políticas e sociais, o Golfo da Guiné concentra 70% da produção petrolífera da África. Em 2007, quando foi anunciada a criação do AFRICOM, a África Subsaariana (onde se encontram 30% do Golfo da Guiné) já fornecia 20% da demanda dos EUA (ESTERHUYSE, 2010). Em 2016, o Golfo Pérsico forneceu 18% da demanda do país (EIA, 2017).

¹⁸⁶ Cabe apontar que as ilhas de São Tomé e Príncipe, localizadas no Golfo da Guiné, têm sido atrativas aos Estados Unidos em termos de reservas petrolíferas, onde grandes indústrias estadunidenses têm também instalado plataformas petrolíferas e realizado atividades de perfuração (GONZALEZ, 2016).

¹⁸⁷ O ministro da Defesa santomense tem solicitado ajuda internacional para combater a pirataria marítima, sustentando que os Estados Unidos não compartilham todas as informações obtidas pelo radar instalado na ilha (SÃO..., 2013).

prioridade o acesso ao mercado brasileiro de energia a partir de um documento do governo denominado *Blue Print for a Secure Energy*. Em três das sete diretrizes estratégicas descritas pelo documento, o Brasil surgiu como ator fundamental para o setor energético estadunidense – pré-sal¹⁸⁸, biocombustíveis e hidrocarbonetos não convencionais (gás de xisto) (BORON, 2014; LEÃO, 2017).

Além disso, os estadunidenses visam reafirmar sua proeminência militar no continente, aparentemente no intuito de intimidar países sul-americanos que acabavam de eleger presidentes de tendência esquerdista e que fomentavam a integração da região¹⁸⁹, como com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)¹⁹⁰, em 2008. Nesse argumento, destaca-se também a crescente aproximação militar entre Venezuela e Rússia e entre outros países da região com países emergentes (BANDEIRA, 2009; SILVA, 2014). Costa (2012) assinala que foi, mais especificamente, uma resposta à rápida ascensão do poder econômico e político do Brasil na América do Sul, sendo, portanto, uma medida destinada a contrastar essa influência¹⁹¹.

Na esteira da renovação dos comandos estratégicos estadunidenses, em 2008, ocorreu a criação do *Air Forces Southern* (AFSOUTH), sendo a transformação da 12ª Força Aérea dos Estados Unidos para as atividades aéreas do Comando do Sul. Seu escopo de atuação é a América do Sul e tem como objetivo o comando, controle e vigilância do espaço aéreo da região. É importante notar que, como elemento de aproximação, os estadunidenses fazem exercícios conjuntos com países da região (ACTIVITIES..., 2017). Ainda, ampliaram suas bases militares em diversos espaços sul-americanos, como na Colômbia, Peru, Paraguai e Chile; além de contarem com um centro de treinamento em Fuerte Aguayo, no Chile e um

¹⁸⁸ Convém destacar que recentemente companhias estadunidenses passaram a expressar maiores interesses em atuar no pré-sal (LEÃO, 2017). Isso se dá após alterações na lei do pré-sal já no governo de Michel Temer (ex-vice-presidente e presidente ilegítimo do Brasil desde 2016), que retira a obrigatoriedade da Petrobras de participar da extração de petróleo do pré-sal, abrindo espaço para empresas transacionais.

¹⁸⁹ A atuação do presidente Obama quanto ao fortalecimento da América do Sul como região integrada e autodeterminada foi evidente. Ele endossou a atuação de governos de cunho liberal, como recentemente o de Mauricio Macri (2015-) na Argentina, além de ter fomentado a criação de projetos que buscavam o fim do ímpeto integracionista (como a Parceria Trans-Pacífica – TPP, a qual tem a intenção de fazer com que os países da sua tradicional zona de influência diminuam as relações com a China). Nesse quadro, pode-se inserir o escândalo de espionagem dos Estados Unidos com relação ao Brasil, podendo ser avaliado como uma ofensiva frente aos países que se projetam como líderes das regiões. Essa situação se enquadra também na guerra econômica contra as empresas desses países e na intenção da captura de seus recursos naturais.

¹⁹⁰ Em certos campos, esses novos acordos competem diretamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual os EUA continuam sendo um membro influente.

¹⁹¹ Contudo, é importante salientar que independente da existência formal da Quarta Frota, os Estados Unidos poderiam intervir rapidamente no caso de instabilidade contrária aos interesses estadunidenses na região sul-atlântica (FRAGELLI, 2010). Ademais, a restauração da Quarta Frota não significa maior mudança nas atividades militares dos Estados Unidos no Atlântico Sul, apenas oficializou uma presença que de fato nunca deixou de existir, mas visando a demarcar e reafirmar o Atlântico Sul como área sob seu domínio (BANDEIRA, 2009).

centro de ajuda humanitária em El Chaco, na Argentina¹⁹². Paralelamente, há também a relação militar estreita entre Washington e Bogotá, materializada no Plano Colômbia¹⁹³ (OLIVO; NAVARRO, 2012; BANDEIRA, 2009). Nesse sentido, Bertaccini (2013) aponta em sua pesquisa que, para além das relações estreitas entre os Estados Unidos e países da região associados na Aliança do Pacífico, os estadunidenses se encontram presentes em 76 lugares já confirmados na América Latina, sendo por meio de Postos de Operação Avançada (SOA), de bases militares tradicionais, entre outros.

Nesse quadro de crescente militarização estadunidense no espaço em questão, considera-se também, além da questão energética, a preocupação acerca do crescente envolvimento de potências emergentes, sobretudo a China, na dimensão sul-atlântica (VOLMAN, 2009). Em busca de recuperação do espaço de influência no hemisfério, preocupa-se não só com o fortalecimento das relações diplomáticas, comerciais e de defesa entre asiáticos e países da região, mas também em relação aos interesses chineses em recursos petrolíferos e sua contrapartida de investir em infraestrutura nesse e em outros setores – o que é atrativo aos africanos por se adequar às suas necessidades (GONÇALVES, 2010; GONZALEZ, 2016).

Potências europeias também se encontram presentes buscando manter suas posições históricas no espaço sul-atlântico. Ameaçadas pela maior presença de atores emergentes, sobretudo na África, focam em uma estratégia de manter suas influências políticas, em função das pretensões econômicas, por meio dos laços históricos e da cooperação multilateral. Assim, com destaque para o Reino Unido, a França e Portugal, tais países continuam a procurar meios de intervir no desenvolvimento econômico, político, diplomático e militar dos países da região, ainda que atualmente haja maior autonomia sobre decisões político-econômicas em grande parte de suas ex-colônias.

O Reino Unido possui, desde o período colonial, oito ilhas no Atlântico Sul que se constituem em verdadeiros trampolins de valor estratégico¹⁹⁴, formando triângulos geoestratégicos. Um desses triângulos é formado por Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, sendo base de apoio na Rota do Cabo; outro, composto por Gough, Órcadas do Sul,

¹⁹² Convém destacar que a província de El Chaco se localiza acima do aquífero de Guarani, o maior manancial de água potável transfronteiriço do planeta e segundo subterrâneo até então, além de se localizar próximo à Tríplice Fronteira.

¹⁹³ Em 2016, o governo colombiano e as Forças Armadas da Colômbia ratificaram acordo de paz, implicando no fim da guerra civil, o que fez com que o Pacto Colômbia perdesse sentido de existência.

¹⁹⁴ Ademais, as ilhas no Atlântico Sul geram não só zonas econômicas exclusivas (ZEE), mas também outras plataformas continentais externas. O resultado final é a extensão dos direitos soberanos sobre milhões de km² do fundo do oceano e da coluna de água. Ainda, recentemente, o governo britânico passou a pleitear a ampliação das plataformas continentais de suas ilhas no Atlântico Sul (DODDS; BENWELL, 2010).

Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Apenas um deles não é conformado por território somente britânico, sendo composto por domínios brasileiros (Fernando de Noronha e Ilha de Trindade) e as Malvinas – ocupada pelos britânicos, mas de soberania contestada pela Argentina¹⁹⁵ (CASTRO, 1999).

Como apontam documentos oficiais britânicos, um dos focos prioritários da estratégia securitária do país é o de prevenir e enfrentar riscos e ameaças nos territórios ultramar, dentre eles os que se localizam naquele oceano (UNITED KINGDOM, 2010). Assim, a preservação do acesso às facilidades existentes na área, de modo a garantir a passagem para tais territórios, é um elemento da política britânica em relação à região¹⁹⁶ (TILL, 2007). De acordo com Dodds (2013, p. 170, tradução nossa), “[h]á ampla evidência que sugere que o Reino Unido está reforçando seu envolvimento e sua presença no Atlântico Sul e na Antártida.”

Nas Malvinas, os britânicos dispõem de instalações militares de grande porte. A base aérea britânica que lá se encontra se constitui como um recurso bastante estratégico no Atlântico Sul, sendo conhecida pelos locais como a “Estrela da Morte”, contando com avião bombardeiro e de transporte, aviões de caça, e helicópteros. Ainda, essa Ilha apresenta forças navais de última geração, tais como navios de combate e de patrulha, e submarino nuclear (ainda não admitido oficialmente) patrulhando a região. Além disso, há também um contratorpedeiro *destroyer* HMS Dauntless, um dos navios de guerra mais modernos do Reino Unido, em estado de patrulha permanente no Atlântico Sul, desde 2012 (COSTA, 2012).

Importante identificar que a disputa com relação às Malvinas deve ser compreendida juntamente com a questão antártica¹⁹⁷. Ambas devem ser abordadas de forma integral, pois como aponta Till (2007, p. 160), “[...] o Reino Unido vê o conjunto de seus interesses no Atlântico Sul como inter-relacionados – inclui tudo, da Ilha de Ascensão até a Antártica.”. As Malvinas e a sua base militar britânica garantem vantagens geopolíticas ao Reino Unido, ao passo que são consideradas como uma porta de entrada estratégica para o resto da região. Nos anos 2000, nota-se uma política mais proativa de consolidação dos interesses soberanos do

¹⁹⁵ A Argentina tem questionado essa situação diplomaticamente, recorrendo a órgãos multilaterais e buscando chamar a atenção de países latino-americanos e africanos para essa questão. A Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização das Nações Unidas (CLPC) recentemente ratificou um pedido da Argentina para ampliação da plataforma continental do país, aumentando em 35% sua superfície. De acordo com as novas fronteiras, as Malvinas e as ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (também são parte da disputa territorial entre Argentina e Reino Unido) passam a estar incluídas nas águas argentinas (GRABENDORFF, 2016). No entanto, não haverá mudanças no sentido de que a Argentina não exercerá direitos soberanos sobre territórios e espaços marítimos que o Reino Unido administra unilateralmente.

¹⁹⁶ Portanto, há um interesse do Reino Unido em desenvolver relações ainda mais próximas com países nesse trajeto, como com o Brasil (TILL, 2007).

¹⁹⁷ A Argentina possui a maior quantidade de bases permanentes na Antártida, junto com a Rússia, contando com seis bases cada uma. Somando às bases de verão, os argentinos têm um total de treze bases ativas, enquanto os britânicos possuem cinco (duas permanentes e três de verão) (CAPLAN; EISSA, 2015, p. 11).

Reino Unido nesse espaço sul-atlântico, com ajuda de suas possessões ao longo do oceano¹⁹⁸ (CAPLAN; EISSA, 2015; DODDS, 2013).

Com relação às outras ilhas sul-atlânticas, importa assinalar que a base localizada na Ilha de Ascensão, onde há um aeródromo, é utilizada tanto por britânicos quanto por estadunidenses, permitindo controlar o tráfego oceânico em posição estratégica¹⁹⁹. Ao redor das Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, o Reino Unido criou em 2012 uma Área Marítima de Proteção que abarca mais de um milhão de km² e tem o objetivo de proteger a riqueza em biodiversidade que possui tal região (CAPLAN; EISSA, 2015). Em Santa Helena, um novo aeroporto vem sendo construído desde aquele mesmo ano, sendo programado para uso civil, mas é necessário salientar que sua instalação moderna é capaz de sustentar toda a gama de aviões militares da OTAN. Ainda, a sua proximidade do porto de Walvis Bay, na Namíbia – onde a China planeja construir uma base naval, já que conta crescentemente com boas relações com os namibianos –, é bastante vantajosa (O'BRIEN, 2015).

Portanto, é evidente que tais territórios ultramarinos proporcionam grande cobertura britânica sobre o Atlântico Sul. Já na África, o Reino Unido tende a agir indiretamente, como em conjunto com suas empresas petrolíferas e associações afins, evitando se envolver em questões maiores, mas ainda focando na segurança dos seus recursos. Nesse sentido, o governo britânico estabeleceu em 2013 o Centro de Intercâmbio de Informações de Comércio Marítimo (*Maritime Trade Information Sharing Centre – Gulf of Guinea – MTISC-GoG*) em Gana, no Golfo da Guiné, no intuito de auxiliar medidas contra pirataria (UKEJE; MVOLO ELA, 2013). Em 2016, esse centro foi substituído por um centro de Conhecimento do Domínio Marítimo para Comércio (*Maritime Domain Awareness for Trade – Gulf of Guinea – MDAT-GoG*), a partir do qual as operações são realizadas pelas Marinhas britânica e francesa (THE MARITIME..., 2016).

A França é outro ator extrarregional na região sul-atlântica. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional da França, o país reconhece um papel particular para a África na

¹⁹⁸ Desde o governo de Nestor Kirchner (2003-2007), mas sobretudo durante os governos de Cristina Kirchner (2008-2015), intensificou-se a busca pela recuperação da soberania das Malvinas e, por conseguinte, pioraram as relações entre Argentina e Reino Unido. Em 2011, a tensão com a Argentina foi ampliada devido à extração de petróleo por parte dos britânicos nas Malvinas (DODDS, 2013). Ainda, como já foi mencionado, em 2012, em comemoração aos trinta anos desde a Guerra das Malvinas, o governo britânico enviou à Ilha um dos mais modernos navios militares da Marinha Real, reafirmando a intenção de consolidar seu lugar no Atlântico Sul (CAPLAN; EISSA, 2015). Mais recentemente, importa salientar que o governo de Macri (2015-) da Argentina busca ampliar relações Norte-Sul, o que trará impactos na disputa pelas Malvinas (GRABENDORFF, 2016). Por exemplo, a visita do presidente Barack Obama a Buenos Aires, em 2016, selou um acordo para a instalação de duas bases militares dos EUA no país: uma em Ushuaia, na Terra do Fogo, a qual pode ser vista como uma projeção próxima e direta sobre a Antártida; e outra na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, como uma projeção sobre o aquífero Guarani (MACRI..., 2016).

¹⁹⁹ Está localizada na parte mais estreita entre o nordeste do Brasil e a costa ocidental africana.

sua defesa e estratégia de segurança nacional (FRANCE, 2013). Há um protagonismo francês na tentativa de recuperar espaços perdidos no continente. Se por um lado tenta manter sua hegemonia e influência sobre países africanos mais fragilizados e ricos em recursos naturais e minerais, mantendo uma relação estreita com suas ex-colônias africanas a partir de acordos de cooperação em diversas áreas²⁰⁰; por outro, busca a multilateralização de sua atuação através da divisão do espaço, sobretudo, com Reino Unido e EUA (TAYLOR, 2010; VERSCHAVE, 2004).

Exemplo que materializa essa estratégia francesa é o *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (ReCAMP), com a associação da União Europeia. O ReCAMP consiste em um apoio à formação e ao treino militar africano e, se for necessário, a empenhamentos operacionais. Embora seja uma medida teoricamente para diminuir o engajamento francês na África, o que acaba acontecendo de fato é uma legitimação da continuação da presença militar francesa no continente ao mesmo tempo em que continuam a inserir em território africano seus meios e doutrinas²⁰¹ (CHAFER; CUMMING, 2011). Nesse mesmo sentido, em 2011, a França lançou o projeto “Apoio à reforma do setor de segurança marítima no Golfo da Guiné” (ASECMAR) para ajudar Benin, Togo e Gana a melhorar seus meios militares para que possam assegurar a segurança marítima. Para isso, o país implementou um fundo de solidariedade prioritária para juntar recursos para auxiliar tais países a elaborar estratégias marítimas de segurança nacional, treinar civis e exércitos, e aprimorar a coordenação entre os três vizinhos na região, aos quais se juntaram Nigéria, Costa do Marfim e Guiné (UKEJE; MVOLO ELA, 2013; LUNTUMBUE, 2012).

Quanto ao outro lado do oceano, a partir de seu departamento ultramarino, a Guiana Francesa, a França comporta uma base naval ultramarina, além de centros espaciais, como o Centro Espacial de Kourou (centro de lançamentos da Agência Espacial Europeia) e bases aéreas. Merece atenção por ser um território de um país europeu na América do Sul, próximo à Amazônia, que pode ser usufruído pela França principalmente diante de conflitos ou da necessidade de acessar recursos estratégicos para seus interesses vitais ou de seus aliados da OTAN. Em uma situação dessas, a Guiana Francesa assegura uma posição estratégica aos franceses na dimensão sul-atlântica, garantindo a capacidade de bloquear a foz da Bacia

²⁰⁰ O país mantém a postura do *Françafrique*, buscando manter os países africanos dependentes da França. Ressalta-se que o *Françafrique* é considerado uma caricatura do neocolonialismo (VERSCHAVE, 2004), o qual é o processo de dominação política e econômica estabelecido pelas potências capitalistas na tentativa de perpetuar o colonialismo a partir do estabelecimento de relacionamentos estreitos com elites africanas (N’KRUMAH, 1967).

²⁰¹ Importa assinalar que a França foi responsável pelo treinamento das Forças Armadas de suas ex-colônias africanas, o que garantiu a manutenção da influência francesa dentro do setor militar destes países (GREGORY, 2000).

Amazônica controlada pelo Brasil, de se projetar para a Amazônia e de limitar a passagem entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul²⁰² (Figura 2) (FIORI; VATER; PADULA, 2013).

Figura 2 – Potências ocidentais tradicionais na dimensão sul-atlântica



Fonte: Monteiro (2017).

Assim como o Reino Unido, o território ultramarino francês agrega ao país uma área extensa de mar, passível de conter diversos recursos. Portanto, além do valor geopolítico, há interesse na manutenção da posse sobre estes espaços em função das possibilidades de exploração econômica das áreas marítimas correspondentes. Nesse sentido, em 2009, o governo francês lançou o “Livro Azul: Estratégia Nacional para o Mar e os Oceanos”, documento no qual destacou, entre outros aspectos, o potencial benefício para o país oriundo das riquezas marítimas, sobretudo aquelas encontradas nos seus territórios ultramarinos, como a Guiana Francesa (FRANCE, 2009). Ainda quanto às riquezas marítimas, importa mencionar que a França tem ampliado sua presença no setor de energia no Brasil, por meio da compra de participações no pré-sal nos campos de Libra e de Iara (LEÃO, 2017).

Portugal também busca manter sua presença na dimensão sul-atlântica. Não só devido às condições geopolíticas, os laços culturais com as suas ex-colônias na região, de acordo com a visão portuguesa, fariam do país um ator crucial no Atlântico Sul (MARTIN, 2002). Principalmente depois que a crise financeira mundial afetou sua economia, Portugal teve

²⁰² Vale lembrar da Guerra da Lagosta, em 1963, entre Brasil e França, em função da presença de barcos de pesca franceses em águas brasileiras (OLIVEIRA, 2012).

maiores dificuldades de atuar nesse espaço em função da limitação de recursos e capacidades materiais. Contudo, no intuito de contemplar seus interesses econômicos e estratégicos na região revalorizada, Portugal incentiva uma política de pivô na relação europeia-africana, esforçando-se para incorporar o Atlântico Sul nas preocupações estratégicas da União Europeia, com base na compreensão de que não se pode pensar a dimensão de segurança deste oceano como um espaço geoestratégico dividido (SILVA, 2014; SEABRA, 2014).

A tentativa lusa de aproximar-se de suas ex-colônias sob a égide da União Europeia pode ser vista, por exemplo, a partir do lançamento, em 2007, das Cúpulas União Europeia-Brasil e União Europeia-África, e do estabelecimento de uma parceria estratégica com Cabo Verde²⁰³, durante a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia (PENHA, 2011). Denota-se também a maior atenção dada à região sul-atlântica a partir do estabelecimento de projetos de cooperação técnico militar para segurança e vigilância marítima com países africanos, sobretudo países africanos lusófonos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assim como a partir do número significativo (27.840) de militares treinados por Portugal na região entre 2003 e 2010 (SEABRA, 2014, p. 338).

Importante notar que Portugal também faz parte da OTAN. O país teve envolvimento ativo na revisão e atualização da estratégia da Aliança, vendo a ocasião como uma oportunidade de influenciar a organização a reajustar o foco (SEABRA, 2014). Portanto, o país corroborou com a elaboração do Novo Conceito Estratégico, discutido ao longo dos anos 2000 e aprovado em Lisboa, em 2010, cujo conteúdo assume que a organização é afetada por questões além de suas fronteiras no norte, possibilitando a expansão de ação e, por conseguinte, a intervenção no sul do oceano (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO, 2010).

Essa percepção vai ao encontro da chamada Iniciativa da Bacia do Atlântico (IBA), parte do estudo *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S. – EU Partnership* publicado por instituições e *think tanks* europeus e estadunidenses²⁰⁴ em 2009. Considerando o oceano Atlântico como palco central na globalização e reconhecendo a crescente importância dos fluxos de comércio nesse espaço, tal iniciativa promoveu o fim da linha histórica entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul ao passo que todos os países atlânticos e a Europa deveriam se unir em face das oportunidades e dos desafios decorrentes das mudanças no sistema

²⁰³ Cabo Verde é um país insular que ocupa uma posição geoestratégica privilegiada entre Atlântico Norte e Sul, tendo, por esse motivo, despertado o interesse de potências mundiais.

²⁰⁴ Atlantic Council of the United States; Center for European Policy Studies; Center for Strategic and International Studies; Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS; Fundacion Alternativas; Prague Security Studies Institute; Real Instituto Elcano; Swedish Institute of International Affairs (HAMILTON; BURWELL, 2009).

internacional. Ademais, tal documento deixa claro que energia é uma questão crucial, afirmando, inclusive, que os Estados Unidos dependem mais do Atlântico Sul para importação de recursos energéticos do que do Oriente Médio e que, tanto os estadunidenses quanto os europeus necessitam de acesso livre e seguro aos recursos disponíveis nessa região (HAMILTON; BURWELL, 2009, p. 66-68). Essa iniciativa é, portanto, emblemática no que diz respeito ao crescente interesse das potências ocidentais na região sul-atlântica.

3.2.2.2 *Potências emergentes*

A China tem incrementado de forma expressiva seus interesses e sua presença na dimensão sul-atlântica, tanto em espaço oceânico como continental. Desde o fim da década de 1990, o país busca expandir sua presença em âmbito internacional no intuito de ampliar sua experiência externa, reforçar a competitividade de suas empresas – as quais são crescentemente estimuladas a investir em outros países –, diversificar mercados, e estabelecer contatos político-diplomáticos para ampliar poder de manobra e influência em questões internacionais²⁰⁵. Nesse quadro se insere a dimensão sul-atlântica, como demonstram os documentos oficiais chineses que preveem políticas chinesas para África e América Latina, publicados em 2006 e 2008, respectivamente²⁰⁶. A expansão do raio de atuação nessa região inclui não só o Estado chinês, por meio de sua proativa diplomacia²⁰⁷ e de acordos de cooperação, mas também um vasto número de empresas (estatais e do setor privado) e a maior quantidade de chineses nas comunidades da diáspora chinesa²⁰⁸ (ABDENUR; NETO, 2015; NEVES, 2013).

Esse novo estágio de envolvimento chinês na dimensão sul-atlântica não deve ser avaliado somente por sua significativa repercussão, mas principalmente por incidir sobre ponto crucial das recentes alterações sistêmicas que podem vir a provocar uma reestruturação da hierarquia de poder mundial. Nota-se uma reconfiguração na região na medida em que a

²⁰⁵ A China tem modificado o comércio global e fomentado variados laços geopolíticos. A partir do novo plano *One Belt, One Road*, exposto pelo Presidente Xi Jinping em 2017, o qual anunciou uma nova ordem econômica global, posicionando seu país como alternativa aos Estados Unidos. O país se compromete em direcionar \$1 trilhão a investimentos em infraestrutura, cobrindo mais de 60 países na Europa, Ásia e África.

²⁰⁶ São intitulados “*China’s African Policy*” e “*China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*”.

²⁰⁷ Como exemplo, as visitas de líderes chineses na África merecem destaque nas relações bilaterais, as quais evoluíram, nos últimos anos, de um caráter predominantemente político-ideológico para um de cunho político-econômico (BRAUTIGAM, 2009).

²⁰⁸ Na África, os números têm aumentado muito em função de utilizarem mão-de-obra chinesa naquele continente. Tal fato tem sido foco de críticas por países externos, mas também por africanos, em razão dos efeitos negativos sobre a economia e sobre a oferta de empregos para mão-de-obra africana (GONÇALVES, 2010).

China se apresenta como um ator de relevância naquele espaço, visualizando a África e a América do Sul como linha de frente na sua busca por mais influência global. Com uma estratégia de aproximação caracterizada por propostas diferenciadas, mais abrangentes e contrastantes com as práticas dos antigos parceiros dessas nações, a China desafia progressivamente a influência dos Estados Unidos e outras potências ocidentais na área²⁰⁹ (PENHA, 2011; ABDENUR, NETO, 2015).

Nesse sentido, a expansão chinesa sob o aspecto político-econômico preocupa os outros atores extrarregionais na dimensão sul-atlântica. O papel político da China no Atlântico Sul tem crescido também como consequência de mudanças-chave em sua política exterior. Antes do início do novo século, os responsáveis dessa política começaram a promover o conceito de desenvolvimento pacífico, assim como os princípios de benefício mútuo e de não-intervenção em assuntos internos, sem apresentar exigências políticas nas relações com parceiros internacionais²¹⁰. No que diz respeito aos enfoques chineses na região, seu discurso diplomático enfatiza o pertencimento ao Terceiro Mundo e identifica-se como país parceiro na busca de desenvolvimento, o que diferenciaria das potências do Norte. Assim, o estabelecimento de vínculos de afinidade política²¹¹ é de interesse chinês, pois, além de terem

²⁰⁹ No lado africano, o que chamou a atenção dos países tradicionais, que logo começaram a ampliar ainda mais suas presenças na região, foi o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), iniciado em 2000, mas seguido por novas edições a cada três anos. Considerado central na política chinesa na África, o FOCAC tem sido fundamental para a intensificação das relações sino-africanas, atuando como uma plataforma para divulgar naquele continente os benefícios da cooperação com a China. Em cada encontro, é estabelecido extenso programa de metas para os três anos seguintes, o qual normalmente inclui doações financeiras, empréstimos a taxas privilegiadas, cancelamentos de dívidas, e projetos de cooperação em diferentes áreas, assim como construção de escolas, universidades e hospitais. Cabe apontar que, seis meses antes do primeiro encontro em 2000, o Eximbank (banco para financiar importações e exportações chinesas) previu que entregaria 20 bilhões de dólares nos três anos seguintes para financiar exportações e negócios chineses na África. Enquanto isso, os compromissos de empréstimos do Banco Mundial para a África em um período similar de três anos (2006-2008) totalizaram 17 bilhões de dólares (BRAUTIGAM, 2009).

²¹⁰ A postura chinesa de não impor condicionalidades – como as impostas pelo Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais ou por governos ocidentais – por postular que, por exemplo, direitos humanos são mais bem servidos pelos resultados do desenvolvimento econômico do que condicionalidades políticas, é frequentemente criticada pelo Ocidente por criar laços com grupos dominantes em países sem instituições democráticas consolidadas. Ao apontarem que o China estaria compactuando com práticas autoritárias e corruptas desses governos e incentivando sua perpetuação, acreditam que o apoio chinês contribuiria, assim, para fortalecer a base de poder desses grupos e, conseqüentemente, a sua capacidade de dissuadir ou derrotar eventuais opositores. Nesse sentido, tais relações estimulariam a instabilidade política nesses países, aumentando a capacidade de repressão governamental, por um lado, e a insatisfação popular e movimentos organizados de resistência, por outro. Embora em muitos casos tais críticas sejam válidas, as práticas da China não são únicas. Há anos, os Estados Unidos usam os mesmos meios para construir laços com regimes africanos repressivos – particularmente em países produtores de petróleo como Argélia, Nigéria, Angola, Chade e Guiné Equatorial (SAUTMAN; HAIRONG, 2006; SOUTHALL, 2009; VOLMAN, 2009).

²¹¹ Tanto em suas estratégias bilaterais como multilaterais no Atlântico Sul, a China aposta no poder brando para intensificar os vínculos. Como exemplo, pode-se citar a abertura de dezenas de Institutos Confúcio em território africano e sul-americano; patrocínio de eventos culturais; lançamento de oportunidades de intercâmbios acadêmicos; entre outros (ABDENUR; NETO, 2015).

reflexos positivos no campo econômico, também possibilita a união de esforços para alcançar objetivos de longo prazo, como a reforma da governança global, a ampliação de apoio a Pequim e o fim do reconhecimento de Taiwan (ABDENUR; NETO, 2015).

Em âmbito econômico, a cooperação econômica e assistência chinesa diferem em relação ao que já foi visto na região, tanto em conteúdo como em normas de prática de ajuda. Influenciados principalmente pela experiência chinesa de desenvolvimento e pelas preferências dos países beneficiários, os programas de cooperação econômica e assistência dão enfoque à construção infraestrutura e ao impulso de produção, justamente o que costuma ser menosprezado pelos doadores tradicionais. Partindo de um novo paradigma de desenvolvimento, considera-se que a China age diferente enquanto país doador e parceiro estratégico, o que aprofunda sua credibilidade perante seus parceiros (BRAUTIGAM, 2009; AYODELE; SOTOLA, 2014). É notável que se estabeleceu um forte vínculo entre o desenvolvimento chinês e o crescimento econômico africano, ao passo que o índice elevado de crescimento apresentado por tais países nos anos 2000 é considerado consequência direta do relacionamento econômico com a China²¹² (GONÇALVES, 2010).

A China tem se tornado um parceiro comercial essencial para a maioria dos países sul-atlânticos, tendo ultrapassado os Estados Unidos enquanto principal parceiro comercial na região. Nesse quadro, evidencia-se que a emergência de governos de tendência esquerdista na dimensão sul-atlântica potencializou afinidades políticas e facilitou alianças e diálogos, influenciando, em certa medida, na marginalização de correntes político-econômicas alinhadas aos Estados Unidos. Percebe-se, assim, que se tem produzido uma diversificação importante de interesses e atuações chinesas, tanto no âmbito político, como econômico e de segurança. Tais relações têm se reforçado em ambas as regiões, sendo fortemente concentradas nos países limítrofes, como Nigéria, Angola, África do Sul, Brasil e Argentina (GONÇALVES, 2010; ABDENUR; NETO, 2015; UKEJE; MVOLO ELA, 2013).

Ao impulsionar comércio, investimento direto e financiamento, é pertinente apontar os fatores que contribuem para a importância geoestratégica da dimensão sul-atlântica para a China: os produtos primários, incluindo alimentos, os mais diversos recursos naturais, sobretudo energéticos, e o potencial acesso futuro a recursos dos *global commons*²¹³ nessa região. O acesso chinês a tais recursos é fundamental para garantir tanto a sua segurança

²¹² Por exemplo, a contínua demanda da China por recursos africanos e sul-americanos tem contribuído para incrementar o PIB de muitos países da área (GONÇALVES; 2010; ABDENUR; NETO, 2015).

²¹³ Áreas comuns não pertencentes a um determinado país e que apresentam fontes de recursos naturais.

alimentar²¹⁴ como a segurança energética, o que permite assegurar a continuidade do crescimento econômico chinês, a diversificação de fontes de suprimento e a redução de eventuais vulnerabilidades (ABDENUR; NETO, 2015; KLARE, 2008).

A China conta, no centro da sua política de energia, com a entrada no segmento de óleo e gás do Brasil. As estatais de petróleo do país asiático ingressaram no consórcio do pré-sal de Libra, enquanto o país realizou acordos com o governo brasileiro para fornecer financiamento em tecnologia avançada no setor em troca da venda de óleo. Assim, insere-se na promoção de novas tecnologias petrolíferas para a prospecção de petróleo e gás em águas profundas suscetíveis a impulsionar a produção de ambos os lados do Atlântico (LEÃO, 2017; ABDENUR; NETO, 2015). Percebe-se que, no caso de recursos energéticos, as empresas petrolíferas chinesas não só se dedicam à exploração e comercialização de petróleo e gás, mas também em promover acordos de cooperação em áreas como investimento e transferência de tecnologia, além de construção de infraestrutura vinculada a este setor, as quais são questões-chave para o crescimento econômico de países regionais.

Desse modo, dada à fragilidade não só em matéria de infraestrutura, mas também de logística (transporte, estradas, ferrovias, portos, etc.) na dimensão sul-atlântica, especialmente na África, estes investimentos chineses são atraentes aos países regionais, devido ao rápido acesso ao financiamento de baixo custo²¹⁵ e à ampliação de opções²¹⁶. Nota-se que a China crescentemente enquadra a sua cooperação como uma alternativa concreta de assistência em relação às economias avançadas. Ainda, em acordos de empréstimos ou concessões, a China garante direitos de perfuração e prospecção. Acredita-se, contudo, que tal prática se corresponde geralmente com oportunidades econômicas, como no caso de construção de infraestrutura na África do Sul que, apesar de não ser uma fonte importante de petróleo, em muitos aspectos serve como porta de entrada para a África Subsaariana (VOLMAN, 2009; BRAUTIGAM, 2009; MONIÉ, 2012; NEVES, 2013; GONZALEZ, 2016).

²¹⁴ O país importa grandes quantidades de alimentos e investe na aquisição de terras em outros países com abundância de terreno arável e disponibilidade de água, a partir do fenômeno chamado “*land grabbing*”, sendo a América Latina e a África grandes alvos de tal prática. Este processo já é evidente em países sul-atlânticos, como Angola, Nigéria e Brasil. Em função do elevado ritmo de crescimento das aquisições de terras após 2007, o governo brasileiro passou a regular e estabelecer limite possível de área de terra agrícola a ser detida por estrangeiros – medida positiva que têm se buscado alterar durante o governo ilegítimo de Temer. Ainda, os vastos recursos piscícolas existentes no Atlântico Sul é parte do interesse chinês, em um contexto em que o controle de tais recursos e direitos de pesca tem sido um dos fatores centrais nas disputas territoriais chinesas, tanto no mar da China Meridional, como no mar da China Oriental (NEVES, 2013).

²¹⁵ Em muitos lugares, as empresas chinesas fazem frente a contratemplos relacionados à instabilidade política, à burocracia e à corrupção.

²¹⁶ Como aponta Brautigam (2009), as potências tradicionais não demonstraram ainda meios de assegurar que sua assistência vai promover efetivamente desenvolvimento (econômico, social e sustentável).

O aprofundamento dos investimentos, assim como do comércio, impulsiona maior envolvimento chinês em iniciativas bilaterais e multilaterais destinadas a proteger as instalações petrolíferas e a garantir o fluxo de comércio marítimo (GONÇALVES, 2010; UKEJE; MVOLO ELA, 2013). Entretanto, diferente das potências ocidentais, a China não possui base militar permanente na região do Atlântico Sul. Enquanto isso, o estabelecimento de acordos de cooperação militar com os países africanos, visando à assistência e capacitação militar para assegurar a proteção na região contra crimes marítimos, tem sido a maneira em que a China tem demonstrado sua crescente, mas ainda discreta, preocupação com relação à segurança na região. Tais acordos incluem projetos navais, treinamentos de oficiais, fornecimento de equipamentos, venda de armamento, apoio logístico e serviços variados. Destaca-se, do lado africano, acordos nessa área com Namíbia, Angola, Nigéria, Argélia e Mauritânia; e, do lado sul-americano, Brasil e Argentina (VOLMAN, 2009; ABDENUR; NETO, 2015; NEVES, 2013).

Entretanto, fala-se também, atualmente, sobre a possibilidade de instalação de bases navais chinesas na dimensão sul-atlântica, uma vez que, conforme documentos oficiais, o país visualiza a criação de uma rede de bases de reabastecimento e suporte em regiões de seu interesse. Exemplo disso é a possível instalação de uma base naval em Walvis Bay, o único porto de águas profundas da Namíbia, onde se encontra a principal base da Marinha namibiana. A base chinesa teria como objetivo cooperar na segurança da região, como na repressão à pesca ilegal, além de cooperar no treinamento e na formação da Marinha namibiana (área alvo da cooperação brasileira na Namíbia, por meio da Missão de Assessoria Naval do Brasil). Dessa forma, a China ampliaria suas oportunidades de visitar portos sul-atlânticos e conduzir exercícios conjuntos ao longo do oceano diretamente de sua nova base. Assim, garantiria melhor capacidade de patrulhar rotas estratégicas, como o Cabo de Boa Esperança e o Cabo Horn (HARTMAN, 2015; O'BRIEN, 2015). Embora a criação de tal base não tenha sido confirmada oficialmente, importa apontar que navios militares chineses já têm realizado visitas a diferentes países no Atlântico, como Nigéria, África do Sul, Brasil e Argentina, além de diversas expedições científicas à Antártida (NEVES, 2013; ANTARTIC..., 2017).

O envolvimento no Atlântico Sul também diz respeito ao interesse chinês na exploração de recursos na Antártida, onde o país conta com crescentes investimentos em pesquisas na região a partir de suas quatro bases, além de planos para construção da quinta

estação²¹⁷. Nesse quadro, importa considerar que as boas relações chinesas com a Argentina estão inter-relacionadas com a proximidade do país ao território antártico. Nesse cenário, a China provê apoio diplomático às reivindicações argentinas com relação às Malvinas, uma vez que percebe uma correlação entre o imbróglio sul-atlântico e suas reivindicações territoriais na região do Pacífico, incluindo Taiwan. Os países desfrutam relações tanto no âmbito econômico, a partir do comércio bilateral e do investimento chinês na construção de infraestrutura na Argentina, como também no âmbito de defesa. Para além do objetivo argentino de ampliar suas capacidades militares, nota-se o interesse chinês de assegurar acesso aos recursos naturais, ao petróleo e à pesca nas proximidades da Argentina²¹⁸, tanto nas Malvinas como na região antártica, onde potencialidades econômicas e estratégicas se destacam (CALVO, 2015).

Assim como a China, ainda que em uma escala menor em termos comparativos, a Índia também tem reforçado sua presença na dimensão sul-atlântica, sobretudo no lado africano. Importa considerar que a Índia tem ligações históricas com a África, onde se encontra um número significativo de pessoas de origem indiana²¹⁹. Contudo, somente após o fim da Guerra Fria, principalmente a partir da ascensão da Índia enquanto potência emergente, que a presença indiana no Atlântico Sul se intensificou em termos de extensão geográfica, de aplicação de recursos e de diversidade temática. No início do século XXI, com a criação do Ministério de Assuntos Indianos no Ultramar, a diáspora indiana passa a ser crescentemente visualizada como um aspecto facilitador para o estabelecimento de maiores relações políticas e econômicas com os africanos (NAIDU, 2010).

Desse modo, a procura indiana por oportunidades de negócios, por parcerias diplomáticas e estratégicas e por recursos tem sido contemplada pela aproximação com os países africanos. Tendo como base a horizontalidade das relações sul-sul, a experiência

²¹⁷ Em território antártico, importa destacar também que a reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz (EAFC) do Brasil, iniciada em janeiro de 2017, está sendo realizada pela China, por meio de sua empresa estatal Corporação Chinesa de Importações e Exportações Eletrônicas, vencedora da licitação. O custo da obra, desde a infraestrutura à logística, é financiado pela Marinha do Brasil e pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2017j).

²¹⁸ Interessante apontar que, em 2016, a Argentina afundou barco chinês que pescava ilegalmente em sua Zona Econômica Exclusiva (ARGENTINA..., 2016).

²¹⁹ Contatos e relações comerciais entre a Índia e a África começaram no contexto do colonialismo britânico. Após a independência indiana, o país assumiu um papel relevante no sistema internacional no âmbito da luta contra o colonialismo e racismo. Desse modo, foi ator importante na Conferência de Bandung em 1955, que levou à emergência do Movimento dos Não-Alinhados, fortalecendo a solidariedade entre a Ásia e a África. Durante a Guerra Fria, a Índia impulsionou a independência dos países africanos em relação à dominação colonial, assumindo que a diáspora indiana poderia vir a ser um fator importante para o desenvolvimento de relações estratégicas com a África nesse contexto (NAIDU, 2010). Merece destaque as comunidades indianas localizadas no Atlântico Sul, incluindo 1,5 milhão de pessoas na África do Sul, 556 mil pessoas em Trinidad e Tobago e 40 mil pessoas na Nigéria (INDIA, 2016). Não é de se estranhar que os maiores parceiros africanos da Índia sejam Nigéria e África do Sul (NEVES, 2013).

indiana na indústria, na mineração, na construção de infraestrutura, no conhecimento tecnológico e farmacêutico, no setor de telecomunicações, entre outros, vai ao encontro das necessidades africanas. A partir do enfoque no fortalecimento e desenvolvimento de infraestrutura em território africano, não só a Índia, mas também a África se beneficia com o processo de integração de companhias indianas na sociedade africana por meio da contratação local de mão-de-obra e treinamento de africanos, refletindo em um aumento das apostas africanas nos negócios indianos. A Cúpula Índia-África de 2008 providenciou uma plataforma para institucionalizar o envolvimento no continente africano (BHATTACHARYA, 2010).

Tal como a China, a Índia tem um enorme déficit de recursos energéticos e naturais²²⁰. Na região sul-atlântica, o setor energético, especialmente petróleo e gás, se tornou uma das prioridades indianas ao passo que a Índia também busca diminuir sua dependência de recursos provenientes do Oriente Médio e encontrar novos meios de sustentar seu crescimento econômico²²¹. Preocupações a respeito da segurança energética levaram a Índia a aprofundar laços com os maiores produtores de petróleo da região, como a Nigéria (onde superou os Estados Unidos como maior mercado de exportação), Angola²²², República Democrática do Congo, Costa do Marfim e Gabão (NAIDU, 2010; NEVES, 2013).

Contudo, é importante assinalar que, ainda que esteja interessada nos recursos sul-atlânticos, especialmente africanos, a extração desses tem sido conjugada a significativos investimentos em construção de infraestrutura no âmbito desse setor, além de estradas e aeroportos, assim como treinamento de africanos, ampliação da oferta de empregos para a população e transferência de tecnologia (BHATTACHARYA, 2010). Considera-se que, a partir do chamado acordo “recursos em troca de infraestrutura” (SINHA, 2010, p. 92), os governos africanos que recebem empréstimos e outros incentivos econômicos vinculados à assistência ao desenvolvimento não só proporcionam tração de mercado para as exportações indianas, como também permitem que a Índia assegure vantagem em um campo de significativa fraqueza no continente africano. Tal assistência evidencia um meio de consolidar ainda mais sua presença comercial e econômica na região sul-atlântica (NAIDU, 2010).

Na medida em que aumenta a obtenção de recursos dessa região, crescem também as preocupações com a segurança da navegação no Atlântico Sul. O aumento de ameaças não tradicionais, como a pirataria, no Atlântico Sul tem impulsionado o envolvimento indiano em

²²⁰ Tem obtido carvão fornecido pela África do Sul e minérios pelo Brasil (NEVES, 2013).

²²¹ A Índia importa mais de 75% do petróleo que necessita, sendo que há a estimativa de que sua dependência aumentará para mais de 90% nos próximos anos (NAIDU, 2010, p. 36).

²²² Entretanto, a Índia encontra dificuldades para se inserir em Angola devido à predominância da presença de empresas de energia do Ocidente e da China (NAIDU, 2009).

iniciativas e debates sobre o combate a tais desafios no Golfo da Guiné. Entretanto, sua capacidade de projeção militar para a região é limitada²²³, mantendo-se significativamente vinculada ao fortalecimento de boas relações estratégicas com o Brasil e com a África do Sul no âmbito do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que permite o desenvolvimento de cooperação militar na dimensão sul-atlântica²²⁴. Reunindo as Marinhas desses três países, foram estabelecidos exercícios militares navais (IBSAMAR) em 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016 no Atlântico Sul. Focados em questões de segurança marítima, os exercícios buscam estimular a interoperabilidade e a confiança mútua entre as forças, assim como enfatizar a interligação geográfica e estratégica do Atlântico Sul e do Índico, configurando um eixo cooperativo de caráter sul-sul em regiões estratégicas (NEVES, 2013; ABDENUR et al, 2014; PADILHA 2016).

Da mesma forma que a Índia, a presença russa na dimensão sul-atlântica não é tão visível quanto a da China, porém tem se ampliado consideravelmente nos anos 2000, após a chegada de Vladimir Putin à presidência (2000-2008; 2012-). Tendo em vista o impacto econômico-financeiro do isolamento internacional e das sanções, além dos baixos preços do petróleo no fim da década, Moscou tem projetado seus interesses para outras regiões, como a região sul-atlântica, como um meio de se reafirmar no plano internacional. O documento oficial de política externa do país, o “Conceito de Política Externa”, menciona o interesse tanto na África quanto na América do Sul, no intuito de diversificar suas parcerias político-econômicas em ambos continentes (RUSSIA, 2000).

Os esforços russos de alcançar a dimensão sul-atlântica têm focado em programas de cooperação com países da região, principalmente com Brasil, Venezuela, Argentina, Angola e África do Sul, a partir da atuação de empresas estatais e do setor privado. Cresce o interesse em manter boas relações com os países da região em vista de ampliar apoio às iniciativas e proteção dos interesses de Moscou em foros internacionais. Nesse cenário, a presença russa na dimensão sul-atlântica permite contemplar a sua intenção de contrabalançar a influência do Ocidente, sendo um desafio às considerações geoestratégicas dos países da OTAN²²⁵ (ABDENUR et al; 2014; SANTOS, 2015)

²²³ Cabe apontar que a costa africana no Oceano Índico possui maior prioridade no escopo de atuação indiana na África, onde tem expandido consideravelmente sua presença militar (particularmente sua presença naval) (VOLMAN, 2009).

²²⁴ Contudo, importa assinalar que, em 2007, a Índia firmou uma importante iniciativa de cooperação em defesa no Atlântico Sul: um memorando de entendimento para realização de trocas de treinamento militar e informação tecnológica com a Nigéria. Ademais, o país mantém sua presença na Antártida por meio de duas bases permanentes no continente (ABDENUR et al, 2014).

²²⁵ Importa considerar, por exemplo, que há tentativa clara dos Estados Unidos de inserir países ex-soviéticos do entorno russo na organização, aumentando seu espaço de influência e isolando ainda mais a Rússia.

Assim como outros países extrarregionais, a Rússia também tem interesse no mercado de consumo em crescimento, nas oportunidades de investimento, e nos recursos²²⁶ que se encontram na dimensão sul-atlântica. Em termos de recursos, Angola tem estado na linha de frente da expansão russa na África, onde empresas russas já demonstraram interesse em cooperar com a Sonangol (empresa estatal petrolífera de Angola) no desenvolvimento conjunto de campos de petróleo e gás, tanto em Angola como na Rússia (SANTOS, 2015). Em Guiné, a maior companhia produtora de alumínio do mundo, a Rusal, conta com um enorme complexo de bauxita e alumina, responsável por mais de 30% da produção da empresa, a qual se tornou a maior empregadora estrangeira desse país africano (ABDENUR et al, 2014, p. 13).

Do outro lado do Atlântico, sobretudo com relação ao Brasil, Argentina, Venezuela e outros membros da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), há acordos bilaterais com a Rússia principalmente nas áreas de tecnologias para usina hidrelétrica, extração de petróleo, transporte ferroviário, programas espaciais e uso pacífico de energia atômica (FARAH; REYES, 2015; PANIEV, 2015). Como exemplo, em 2013, Rússia e Brasil acordaram em aprofundar a cooperação militar, criando grupos de trabalho para setores de segurança espacial e cibernético e estabelecendo um diálogo político-estratégico em segurança e defesa internacional. Destacam-se também grandes negócios com Venezuela, Brasil e Angola para vender helicópteros, tecnologia, sistemas de defesa aéreo, caças de combate e tanques (ABDENUR et al, 2014).

Ademais, tendo em vista que os interesses russos em prospecção mineral no Atlântico Sul se ampliaram, a Rússia assinou em 2012 um contrato com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA), com duração de 15 anos, para explorar sulfetos polimetálicos na Cordilheira Mesoatlântica, entre Cabo Verde e o Caribe. Ainda que possa ser considerado na zona norte do Atlântico, importa apontar que este foi um dos primeiros projetos de exploração na Área do Atlântico. Enquanto isso, com relação à Antártida, bases científicas russas começaram a ser instaladas no continente em 1960, sendo que, atualmente, o país opera seis estações antárticas e reivindica parte do continente (ABDENUR et al, 2014, p. 13).

Nesse sentido, assim com outros países extrarregionais, a importância da segurança no Atlântico Sul começa a ser visualizada pelos russos, uma vez que o país amplia a projeção de

²²⁶ Cabe notar que, para além da abundância de petróleo, a África subsaariana poderá produzir mais gás que a Rússia por volta de 2040 (EIA, 2014). Conjugado a isto, pode-se considerar o impacto das sanções ocidentais à Moscou no acesso a tecnologia e investimento que viabilize a exploração de recursos na Rússia (SANTOS, 2015). Ademais, é de interesse russo aumentar o controle sobre o suprimento de petróleo e gás pelo mundo para fortalecer seu poder econômico e político (VOLMAN, 2009).

seus interesses na região. A presença naval russa começa a reaparecer nesse oceano, ainda que de forma mais reduzida em comparação ao período de Guerra Fria, realizando manobras e missões de navegação. Em 2015, pela primeira vez em 25 anos, navios da Marinha de Guerra russa, pertencentes à Frota do Mar Negro, fizeram uma escala no porto de Luanda. Tal fato ocorreu no âmbito das comemorações dos 40 anos das relações diplomáticas entre os dois países, mas com a intenção de aprofundar a cooperação técnico-militar com Angola. Na ocasião, estabeleceram contatos com o ministro da Defesa Nacional de Angola e com as altas patentes do Estado Maior-General das Forças Armadas Angolanas e da Marinha de Guerra (ANGOLA..., 2015).

Em um contexto de tensão econômica em função das sanções ocidentais impostas sobre a Rússia e da perda de acesso a mercados ocidentais importantes, é pertinente notar que, uma vez que a indústria de defesa russa é essencial para a economia do país, sendo o segundo maior exportador de armamentos do mundo, a região sul-atlântica se mostra como um dos focos de expansão das exportações desse setor. Angola, em particular, é o principal cliente africano de armamento russo (SANTOS, 2015). Ademais, é de suma importância assinalar que a expansão das vendas de armamentos não só garante receitas à Rússia, como também oferece a oportunidade de estabelecer relações militares de longo prazo, já que a aquisição de sistemas de armas requer treinamento, manutenção e renovação (FARAH; REYES, 2015).

Outro meio russo de simultaneamente aprofundar laços e consolidar sua presença na região é o apoio aos programas espaciais dos Estados africanos, especialmente no âmbito dos satélites de comunicação e de observação²²⁷. Parte integrante do Projeto Condor, um sistema de satélite em parceria entre Moscou e Pretória, proposto em 2007 e concluído em 2014, o satélite de observação terrestre sul-africano foi construído e lançado por empresas russas. Tal tecnologia fornece imagens diárias às forças armadas sul-africanas, permitindo ter todo o continente africano sob vigilância (MILNE; MACASKILL, 2015). Angola, por sua vez, assinou com o governo russo, em 2009, acordo para um projeto conjunto de desenvolvimento de seu primeiro satélite de comunicação, o Angosat1, que tem lançamento previsto para 2017 (ANGOSAT..., 2017). Desse modo, não só eventuais interesses geoestratégicos africanos são beneficiados pela construção de tais satélites, mas também russos. Configurando-se como um possível instrumento para os serviços de informações e militares da Rússia, contribui para

²²⁷ Com fins ambientais, científicos e militares, os satélites têm várias funções, desde o acompanhamento de padrões climáticos para a agricultura ou exploração mineira, à monitorização da qualidade da água ou do ar. A Nigéria é um exemplo de como a tecnologia de satélites pode servir a vários propósitos. Um deles se refere à segurança, no caso permitindo a vigilância de áreas próximas ao Rio Níger, região rica em petróleo, onde casos de pirataria e outros crimes transnacionais têm ocorrido.

maior vigilância sobre a África e para obtenção de maior conhecimento sobre envolvimento do Ocidente na região²²⁸ (SANTOS, 2015).

Desse modo, tendo destacado as relações entre os países da dimensão sul-atlântica e a Rússia, Índia e China, deve-se ainda salientar que tais emergentes têm ou menor capacidade ou menor interesse de atuar militarmente no Atlântico Sul em comparação com as potências tradicionais ocidentais. Contudo, o fato de se aproximarem por outros meios daqueles países sul-atlânticos já configura motivo de preocupação na perspectiva do Ocidente, considerando suas pretensões naquele espaço. Podendo ser vista também como fruto desse panorama, evidencia-se que a maior militarização da região por países externos denota a possibilidade de criar ou ampliar antagonismos regionais e/ou entre as potências externas, gerando confrontos prejudiciais às nações sul-atlânticas.

²²⁸ Em 2016, um importante protocolo de cooperação sobre exploração e uso pacífico do espaço foi assinado por representantes de agências espaciais dos países BRICS para a utilização conjunta de satélites de sensoriamento remoto da Terra. A cooperação na área de lançadores e de satélites pode se tornar um dos pontos altos do BRICS, pois o surgimento de uma agência espacial do grupo ofereceria uma alternativa de mercado em relação aos Estados Unidos e à União Europeia. Enquanto isso, a Agência Espacial Europeia que opera o Centro de Lançamentos de Kourrou, na Guiana Francesa, vê com ressalvas o surgimento de um possível concorrente (RIOPARDENSE, 2014; AGÊNCIAS..., 2016).

4 ATLÂNTICO SUL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EXTERNA E DE DEFESA DO BRASIL

A revalorização estratégica da dimensão sul-atlântica avança com a confluência e a multiplicação de interesses extrarregionais nesse espaço. A possibilidade do estabelecimento de visões divergentes na região é ampliada, sendo um evento de origem exógena de impacto no entorno regional dos países sul-atlânticos, os quais sentem reflexos político-econômicos internos. Tendo em vista o destaque brasileiro nesse espaço em função, sobretudo, de fatores geográficos e econômicos, o Brasil pode assumir papel central na dinâmica do cenário de maior importância do ambiente sul-atlântico. Verificou-se anteriormente no estudo que a vertente atlântica do entorno geográfico brasileiro passou por uma ressignificação nos últimos anos em um novo quadro político-econômico nacional, no qual assuntos de segurança e defesa passam a receber maior importância.

Diante disso, considerando que a articulação entre as políticas externa e de defesa é caracterizada pela perseguição de metas comuns às duas políticas públicas, visando maximizar os ganhos – ou minimizar os prejuízos – da ação internacional do país (ALSINA JR., 2009), o presente capítulo se dedicará a analisar o escopo das políticas brasileiras em questão direcionadas ao espaço sul-atlântico ao longo dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Para isso, cabe sublinhar que o legado histórico permanece fator importante na articulação dessas políticas no contexto brasileiro. Dada a tradicional falta de articulação, como salientou Lima (2010), tal fenômeno ficou dependente de sintonia entre políticos, diplomatas e militares²²⁹, os quais influenciam na formulação e na condução das políticas em questão. Ainda, a autora sublinha que não basta uma iniciativa política sem estar acompanhada por uma forte coordenação da Presidência, pois, na ausência dessa, as resistências das respectivas corporações diplomática e militar tendem a se impor anulando o movimento político inicial.

Tendo isso em vista, uma vez que se encontra tal sintonia, sugere maior probabilidade de existência de uma base comum de entendimento a respeito do papel do Estado no plano internacional. Contudo, para levar a cabo ações e, assim, atingir os objetivos internacionais almejados no quadro dessa sintonia, acredita-se que a existência de mecanismos institucionais também se faz importante para que, não só haja uma melhor gestão das políticas públicas, mas

²²⁹ De acordo com a perspectiva de Maria Celina D'Araujo (2013), embora os militares não exerçam diretamente o poder, permanecem como atores políticos relevantes, tendo se readaptado ao contexto democrático para cumprir sua missão de defesa e defender seus interesses corporativos.

igualmente para que sejam ampliadas trocas e diálogos entre os formuladores dessas. O fortalecimento da visão em comum acerca da realidade internacional e das possibilidades no plano externo, além do compartilhamento de informações, demandas e interesses, seria facilitado por meio da consolidação de canais formais de interação entre os atores, o qual promoveria maiores possibilidades de um trato conjunto e articulado entre assuntos internacionais e de defesa. A definição de coordenação de ações entre eles, a qual tem impacto na otimização de recursos²³⁰, poderia ser, assim, amparada.

Isto posto, pretende-se inicialmente explorar as condições existentes no Brasil nos governos Lula e Dilma para compreender como essas contribuíram para o maior alinhamento entre as políticas externa e de defesa nesse espaço. Para tanto, três eixos serão analisados, sendo dois na esfera nacional que influenciam na condução articulada entre as políticas do Brasil e um diretamente relacionado à atuação no âmbito sul-atlântico. Logo, buscar-se-á compreender o significado da articulação entre política externa e política de defesa no contexto do Atlântico Sul, para, assim, melhor entender de que modo tal relação entre as políticas brasileiras contribui para o fortalecimento desse espaço estratégico. Em seguida, apoiando-se na visão de Amorim (2016) a respeito da importância da coordenação das políticas como passo essencial na conformação de uma grande estratégia brasileira, pretende-se identificar desafios tanto a respeito do fortalecimento do entorno estratégico brasileiro como da inserção internacional do Brasil.

4.1 Eixos de análise: avanços em direção à articulação

Serão analisados três eixos, sendo que os dois primeiros dizem respeito, especificamente, ao campo nacional: a) âmbito ideacional, ou seja, relacionado às sintonias entre as visões dos atores que influenciam em última instância a condução das políticas; b) âmbito institucional, isto é, relacionado às mudanças organizacionais que proporcionam canais de trocas e diálogos entre os formuladores das políticas. Por conseguinte, no terceiro eixo de estudo, analisar-se-á a atuação brasileira, a partir de ambos os instrumentos de ação

²³⁰ Reconhece-se a importância das condições materiais econômico-financeiras de um Estado em uma determinada conjuntura para que facilite a efetivação de tal lógica a partir da implementação das políticas em questão. Ademais, pode-se considerar que a condução eficaz de duas políticas públicas está subordinada a inúmeros condicionantes de ordem variada. Contudo, não iremos aprofundar demasiadamente tais aspectos, tendo em vista que, primeiramente, não faz parte da problemática central do estudo e, segundo, assinala-se que, independente de qualquer outra consideração, com base no que foi argumentado no primeiro capítulo, o país só tem a ganhar se for capaz de articular satisfatoriamente tais políticas.

internacional, no espaço da vertente atlântica do entorno estratégico do país, identificando convergências nas agendas e ações emanadas das políticas.

4.1.1 Âmbito ideacional

Autores de diferentes perspectivas teóricas atestam que as ideias políticas e as percepções dos atores são relevantes para os estudos da coordenação dos instrumentos da atuação externa de um país, já que permeiam o processo decisório das políticas públicas e afetam o comportamento dos Estados (SARAIVA, 2013; BRUCAN, 1974; GUIMARÃES; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SILVA, 1995; HERMANN, 1990; LIMA, 2010). Em um novo contexto político-econômico do Brasil e em uma nova configuração geopolítica do seu entorno geográfico atlântico, considera-se importante conhecer as ideias políticas e as percepções de tais atores para se ter maior entendimento a respeito das possibilidades de articulação entre as políticas em questão no quadro do Atlântico Sul, uma vez que tal fenômeno se mostrou dependente de configurações conjunturais.

Em 2003, a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder indicou a emergência de uma nova visão a respeito da ordem internacional vigente, evidenciada a partir do programa de governo deste partido. Desde sua fundação, o PT desenvolveu uma política e uma vocação internacionalista. Tradicionalmente, sua interpretação acerca de assuntos internacionais gravitou em torno da ideia de que soberania nacional deveria ser associada à soberania popular e à solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo. Nesse sentido, era enfatizada a necessidade de o Brasil articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com Estados da periferia do sistema internacional, no intuito de reduzir as assimetrias existentes nas relações internacionais, além de reafirmar sua autonomia nacional²³¹ (JAKOBSEN, 2016).

O nacionalismo foi um elemento que assumiu maior relevo nesse novo quadro governamental. Em termos gerais, de acordo com Jaguaribe (2013), a concepção política nacionalista a respeito das relações internacionais reivindica para o país uma posição de maior autonomia em relação às grandes potências, visualizando o alinhamento ocidental político-econômico como um obstáculo que mina o desenvolvimento nacional, o qual deveria ser o principal vetor da política exterior do Estado. Em consonância com essa concepção, a partir do governo Lula, a política externa passa a ganhar maior ênfase enquanto instrumento capaz

²³¹ Convém salientar que a busca por autonomia no cenário internacional não interessa ao grande capital internacional imperialista (BERRINGER, 2015).

de impulsionar o desenvolvimento do Brasil, sendo promovidas novas estratégias de atuação baseadas em uma nova ênfase em aspectos político-estratégicos e na defesa mais clarividente da soberania na definição dos interesses nacionais do país (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA, 2013).

O programa do PT demonstrava, assim, convergência com a corrente de pensamento autonomista, também conhecida como soberanista ou nacionalista, do Ministério das Relações Exteriores. Essa corrente defende, sobretudo, uma projeção autônoma e proativa do Brasil na política internacional, além de ser defensora do desenvolvimentismo no campo econômico. Em função de uma visão comum baseada no revisionismo da ordem internacional e relacionada à necessidade de uma reforma da dinâmica das instituições internacionais e das condições das relações Norte-Sul, houve uma aproximação entre o partido político em ascensão e o grupo identificado pela linha autonomista do Itamaraty – que estava marginalizado durante o governo Cardoso²³² (SARAIVA, 2013; BERRINGER, 2015; JAKOBSEN, 2016). Tal convergência indicou uma inflexão na política externa do país em direção ao paradigma globalista, o qual teve sua primeira manifestação nos marcos da Política Externa Independente (PEI). Ascenderam, portanto, representantes de tradição diplomática brasileira distinta nas preferências e nas crenças em relação aos quadros diplomáticos hegemônicos do governo anterior, no qual se destacaram traços do paradigma americanista.

No que diz respeito aos principais cargos que influenciam no processo de formulação e de implementação da política externa, durante a gestão de Lula se destacam as nomeações de Celso Amorim²³³, para ministro das Relações Exteriores, e de Samuel Pinheiro Guimarães, para o cargo de Secretário-Geral do Itamaraty, denotando a reorientação que seria realizada na condução da política externa do país²³⁴. Cabe notar ainda a nomeação de Marco Aurélio

²³² Considera-se que no interior do Itamaraty, sobretudo após o final da Guerra Fria, configuraram-se duas correntes de pensamento – autonomistas e institucionalistas pragmáticos – com visões diferentes sobre a dinâmica da ordem internacional, e sobre a melhor estratégia para se atingir objetivos de autonomia e desenvolvimento. Os institucionalistas pragmáticos compuseram a corrente que se fortaleceu e se consolidou durante o governo Cardoso. No campo econômico, são mais favoráveis a um processo de liberalização da economia, tendo maior afinidade em termos partidários com o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). Caracterizam-se por dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, identificando a regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao crescimento econômico brasileiro e defendendo valores (ditos) globais. Nessa corrente, destaca-se uma visão de autonomia nacional relacionada à integração do país na ordem internacional, a qual permite ao Estado empreender iniciativas nos marcos das instituições internacionais (SARAIVA, 2013).

²³³ Celso Amorim já havido ocupado o cargo de ministro das Relações Exteriores entre 1993 e 1995, durante o governo Itamar. A política externa do governo Itamar na gestão de Celso Amorim tinha não só o universalismo e o desenvolvimento como princípios norteadores, mas também uma postura autonomista e propositiva na nova ordem internacional pós-Guerra Fria (CANANI, 2004).

²³⁴ Importa destacar que a nomeação do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães para a Secretaria-Geral, uma vez que foi forte crítico da política externa de FHC, sinalizou maiores mudanças (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Garcia, importante dirigente do PT, para o cargo de Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, surpreendendo pelo fato de o indicado não possuir carreira diplomática. Ademais, importa considerar como aspecto importante na condução da política externa o fato de que a diplomacia presidencial ganhou maior destaque a partir de 2003, ao passo que houve vontade política da Presidência em se envolver consideravelmente em assuntos externos como instrumento de estratégia internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; BERRINGER, 2015; JAKOBSEN, 2016). Nesse sentido, acredita-se importante ter em mente a contribuição de Milani (2015):

Construir o caminho da autonomia na política externa – autonomia considerada não simples sinônimo de soberania nacional em uma ordem internacional anárquica, mas como conceito contra-hegemônico de reposicionamento do Brasil em um sistema internacional desigual e assimétrico – pressupõe uma liderança visionária e um diálogo político fluido entre a Presidência e o Itamaraty (MILANI, 2015, p. 64-65).

Durante o governo Rousseff, o grupo dos autonomistas se manteve nas principais posições do Ministério das Relações Exteriores, sendo Antônio Patriota²³⁵ (2011-2013) o primeiro chanceler, tendo sido substituído por Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014). Marco Aurélio Garcia permaneceu à frente da Assessoria da Presidência em Assuntos Internacionais. Em que pese o contexto interno e externo marcado por condições diferentes daquelas dos mandatos de Lula, as diretrizes e estratégias de política externa definidas no governo Lula foram seguidas entre 2011 e 2014, ainda que demonstrando algumas especificidades na condução dos ministros e da relação da Presidência com a pasta – como a redução da diplomacia presidencial e do envolvimento da Presidência em assuntos internacionais (SARAIVA, 2014).

É necessário, diante disso, fazer uma ressalva. Embora a política externa do governo Rousseff tenha mantido relevância às estratégias internacionais iniciadas no governo Lula, houve mudança de estilo de condução diplomática e de condições político-econômicas internas, as quais foram agravadas por condicionamentos internacionais – relativo enfraquecimento do multilateralismo e um crescimento menos acelerado do conjunto dos países do mundo, pós-crise financeira mundial de 2008. Com relação à existência de constrangimentos internos, cabe apontar que houve uma base de apoio menos sólida no Congresso em relação ao mandato de seu antecessor, além de um contexto macroeconômico

²³⁵ Antônio Patriota já havia ocupado cargos de confiança durante a chancelaria de Amorim, como os cargos de secretário de Planejamento Diplomático, chefe de Gabinete de Amorim, subsecretário-geral de Assuntos Políticos, embaixador do Brasil nos Estados Unidos e secretário-geral das Relações Exteriores.

menos favorável. Foram delineadas políticas econômicas muitas vezes contraditórias, devido a uma série de pressões de diferentes setores da sociedade, o que prejudicou essa gestão.

No que diz respeito à mudança de estilo de condução diplomática, importa considerar que houve menor atenção dada pela presidenta às questões internacionais. Isso pode ser visualizado pela maior autonomia usufruída pelo ministro Antônio Patriota, o qual também produziu diferenças nas ênfases e no estilo político em relação ao ex-chanceler Amorim, o que se manteve ao longo da gestão do ministro Figueiredo (SARAIVA, 2014; MILANI, 2015). Uma vez que se considera que é a vontade política da Presidência que imprime a direção da ação diplomática, assim como a intensidade dela, Visentini (2013) aponta que em decorrência do fato de a presidenta dedicar menor atenção às relações exteriores do país, o Itamaraty ficou mais aberto às disputas internas entre correntes de pensamentos, tendo impacto na condução da pasta. Como resultado, tal cenário propiciou uma política externa de perfil mais baixo e um momento de retração internacional do Brasil, em que se pode considerar que as políticas implementadas se situaram entre preferências originais de seus propositores e as forças contrárias à sua implementação. Nessa perspectiva, Saraiva e Gomes (2016) sustentam que:

O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização das decisões sobre questões externas entre diversas agências de governo e a falta de interesse da presidenta fez com que no processo decisório o papel de *agenda setter*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois, fragilizando assim a capacidade de atuação internacional do Brasil (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 86).

Apesar de tal ressalva específica em relação às circunstâncias do governo Rousseff, pode-se reconhecer que a linha de pensamento autonomista do Itamaraty se aproximava, em certa medida, do cerne do pensamento dos militares²³⁶, influenciado pela afinidade às perspectivas teóricas realistas. Ainda que seja necessário considerar eventuais diferenças ideológicas, ressalvas de ênfase e variações de política, reconhece-se que, essencialmente, a partir de uma concepção inaugurada nos anos 1970, o pensamento político internacional dos militares esteve ligado a um projeto nacional-desenvolvimentista, no qual se destacam traços de nacionalismo, autonomia e pragmatismo no posicionamento visto como ideal do país no quadro internacional. A nacionalização dos meios militares, a redução da dependência em

²³⁶ É essencial reconhecer, porém, que delimitar o pensamento da corporação militar é uma tarefa que tem como base escassas informações sobre o oficialato e, assim, repousa em percepções aproximativas da média existente entre variados grupos que compõem a instituição, a qual é por si mesma complexa e politicamente heterogênea.

relação aos países desenvolvidos, e a maior liberdade de manobra logística e operacional eram reivindicações antigas dos militares com vistas a impedir a transferência dos centros de decisão para o estrangeiro e, dessa forma, garantir a soberania do país nos campos do desenvolvimento. Nesse sentido, para isso, seria preciso que o Brasil se instrumentalizasse de meios e de capacidades militares de forma autônoma (GARCIA, 1997; D'ARAÚJO, 2013).

A convergência de visões entre o Executivo central, a instituição diplomática e a corporação militar substanciou o objetivo de autonomia na projeção internacional, além do reconhecimento da defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país. Assim, destaca-se que a maior preocupação com temas militares ganhou espaço na agenda política, mais expressivamente no segundo mandato de Lula, em que se salientava a necessidade de maior independência no campo da defesa em relação aos centros internacionais de poder – diferente, portanto, à ênfase dada à ideia de segurança coletiva do pós-Guerra Fria em que se descartavam preocupações com as capacidades nacionais de defesa²³⁷ (FUCCILLE et al, 2016). Como destacou o então Secretário-Geral das Relações Exteriores Samuel Guimarães (2006), um dos desafios do Brasil se encontra na eliminação da vulnerabilidade militar, a qual:

[...] decorre da adesão do Brasil, em situação de inferioridade, a acordos de não proliferação de armas de destruição em massa; das reduzidas despesas militares, quer em termos absolutos, quer em relação à população, ao território e ao orçamento público; do reduzido investimento em pesquisa tecnológica militar; da dependência de equipamento importado e da doutrina que o acompanha (GUIMARÃES, 2006, p. 260-261).

A conformação do panorama acima mencionado garantiu substrato inédito à ampliação de afinidades entre políticos, diplomatas e militares²³⁸ e, assim, a uma maior abertura castrense para o controle civil. Cabe destacar que o processo de consolidação da democracia e do controle civil das Forças Armadas estava mais bem consolidado na gestão de

²³⁷ Atribuíam às Forças as funções de combate às drogas, ao contrabando, ao terrorismo, à degradação ambiental, e de defesa da ordem interna, dos direitos humanos e da democracia, enquanto a defesa externa deveria ficar a cargo de uma força interamericana permanente de intervenção, sob o comando nominal da Organização de Estados Americanos (OEA). Ademais, dois fatores merecem ser salientados a respeito do governo Cardoso: o relacionamento entre o governo e militares não foi coordenado e a política externa foi influenciada pela linha de pensamento institucionalista pragmática, na qual há uma priorização do econômico sobre o político-estratégico, e a preocupação em aderir aos regimes internacionais (ALSINA JR., 2009; SARAIVA, 2013).

²³⁸ Importa lembrar que, em setembro de 2002, em uma palestra proferida na Fundação de Altos Estudos e Estratégia, vinculada à Escola Superior de Guerra (ESG), Lula, ainda enquanto candidato, defendeu o aumento nos investimentos do setor através do reaparelhamento das Forças Armadas e criticou os cortes empreendidos pelo governo anterior, além da adesão brasileira ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em 1998. Ademais, sustentou que o Brasil, para tornar-se uma potência econômica deveria possuir um potencial militar correspondente (VIEIRA, 2002).

Lula em relação ao governo anterior, ainda que não de forma completa, considerando que militares seguiram com prerrogativas constitucionais²³⁹ e poder informal amplo (D'ARAÚJO, 2013). Diante disso, o governo buscou reforçar iniciativas para coordenação das Forças por um ministro civil – condição necessária para se processar a articulação entre as políticas externa e de defesa e, simultaneamente, dar maior legitimidade à função pública da defesa perante a sociedade (LIMA, 2010).

Ainda que, no início do mandato, medidas necessárias com relação à pasta da defesa tivessem sido frisadas pela Presidência, cabe atentar que não se demonstrou ser prioridade governamental no período entre 2003 e 2006. Esse período foi marcado não só por remanescentes tensões político-militares, mas por falta de anseio político da Presidência – comandante supremo das Forças Armadas –, por falta de autoridade política necessária no cargo de ministro, e por irresponsabilidade de governadores relacionada a ainda permanente imprecisão constitucional a respeito da função das Forças²⁴⁰. Tais questões tiveram como reflexo instabilidades na condução da política de defesa, com a sucessão de três diferentes gestões: o embaixador José Viegas Filho²⁴¹ (primeiro diplomata de carreira a ocupar o cargo) (2003-2004); o então vice-presidente José Alencar (alegadamente sem vocação para o cargo, foi nomeado apenas como solução temporária) (2004-2005); e, o ex-governador e ex-deputado Waldir Pires²⁴² (2005-2006), o qual tomou posse em meio à crise da aviação aérea brasileira que, sobretudo, sinalizava ainda mais a necessidade de uma reformulação interna do Ministério e de uma maior atenção política à pasta da defesa (AMORIM NETO, 2010; MARTINS FILHO, 2010; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

O baixo perfil da defesa ainda permanente nesses anos era, assim, relacionado a um período de falta de sintonia entre o poder político e o aparelho militar. Esse cenário foi alterado a partir da indicação de Nelson Jobim (2007-2011) ao Ministério, o qual contou com

²³⁹ D'Araújo (2013) exemplifica com o caso da manutenção da Justiça Militar, que garante que os militares sejam julgados através do seu sistema próprio de justiça.

²⁴⁰ Destacou-se o emprego recorrente das Forças Armadas em matéria de segurança pública em função da incompreensão persistente sobre defesa nacional, quando não de motivações políticas escusas. Convém, ainda, lembrar que não se deveria resolver problemas de segurança pública criando problemas para a segurança nacional, tendo em vista que o emprego interno das Forças exige redirecionamento de recursos.

²⁴¹ O ex-ministro Viegas contribuiu fundamentalmente para as discussões que geraram a Política de Defesa Nacional de 2005. Convém apontar que, durante sua gestão, houve a manifestação da preeminência militar sobre os civis na correlação de forças nas deliberações das questões estratégicas e militares dentro do Ministério da Defesa (MARTINS FILHO, 2010).

²⁴² Waldir Pires deixou como legado positivo da sua gestão o início da parceria estratégica com a França para a retomada do projeto do submarino de propulsão nuclear, ao assinar a Declaração de Intenção em Matéria de Defesa que iria culminar no Acordo Relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças, na gestão seguinte do Ministério (LEAL, 2007).

sustentação política²⁴³, uma conjuntura econômica diferenciada, além de maior afinidade pessoal com os militares. Jobim conseguiu modificar o quadro de fragilidade do Ministério da Defesa: concretizou avanços institucionais e ampliou o controle civil democrático sobre os militares²⁴⁴. Além disso, o ministro satisfez demandas das Forças Armadas ao representar os interesses dos militares em nome da defesa nacional perante o governo e ao ampliar o espaço da pasta no orçamento da União. Contando com autoridade política necessária para incentivar o encaminhamento e a aprovação de projetos na área de defesa dentro do Congresso, Jobim garantiu impacto positivo, portanto, nas relações civis-militares (AMORIM NETO, 2010; MARTINS FILHO, 2010; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

Importa destacar que, em coordenação com o ministro Mangabeira Unger à frente da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), o lançamento da primeira Estratégia Nacional de Defesa na gestão de Jobim auxiliou na reflexão democrática e na transparência no provimento de bens públicos para a sociedade por meio da política de defesa. O documento fixou as bases para a consolidação do poder civil na direção da pasta da defesa, com a determinação das atribuições das Forças Armadas, além das prioridades que o Estado adotaria frente ao sistema internacional, melhorando, assim, a imagem do Brasil perante os países vizinhos – objetivo que ganhou importância, tendo como indício a maior disposição do ministro em exercer a diplomacia militar. Ademais, a END expõe a existência da acima mencionada base nacionalista de inspiração desenvolvimentista nesse meio burocrático:

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2008)²⁴⁵.

Uma combinação de fatores, sobretudo em função do respaldo político, fez com que Jobim permanecesse no cargo até o governo Rousseff, sendo substituído pelo ex-chanceler Celso Amorim (2011-2014). A postura da administração de Dilma garantiu apoio à continuação do direcionamento de recursos ao Ministério da Defesa, apesar do contexto

²⁴³ Peça-chave na coalizão governamental do Presidente Lula (AMORIM NETO, 2010).

²⁴⁴ Em 2012, Jobim afirmou que, enquanto ministro da Defesa (2007-2011), promoveu o entendimento de que existem quatro níveis: i) o político, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Defesa, o Ministério da Defesa e o Presidente da República, sendo responsável pela formulação das políticas de defesa; ii) o estratégico, do qual fazem parte o ministro da Defesa, os Comandantes das Forças e o Estado Maior Conjunto das Forças; iii) e iv) operacional e técnico, seriam constituídos pelos militares, sendo encarregados da operacionalização das diretrizes estratégicas e políticas que foram definidas anteriormente (JOBIM, 2012).

²⁴⁵ Documento eletrônico não paginado.

econômico nacional menos favorável em relação aos anos anteriores. Além disso, a designação do cargo ao Embaixador Amorim representou também uma escolha da Presidência alinhada com a política externa do país, sendo a presença do ex-chanceler no cargo um fator que poderia vir a ser facilitador à articulação entre as agendas ministeriais. Em 2012, na ocasião da Aula Magna do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), Amorim sustentou:

Tendo tido a honra de ter sido ministro das Relações Exteriores e hoje ministro da Defesa, reconheço hiatos ocasionais que analistas, por vezes, apontam entre essas duas políticas, mas também vejo o extraordinário potencial de uma articulação entre as duas áreas. Parte do esforço está na própria maturação institucional do Ministério da Defesa, que completa apenas 13 anos. Há pouco tempo, cada Força Armada traçava seus fins e meios, à luz de sua própria avaliação do cenário nacional e internacional (havia coordenação entre elas, mas era limitada). Uma política de defesa em que todas as Forças trabalhem sob os mesmos pressupostos analíticos é uma construção progressiva que devemos promover, ao passo que fortalecemos a sinergia desta com a política externa (BRASIL, 2012c, p. 7).

Diante do que foi exposto, fica evidente não só a convergência entre as interpretações dos atores envolvidos na formulação dessas políticas públicas a respeito, em termos gerais, do Brasil e do sistema internacional, mas também uma definição política do Estado (LIMA, 2010) em que se manifestou a vontade e a coordenação do Executivo na dedicação de esforços à aproximação entre as políticas externa e de defesa. A constatação de que o Brasil passava a ocupar uma posição de relevância no cenário internacional permeou a sintonia entre os atores. Sobretudo, considera-se que o ponto central que uniu militares e diplomatas foi o entendimento de que a manutenção e a ampliação do protagonismo global brasileiro deveria ser um dos vetores essenciais da atuação internacional da nação, baseado nos princípios de autonomia e desenvolvimento nacional, além da garantia da soberania.

Em decorrência dessa visão a respeito do posicionamento do Brasil na esfera externa, cabe salientar como a dimensão sul-atlântica se insere no espectro autônomo-desenvolvimentista. Tal contexto ideacional juntamente com o cenário de maior visibilidade do Atlântico Sul proporcionaram a esse espaço maior atenção dos atores aqui tratados. As potencialidades ali existentes indicam a conformação de um cenário de ameaças à autonomia brasileira no estabelecimento de uma política pública para o Atlântico Sul que tenha como benefício o desenvolvimento nacional. A partir de uma nova visão a respeito da importância da região, percebeu-se necessária uma nova orientação pública: utilizar os instrumentos e recursos do Estado para buscar a superação de vulnerabilidades na região, com o intuito não só de aproveitar as potencialidades ali localizadas, mas também de evitar obstruções à

projeção externa para outros espaços geográficos. Em outras palavras, os princípios de autonomia e desenvolvimento estão conectados à necessidade de assegurar a presença e a estabilidade no espaço sul-atlântico em uma conjuntura brasileira de aspirações de natureza política e econômica no plano global.

4.1.2 Âmbito institucional

A atuação internacional do Brasil é influenciada pelos obstáculos relacionados às trajetórias institucionais dos serviços públicos em questão, os quais pautaram a baixa articulação entre as políticas externa e de defesa. O insulamento do Ministério das Relações Exteriores e a autonomia castrense associada às fragilidades do Ministério da Defesa prejudicaram vinculações entre esses, além de terem impactos nas dificuldades de interações com outros órgãos e agentes societários, concentrando, por fim, a produção e a condução das políticas. Tendo em vista esse panorama, contudo, pretende-se reconhecer que, durante os governos Lula e Dilma, houve mudanças organizacionais relacionadas às particularidades específicas de cada Ministério, além de readaptações funcionais no interior de cada um. Destaca-se aqui algumas modificações que viabilizaram canais de trocas e diálogos entre os formuladores das políticas e, assim, proporcionaram um novo contexto para a aproximação entre as duas esferas de atuação internacional do país²⁴⁶.

É pertinente recordar a diferença das relações entre os Ministérios e o Executivo central na condução das políticas, em que se nota a existência de dinâmicas opostas. A política externa esteve centrada no Poder Executivo, o que costumou reforçar a autonomia e a prevalência do Ministério das Relações Exteriores na atuação internacional do país. Enquanto isso, a condução da política de defesa foi caracterizada pela negligência do Poder Executivo (além do Legislativo), o qual delegou tal função aos militares – lembrando que o Ministério da Defesa somente foi criado em 1999. Por conseguinte, como apontam Diniz e Proença Jr. (1998), o debate sobre defesa nacional ficou restrito a contribuições pontuais por parte de alguns especialistas civis ou grupos interessados, resultando em um obstáculo para a aproximação entre os assuntos de defesa e os temas de relações internacionais. Esse quadro proporcionou claramente um descompasso entre a condução das políticas, implicando em

²⁴⁶ Aqui se buscou levantar avanços institucionais, porém não necessariamente relacionados diretamente a questões sul-atlânticas, mas sim no que dizem respeito às condições existentes para a condução das políticas e para a articulação entre essas de modo geral, o que sugere ter impacto em assuntos relacionados ao escopo geográfico do trabalho.

diferenças de importância dessas na atuação externa brasileira. Acredita-se que tenham se delineado recentes mudanças nessas dinâmicas.

Dessa forma, reforça-se que, com relação ao Ministério das Relações Exteriores, parte-se da constatação de que o insulamento burocrático do Itamaraty se caracteriza como um padrão que foi:

[...] responsável pelo isolamento e concentração das temáticas de política externa nesse Ministério em detrimento da participação mais assertiva do Poder Legislativo, da interconexão com as demais pastas ministeriais, bem como da própria influência dos grupos organizados da sociedade civil (FIGUEIRA, 2011, p. 50).

Contudo, aponta-se a existência de um processo de superação de tal insulamento da corporação a partir do advento da pluralização de agência²⁴⁷ (CASON; POWER, 2009; FARIA, 2012; SARAIVA, 2014; MILANI; PINHEIRO, 2013; LIMA; MILANI, 2014). Em função da ampliação e da diversificação da agenda internacional, muitas das iniciativas internacionais dos governos aqui tratados exigiram alterações no funcionamento interno do Itamaraty, embora não tenham implicado em grandes mudanças estruturais no Ministério. Diante disso, houve maior interação com outros agentes governamentais e societários (empresários, sindicatos, movimentos sociais, acadêmicos, etc.)²⁴⁸. Portanto, em decorrência

²⁴⁷ Importa lembrar, contudo, que a pluralidade convive com hierarquia, assimetrias e competências distintas dos atores, ou seja, o MRE ainda permanece com uma destacada centralidade no processo decisório, embora tenha de fato ocorrido uma relativa descentralização (MILANI; PINHEIRO, 2013).

²⁴⁸ Apesar de haver maior interesse, não há um mecanismo institucional de consulta e participação social permanente na formação da política externa, mas pode-se apontar a disposição do Itamaraty para informar sobre diversos assuntos da política externa em resposta à requisição de organizações e movimentos sociais. Destaca-se que, por iniciativa do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), articulação autônoma composta por indivíduos oriundos de diversos setores progressistas da sociedade civil, foi organizada na Universidade Federal do ABC, a Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, no bojo da qual emergiu a demanda de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), em 2013. O CONPEB, conselho de natureza consultiva, visaria a acompanhar a condução da política externa do Poder Executivo federal e contribuir para a definição de diretrizes gerais dessa política. Tal proposta prevê, além da presença dos setores governamentais específicos da política externa, a participação de uma diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa, contemplando os setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros. Além de promover a democratização das agendas de política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates, a proposta do CONPEB fortalece institucionalmente o MRE na relação com outros atores governamentais domésticos e legitima sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade e a pluralidade de vozes da sociedade na arena renovada da política externa. Enquanto tal iniciativa não se concretiza, importa destacar as diferentes edições anuais da Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional realizadas pelo Itamaraty desde 2006. Ainda, em 2014, o Itamaraty promoveu os Diálogos sobre Política Externa, no qual foram debatidos diversos temas fundamentais para a inserção internacional do Brasil, tais como governança global, desafios da política comercial, integração regional, cooperação internacional, energia, mudança climática, Oriente Médio, BRICS e África (LIMA; MILANI, 2014; MARINGONI; SCHUTTE; BERRON, 2014).

da maior pluralidade de atores²⁴⁹, ressalta-se que há crescentemente uma maior politização da agenda da política externa. Como assinala Faria (2012), é em resposta a esse quadro ou por pressão que:

[...] o MRE tem, nos últimos anos, em paralelo ao adensamento de sua atuação internacional, multiplicado os seus esforços de coordenação intragovernamental, de articulação intergovernamental, no plano federativo, e de busca de cooperação intersetorial, ou seja, com os agentes do mercado e da sociedade civil (FARIA, 2012, p. 320).

A partir do governo Lula, houve um aumento do papel do Itamaraty na coordenação das Comissões Interministeriais e na sua relação com as assessorias internacionais dos demais Ministérios (JAKOBSEN, 2016). O impulso dado à cooperação sul-sul, por exemplo, ampliou a participação e o interesse de atores externos ao Ministério no processo de formulação de política externa. Um órgão vinculado ao Itamaraty bastante relevante nesse cenário foi a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a qual coordenou interconexões ministeriais com empresas estatais, com vistas à cooperação técnica internacional. Convém notar que o Ministério da Defesa esteve à frente das iniciativas na área, em estreita coordenação com a ABC, a partir de um acordo estabelecido entre ambos em 2009, o que permitiu a intensificação dos acordos de cooperação militar nos países sul-atlânticos e uma maior sistematização de parcerias e localização de demandas na área militar (BRASIL, 2011a).

Em termos estruturais, houve uma mudança na organização do próprio Ministério com a criação de novas secretarias e divisões internas que buscaram fortalecer as iniciativas de caráter sul-sul que fazem parte dessa nova configuração da política externa. Relacionado ao escopo geográfico do trabalho, cabe apontar a ativação de um departamento exclusivamente voltado para a África (DEAF) e a criação no âmbito desse departamento, da Divisão da África III (DAF-III), que se juntou às duas já existentes (DAF-I e DAF-II)²⁵⁰ (VISENTINI, 2013). Na esteira de tais modificações, destaca-se também a abertura de dezenove novas embaixadas na África²⁵¹, indicando o interesse na ampliação das relações diplomáticas (BRASIL, 2014a).

²⁴⁹ Na dimensão governamental, o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul do Brasil com países vizinhos e africanos aumentou a presença de outros ministérios – como o da Saúde, o do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, de Ciência e Tecnologia, de Agricultura, entre outros – na formulação da política externa de cooperação, assim como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ampliou seu papel em financiamentos externos (MILANI; PINHEIRO, 2013).

²⁵⁰ O DAF-I é responsável pela maior parte dos países atlânticos e do oeste africano; o DAF-II, pelos países do sul da África e os PALOP; e, o DAF-III, os países do centro e do norte da África.

²⁵¹ Atualmente, o Brasil conta com embaixadas nos seguintes países sul-atlânticos: Mauritânia, Senegal, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Congo, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benin, Nigéria, Camarões, São Tomé e Príncipe, Guiné-Equatorial, República Democrática do Congo, Angola, Namíbia e África do Sul, Gabão e Gâmbia.

Ainda, no que diz respeito especificamente à interação com a temática de defesa, importa destacar que a crescente percepção da necessidade de considerar uma reformulação das agendas e das tendências observadas em matéria de segurança no plano nacional e regional conduziu o Itamaraty a tomar medidas organizacionais para se adaptar funcionalmente a tais evoluções, tendo igualmente em conta a necessidade de uma coordenação política com a defesa. Destaca-se, portanto, a criação em 2010 da Divisão da Paz e da Segurança Internacional (DPAZ) e da Coordenação Geral dos Assuntos de Defesa (CGDEF) (BRASIL, 2010a).

A DPAZ foi criada para coordenar a ação multilateral do Brasil com os organismos internacionais responsáveis por questões de segurança internacional, especialmente em matéria de operações de paz no âmbito da ONU, sendo essencialmente o primeiro órgão dedicado a essas questões. A sua criação foi o primeiro sinal da crescente importância de temas securitários na política externa brasileira, além de uma maior demonstração de interesse em ampliar às atenções dedicadas à participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas (BRASIL, 2010a; VAZ, 2014). A CGDEF, por sua vez, é subordinada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores e trata de temas relativos à cooperação em matéria de defesa entre o Brasil e seus parceiros, além da participação brasileira em arranjos bilaterais, regionais e multilaterais, em especial no que se refere a mecanismos de consulta em diálogos político-militares, estratégicos e grupos de trabalho conjuntos. Acompanha, ainda, visitas de delegações estrangeiras relacionadas à área de defesa, bem como autoridades do Ministério da Defesa do Brasil ao exterior (BRASIL, 2010a).

Cabe enfatizar que a CGDEF é a unidade responsável por manter diálogo formal e informal permanente com o Ministério da Defesa e com os Comandos das Forças Armadas sobre temas internacionais. Ainda, tendo em vista que é subordinada ao segundo cargo mais importante na burocracia interna do Itamaraty, a Coordenação configura-se como o órgão mais próximo de instâncias de decisão política dentro do MRE enquanto mecanismo para o diálogo e a coordenação interministerial entre a diplomacia e defesa (BRASIL, 2015). Importa mencionar que, a partir de 2013, a Coordenação acompanhou as iniciativas de relançamento da ZOPACAS, assim como teve papel importante em assessorar a atuação brasileira de colaboração antipirataria no Golfo da Guiné (DUARTE, 2017).

Dessa forma, Vaz (2014) considera que as modificações introduzidas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores ampliaram o espaço institucional dedicado aos assuntos de segurança e defesa, aumentando seu peso político na agenda diplomática e promovendo uma interlocução de alto nível mais fluida e eficaz. As interações formais e informais promovidas

pela criação desses novos mecanismos de trocas e diálogos facilitaram a criação de uma agenda comum de atuação, a partir do compartilhamento de informações, demandas e interesses. Esse fato possibilita o alcance de consensos entre diplomatas e militares, além de que a perseguição de metas comuns reforça eventuais demandas de ambos os Ministérios em questão perante o Legislativo.

Contudo, cabe lembrar que para que haja articulação entre a política externa e a política de defesa do Brasil não basta que se estabeleçam mecanismos interministeriais de coordenação diplomático-militar. Deve-se realizar, no que diz respeito ao funcionamento do ambiente interno do Ministério da Defesa, uma direção política efetiva e um projeto de forças integrado. Para isso, é necessário que se supere a autonomia corporativa militar – e, mais, a autonomia corporativa inter-forças –, e as fragilidades do Ministério da Defesa²⁵². Em outras palavras, é imperativo que haja um efetivo controle civil do ministro da Defesa que promova a integração das Forças para a formulação de uma política de defesa concisa. Ademais, como já foi apontado, é crucial que seja acompanhado por uma forte coordenação da Presidência (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010).

A partir do governo Lula, percebe-se medidas que modificaram o quadro institucional da defesa no país. Convém ressaltar que houve maior vontade política em dedicar esforços à pasta de defesa, essencial para o processo de superação do baixo perfil da política de defesa no país sob regime democrático. A gestão de Nelson Jobim (2007-2011) propiciou uma inflexão no campo da defesa no Brasil, pois, além da discussão, elaboração e aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, concretizou avanços institucionais e ampliou o controle civil democrático sobre os militares (AMORIM NETO, 2010). A partir da Lei Complementar nº 136 (BRASIL, 2010b), conhecida como “Lei da Nova Defesa”, houve um fortalecimento da autoridade do ministro da defesa²⁵³.

O ministro da Defesa foi inserido na cadeia de comando, sendo o intermediário entre as Forças Armadas e o Presidente, considerando as circunstâncias logísticas das Forças e as

²⁵² Salienta-se que a criação do Ministério da Defesa permitiu avanços no âmbito discursivo e institucional do campo da defesa do Brasil, permitindo com que o país melhorasse sua imagem perante o mundo e ampliasse diálogos internacionais sobre defesa – ao passo que a cooperação na área exigia a uniformização dos canais de interlocução. No entanto, o processo de consolidação do Ministério esbarrou por vezes em resistências vinculadas à tradicional autonomia castrense, mantendo incertezas com relação ao controle civil sobre os militares e à transparência nos assuntos de defesa no regime democrático (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010).

²⁵³ Substituiu uma legislação empregada junto com a criação do Ministério da Defesa que limitou a autoridade do ministro civil e manteve a independência e autonomia dos três Comandos. Sob a Lei Complementar nº 97, o ministro da Defesa não tinha autoridade efetiva sobre os comandos de cada Força, os quais respondiam aos Comandantes, responsáveis também pela promoção dos oficiais-generais. A nomeação dos Comandantes era função do Presidente, sendo que o ministro somente tinha papel opinativo sobre a indicação (BRASIL, 1999).

decisões políticas na estrutura de defesa. O ministro passou a ser o responsável pelas indicações dos Comandantes de cada Força ao Presidente para a nomeação presidencial. Além disso, cada Comandante perdeu a autoridade de indicar oficiais-generais para promoção e cargos. Após a Lei da Nova Defesa, propostas são feitas ao ministro da Defesa, o qual indica os escolhidos ao Presidente para nomeação (BRASIL, 2010b).

O fortalecimento do papel do Ministério da Defesa também pode ser percebido por meio da efetiva participação na elaboração orçamentária de defesa em conjunto com as Forças. Essa alteração fundamental permitiu a coordenação e a definição pelo Ministério da Defesa dos produtos de defesa a serem utilizados e comprados pelas forças, através da instituição da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), a qual se situa na ala civil do órgão, juntamente com outras secretarias. Considera-se que, dessa forma, os programas de desenvolvimento setorial das Forças passaram a ser parte de programas de governo (PESCE, 2011). Além disso, houve a criação de uma carreira civil de defesa para estruturar o Ministério, promovendo a formação de especialistas civis em questões militares para compor o órgão (BRASIL, 2010b).

Ainda, merece destaque a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em correspondência direta com o ministro da Defesa e a Presidência. O EMCFA foi criado como mecanismo de auxílio ao planejamento estratégico e de emprego das Forças Armadas, cujo chefe ajuda na coordenação dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2010b). Sua função primordial é permitir uma atuação integrada das Forças, no que concerne, sobretudo, ao emprego das mesmas, possibilitando não só a otimização do uso dos meios militares e logísticos, mas também maior coesão nesse instrumento de atuação estatal – essencial para facilitar e, assim, ampliar possibilidades de articulação com a política externa do país.

Na gestão de Amorim (2011-2014), reformulações de estrutura do Ministério também foram realizadas, propiciando a ampliação da interação civil-militar. Em 2013, foi instituída a Secretaria-Geral, órgão central de direção do Ministério da Defesa. Criada para dar organicidade à vertente civil do Ministério, a Secretaria-Geral tem a responsabilidade de coordenar e planejar as atividades das demais secretarias da pasta, assessorando o ministro da Defesa nos assuntos de competência dessas unidades (BRASIL, 2014b). Também foi criado o Instituto Pandiá Calógeras, centro de pesquisas e de assessoramento civil do Ministério por diferentes meios, entre os quais a produção de análises, a promoção do diálogo com a academia e a sociedade civil e o estímulo à produção de conhecimento sobre temas de

interesse da defesa nacional²⁵⁴. O Instituto também contribuiu, assim, para adensar a relação entre civis e militares (BRASIL, 2014c). Em vista disso, o Instituto teve relevância na criação de iniciativas que visaram ampliar a participação de acadêmicos e expandir o debate sobre defesa no Brasil, como a partir do Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional.

É importante considerar, contudo, que o impacto efetivo das citadas mudanças realizadas recentemente é diretamente relacionado não só com maiores atribuições direcionadas aos civis no órgão, como também da capacitação dos mesmos com relação à temática da defesa, e de revisões no treinamento e nas qualificações de oficiais militares – não só em função das alterações institucionais, mas também devido às maiores complexidades impostas pelas novas condições e relacionamentos internacionais do Brasil, assim como pelas mudanças no sistema internacional (NETO, 2010). Nesse sentido, vale destacar algumas iniciativas que contemplam tais questões e que vinculam conhecimentos entre assuntos de defesa e relações internacionais, além de proporcionarem maior contato e diálogo entre civis e militares.

Novos desafios para a pesquisa nessa área e impulsos ao fortalecimento dos estudos da defesa têm implicado no maior envolvimento acadêmico. No contexto de tais necessidades foi criada a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), em 2005, a qual tem congregado pesquisadores e garantido espaço para reflexão e debate entre civis e militares. Também criado em 2005, destaca-se o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), que encorajou a criação de redes de formação e pesquisa envolvendo civis e militares a partir de estímulos governamentais, especialmente do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Ademais, as escolas militares iniciaram revisões de suas estruturas educacionais, criaram programas de pós-graduação de acordo com critérios e avaliação da CAPES, e propuseram a colaboração e mesmo a vinculação de professores e programas de pós-graduação civis. Tais medidas fizeram com que ampliassem os contatos entre as Forças singulares na harmonização de perspectivas, conceitos e procedimentos, além da cooperação entre universidades e Comandos militares. Também um exemplo de novo uso das instituições militares nacionais foi a criação do Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (CAD-Sul) na Escola Superior de Guerra (ESG), em 2012. O curso é destinado aos civis e militares do

²⁵⁴ O Instituto dedicou ênfase em três linhas de pesquisa: Entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul); Economia da defesa; e Cenários prospectivos e guerra do futuro (BRASIL, 2014c).

Brasil e de outros países da UNASUL, com fins de auxiliar na construção de um pensamento sul-americano de defesa.

Tendo isso em vista, considera-se que pela primeira vez existe um considerável debate entre as Forças e civis sobre deliberações de decisões estratégicas da política de defesa brasileira. Todavia, ainda que se configure como um desafio relacionado à capacidade de combinar as análises detidas nos debates à formulação de propostas políticas e estratégicas, a pluralidade de visões nos processos decisórios do Ministério torna-se realidade, o que é profícuo e essencial para maior cooperação entre especialistas civis e militares²⁵⁵ (ROCHA, 2011; VALLADÃO, 2014). As mudanças aqui apontadas sugerem, portanto, o fortalecimento do controle dos militares pelos civis, um maior envolvimento destes na formulação da política de defesa e uma maior saliência desta na agenda política nacional. Assim, pretende-se salientar que a institucionalização do campo da defesa e a formulação de uma política de defesa consistente, em que há a integração das três Forças, pode facilitar a ampliação da presença desse instrumento na atuação externa do país em coordenação com a política externa.

No que diz respeito à aproximação em relação aos assuntos internacionais, cabe ainda destacar, no âmbito do Ministério da Defesa, a criação da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), subordinada ao EMCFA. Relevante por proporcionar estreito contato com o MRE e entre diplomatas e militares, a CAE é responsável pela Subchefia de Política e Estratégia (SCPE), pela Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE), pela Subchefia de Assuntos Internacionais, e pela Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa²⁵⁶ (RBJID), além dos setores de Conselheiros Militares em Nova Iorque e Genebra e das Aditâncias de Defesa do Brasil no exterior. Em síntese, tem como competência acompanhar as conjunturas nos âmbitos político-estratégico e de inteligência estratégica, assessorando o ministro da Defesa nas propostas de cooperação com outros países e participando de representações em organismos no Brasil e no exterior (BRASIL, 2012d).

Para além dos órgãos setoriais, com relação à criação de canais de trocas e diálogos de alto nível entre os formuladores das políticas em questão em outros setores do Poder

²⁵⁵ Cumpre lembrar que o processo de formulação da Estratégia Nacional de Defesa envolveu, desde 2007, reuniões e debates com representantes de diversas instituições e empresas. A determinação de que a revitalização da base industrial de defesa era um eixo estruturante da END induziu a pluralização de grupos interessados e de empresas nas formulações e ações futuras das novas políticas de defesa brasileiras (D'ARAUJO, 2013).

²⁵⁶ Contudo, percebe-se que, enquanto a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa – parte da estrutura da Organização dos Estados Americanos (OEA) – possui uma seção própria, o mesmo não ocorre com relação à participação do Brasil em organismos como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Executivo, importa destacar a existência da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN)²⁵⁷, do Conselho de Governo, a qual tem como finalidade formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério (BRASIL, 2017d). Entre 2003 e 2010, verificou-se maior atuação da CREDEN, além da criação de diversos grupos de trabalho, enquanto mecanismos *ad hoc* para tratar de temáticas específicas, abrangendo o campo da defesa e das relações exteriores (LIMA, 2012).

Já mencionada aqui, também assume importância no escopo do Executivo, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência, reestruturada em 2008 – mas funcionando desde 2003 como Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE). A SAE é um importante órgão cujo ambiente e atribuições possibilitam proposições, convergências e desenvolvimento de políticas de longo prazo e de estratégias em vários setores para o Brasil, abrangendo diversos assuntos atinentes a essas temáticas²⁵⁸. Tendo tido status de ministério entre 2008 e 2015, considera-se relevante a sua participação na articulação entre as políticas, tendo sido vinculado a esta secretaria o importante *think tank* brasileiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cujas atividades de pesquisa subsidiam a formulação e a reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento do país.

É pertinente abordar também as relações entre essas temáticas e o Poder Legislativo, as quais foram historicamente distantes – sendo representativas do quadro de baixo interesse e mobilização social em que essas pautas encontram no Brasil, sobretudo aquelas atinentes à defesa. Nesse escopo, as atividades das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE) são relevantes. Considera-se, ainda, que houve um relativo aumento de interesse recentemente pelos parlamentares, como foi demonstrado pela criação da Frente Parlamentar da Defesa Nacional na Câmara dos Deputados, em 2008 (AMORIM NETO, 2010) e da instituição da Subcomissão Permanente dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas, em 2012, na CREDN (BRASIL, 2012d).

²⁵⁷ A CREDEN é integrada pelos seguintes ministros de Estado: Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que a preside; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Justiça; da Defesa; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; da Ciência e Tecnologia; da Fazenda; e Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos. São convidados para participar das reuniões, em caráter permanente, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. O ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional poderá convidar para participar das reuniões representantes de outros órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, cuja participação, em razão de matéria constante da pauta da reunião, seja justificável (BRASIL, 2017d).

²⁵⁸ Importa lembrar que, na elaboração da primeira Estratégia Nacional de Defesa, teve destaque a coordenação entre o MD e o ministro Mangabeira Unger à frente da SAE.

Tais iniciativas são importantes avanços nas relações entre Congresso Nacional e assuntos de defesa. Em 2014, por exemplo, com apoio da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, a Subcomissão Permanente dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas realizou o seminário “Os Projetos Estratégicos das Forças Armadas: contribuição ao desenvolvimento nacional”. Reunindo especialistas civis e militares em torno do papel que a indústria nacional de defesa tem para a economia do país, abordou cinco temas principais: a estratégia de defesa e a estratégia de industrialização; a defesa cibernética e a defesa das fronteiras; a defesa do espaço aéreo brasileiro; a defesa dos mares; e a viabilização de recursos para a defesa nacional (SEMINÁRIO..., 2014). A importância de eventos como esse, assim como da participação dos ministros (tanto da defesa quanto das Relações Exteriores) nas Comissões do Senado e da Câmara dos Deputados vai ao encontro da necessidade de promover o envolvimento do Legislativo na reflexão sobre tais temáticas, permitindo maior conhecimento e valorização dessas. Em 2013, em uma sessão a respeito dos projetos das Forças Armadas na CRE, Celso Amorim, enquanto ministro da Defesa, assinala:

Tenho sempre procurado manter um contato estreito e regular com as duas Casas do Congresso Nacional sobre todos os assuntos atinentes à pasta da Defesa, o que naturalmente reflete também a importância que o debate sobre os temas de defesa alcançaram na agenda política e na agenda pública brasileira. O acompanhamento atento da política de defesa pelo Congresso Nacional aprofunda um diálogo que é absolutamente indispensável para a vitalidade da democracia brasileira (BRASIL, 2013a).

Contudo, acredita-se que essas mobilizações de parlamentares foram antes de tudo medidas reativas. Em função disso, não se pode ignorar a ainda elevada falta de interesse e de conhecimento entre os parlamentares para tratar adequadamente das questões de defesa nacional (AMORIM NETO, 2010; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010). É importante reconhecer, entretanto, avanços em termos institucionais e de ampliação de canais de contato formais e informais entre civis e militares, assim como especificamente de diplomatas e militares. As possibilidades de formulação de políticas convergentes, assim, se ampliam, ainda que seja preciso maiores e constantes esforços nesse sentido.

Por exemplo, Duarte (2017) argumenta que a cooperação entre os Ministérios de Relações Exteriores e Defesa, e desses com outros, ocorre também de maneira reativa e circunscrita aos temas de estrito interesse de ambos, e não em função de um planejamento contínuo acerca das temáticas em questão. Portanto, de acordo com a visão crítica do autor, as questões relacionadas à política de defesa e à política externa ainda não contam com amparo institucional propício a um ambiente de planejamento e decisão interministerial, isto é, com

uma estrutura burocrática capaz de articular os órgãos setoriais para facilitar trâmites necessários. Assim, além de inconstâncias na coordenação e nas ações conjuntas, também não existe um padrão de acompanhamento e tomada de decisão regularmente apoiado por uma estatura estatal com membros permanentes, o que seria fundamental para a concretização de uma atuação internacional apoiada na articulação entre as políticas. Enquanto isso, Cel. Andreuzza²⁵⁹ sugere, nesse sentido, que a SAE poderia desempenhar esse papel, desde que permanecesse vinculada à Presidência, mas qualificada como um órgão supraministerial.

4.1.3 Atuação no Atlântico Sul: política externa e política de defesa

Entre 2003 e 2014, além da evidência de consideráveis mudanças geopolíticas mundiais e da ascensão do Brasil enquanto potência emergente, destacou-se, no plano interno, o delineamento de uma base comum de entendimento entre o poder político e as burocracias aqui tratadas a respeito do papel a ser exercido pelo país no sistema internacional e dos condicionantes do mesmo sobre as ações do Brasil. Tal configuração exigiu alterações na estratégia de atuação internacional do Brasil, respaldada por modificações organizacionais no âmbito institucional. Inserida em uma concepção política nacionalista, os princípios de autonomia e desenvolvimento situaram-se no cerne da definição política do Estado (LIMA, 2010) e proporcionaram uma harmonização dos elementos constitutivos da política exterior com as necessidades no campo da defesa do Brasil – o qual se encontrou em processo de valorização político-institucional. Isto posto, pretende-se aqui apontar convergências nas agendas e ações de ambos os instrumentos de ação internacional do país, tendo como enfoque a vertente atlântica do entorno estratégico brasileiro.

É necessário frisar que o paradigma de política externa promovido durante os governos Lula e Dilma – a partir de uma visão diferenciada em relação ao governo anterior no que diz respeito às relações internacionais de modo geral – demandou maior presença da política de defesa para a maximização dos ganhos na estratégia de ação internacional do país²⁶⁰. Isto é, “[...] torna-se essencial estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a

²⁵⁹ Palestra proferida por Cel. Mário Andreuzza, no Seminário Desafios de Política Externa Brasileira, realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, no dia 16 de maio de 2017.

²⁶⁰ Em um contexto em que as preocupações centrais da atuação internacional eram relacionadas com o objetivo de se inserir no processo de globalização e, assim, firmar laços com países desenvolvidos e garantir a adesão aos regimes internacionais, a dimensão sul-atlântica não tinha espaço na política externa do país. Isso por motivos de que a ampliação de laços no eixo Sul não recebia importância na estratégia de atuação internacional do Brasil. Da mesma forma, a constatação da necessidade de se investir no desenvolvimento de uma política de defesa, devidamente amparada por uma base material – como recursos direcionados a ampliar capacidades militares e fornecer meios para que as Forças possam executar suas funções previstas na

estatura político-estratégica para preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da nossa região.” (BRASIL, 2005a)²⁶¹. O alargamento do espaço estratégico brasileiro, englobando o Atlântico Sul e se estendendo até a costa ocidental da África, a partir da Política de Defesa Nacional de 2005, correspondeu, portanto, à nova escala de interesses, de oportunidades e de influência de um país emergente que buscou maior projeção externa em uma “[...] ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder” (BRASIL, 2005a)²⁶². Ademais, convém notar que a PND (2005; 2012) assinala que:

Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito (BRASIL, 2012, p. 17).

Considera-se aqui que um denominador comum que vai favorecer a convergência nas agendas é a necessidade de manutenção da estabilidade regional, a qual se percebeu não estar relacionada apenas com a vertente continental do entorno geográfico brasileiro, mas também com sua vertente marítima, dando amparo à projeção do Brasil no sistema global e a sua maior inserção em processos decisórios internacionais. Nesse sentido, como assinala o Livro Branco de Defesa Nacional, “[a] manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE)” (BRASIL, 2012b, p. 49).

Busca-se apontar que a conservação de um espaço sul-atlântico sem quadros de conflito e estável tem papel importante não só na consecução de objetivos relacionados à área das águas marítimas brasileiras, mas também relacionados a questões para além desse espaço

Constituição –, não era parte das prioridades da agenda governamental do país, já que a visão hegemônica era pautada por concepções que acreditavam em uma nova fase das relações interestatais, em que prevaleceria um cenário de paz perpétua. Ainda, pode-se considerar que o Brasil não se destacava como país revisionista das estruturas da ordem mundial e nem mesmo como uma potência econômica em desenvolvimento, o que permitiu com que não fosse foco de preocupações de países mais receosos no que diz respeito à mudança de uma ordem unipolar em direção a uma ordem multipolar. Cumpre frisar que, diferentemente, o que ocorre a partir do governo Lula, é um crescente reconhecimento do potencial do Brasil e da possibilidade de se ter maior poder de manobra e de influência nas decisões a respeito de questões mundiais – ou seja, com reflexos não só para o Brasil, mas também com repercussão no resto do mundo. Tendo isso em vista, pode-se considerar que o país passou a ter uma atuação baseada em uma política de não-indiferença, visando o alargamento da inserção brasileira no plano externo.

²⁶¹ Documento eletrônico não paginado.

²⁶² Já na PND de 2012, foi expressa a existência de uma “ordem internacional caracterizada por assimetrias de poder” (BRASIL, 2012a, p. 10).

imediatos (SILVA, 2014). Pode-se considerar, portanto, uma dinâmica em que os instrumentos de atuação internacional convergem visando à estabilidade regional, a qual, para tanto, exigirá um fortalecimento em conjunto das partes constituintes do espaço aqui tratado – sobretudo, na conjuntura específica de maior visibilidade mundial. Nesse sentido, a Política Nacional de Defesa assinala que:

A segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte (BRASIL, 2012a, p. 22).

A instabilidade no oceano é indesejável ao se ter em mente a sua importância econômica para o Brasil e as possibilidades de desdobramentos positivos facilitados pelas potencialidades desse espaço, como apontado anteriormente. Nesse sentido, com relação ao entorno marítimo imediato, a garantia da soberania, assegurando a manutenção da segurança nas rotas marítimas e a exploração dos recursos marítimos que se encontram na plataforma continental brasileira – que assumiram uma nova dimensão a partir da descoberta do pré-sal – são metas da política de defesa marítima do país. Como é natural, iniciativas de segurança e defesa nas águas jurisdicionais brasileiras²⁶³ são relacionadas prioritariamente à responsabilidade da Marinha²⁶⁴. No quadro das tarefas estratégicas de negação do uso do mar, de controle de áreas marítimas e de projeção de poder (BRASIL, 2008), aponta-se os objetivos operacionais específicos da Marinha do Brasil expostos na Estratégia Nacional de Defesa:

a) defesa proativa das plataformas petrolíferas; b) defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região (BRASIL, 2008)²⁶⁵.

É pertinente lembrar que a apreciação de cada aquisição ou decisão de defesa depende de sua inserção em um projeto alinhado com metas políticas, finalidades estratégicas e

²⁶³ Incluem o Mar Territorial (MT), a Zona Contígua (ZC), a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a Plataforma Continental (PC) (BRASIL, 2012b).

²⁶⁴ No entanto, reconhece-se que não se deve dissociar o espaço marítimo das ações terrestres e aéreas, uma vez que as três Forças devem atuar de maneira integrada, visando o mesmo fim político. A capacidade de operar conjuntamente, somando e integrando capacitações e esforços, é imperativa.

²⁶⁵ Documento eletrônico não paginado.

possibilidades logísticas de um sistema de defesa que busque resultados em um determinado contexto (PROENÇA, 2011). Tendo isso em vista, em conformidade aos anseios da Estratégia Nacional de Defesa, importa destacar algumas iniciativas no plano interno entre os anos de 2003 e 2014 que buscaram modernizar e expandir a capacidade naval brasileira. Diante disso, buscou-se simultaneamente difundir uma “mentalidade marítima” entre a população. O conceito de Amazônia Azul, lançado no mesmo ano em que se propôs a extensão da plataforma continental brasileira, surgiu com a intenção de conscientização a respeito da importância do mar, assim como a criação do Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR)²⁶⁶, ambos elaborados pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) (BRASIL, 2017e).

Nesse processo, verifica-se que, em um contexto em que havia vontade política e recursos, em função do crescimento econômico da época, projetos foram retomados e criados para ampliar a capacidade da Marinha de exercer seus objetivos operacionais²⁶⁷. Merecem destaque os aumentos com gastos de defesa por parte do governo: em 2007, quando a descoberta do pré-sal foi anunciada, o valor liquidado do programa de reaparelhamento e adequação da Marinha era de R\$ 399 milhões, passando para R\$ 421 milhões, em 2008; R\$ 1,08 bilhão, em 2009; e chegando a R\$ 3,56 bilhões, em 2010. Nota-se que a participação da Marinha, em termos de orçamento do Ministério da Defesa, aumentou de 0,9%, em 2007, para 6%, em 2010 (ABDENUR; NETO, 2014, p. 221-222).

Dentre os programas que visam expandir e modernizar a força naval, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) é o que mais concentra recursos. A fim de reforçar a capacidade de negação do uso do mar, o programa inclui a construção de quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, com transferência de tecnologia para o país, o estabelecimento de um estaleiro naval e uma base de submarinos – infraestrutura industrial e logística para construir, manter e operar os submarinos²⁶⁸ (BRASIL, 2017f).

²⁶⁶ Tem como objetivo estimular, por meio de ações planejadas, objetivas e continuadas, o desenvolvimento de uma mentalidade marítima na população brasileira, consentânea com os interesses nacionais e voltada para um maior conhecimento do mar e seus recursos, da sua importância para o Brasil, da responsabilidade de sua exploração racional e sustentável e da consciência da necessidade de preservá-lo (BRASIL, 2017e).

²⁶⁷ Abdenur e Neto (2014) apontam que a Marinha do Brasil tem estabelecido diversos acordos com países europeus para ter acesso a novas tecnologias e construir sua capacidade naval. Nesse sentido, cabe mencionar que, embora a presença crescente de países extrarregionais na região sul-atlântica com seus aparatos militares não seja desejável, existem laços de cooperação entre Brasil e países ocidentais tradicionais, incluindo a realização de exercícios militares multinacionais conjuntos.

²⁶⁸ Em 2008, a partir de um acordo de cooperação com a França, o Brasil exigiu transferência de tecnologia – uma condição importante para chegar à cooperação na área da Defesa com o governo – para assegurar que o equipamento seja adequado e, sobretudo, para acelerar o desenvolvimento da tecnologia nacional em benefício tanto da indústria naval quanto da civil no Brasil. Isso ocorre de acordo com a orientação da END, a qual postula que o país deve buscar a redução de dependência tecnológica externa, apresentando o objetivo

Ademais, inserido no Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER)²⁶⁹, o país adquiriu, em 2012, três navios de patrulha oceânica do Reino Unido, assim como a tecnologia usada nos mesmos, para combate à pirataria, à pesca sem licença e à vazamentos de óleo, assim como em missões de busca e salvamento²⁷⁰ (ABDENUR; NETO, 2014).

Destaca-se também o desenvolvimento, desde 2009, do projeto do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ), novo sistema de satélite voltado à vigilância das águas territoriais brasileiras. Nesse sentido, viabilizaria o acesso a um conjunto de informações que serviria de base à tomada de decisões, relacionadas a uma eventual ameaça, situação de emergência, desastre ambiental, agressão ou ilegalidade²⁷¹ (DURING, 2014). Ainda, para diminuir a vulnerabilidade estratégica decorrente de uma concentração excessiva da frota no Rio de Janeiro, cogita-se a criação de uma segunda esquadra no norte/nordeste do país (ABDENUR; NETO, 2014). Além da garantia da melhor execução das funções constitucionais da Marinha, a duplicação da esquadra tem como substrato a criação de uma Base Industrial de Defesa (BID) associada à estratégia de desenvolvimento econômico, uma vez que demandará o estabelecimento de uma infraestrutura industrial e logística naquela região do país.

Deve-se considerar igualmente que diversos exercícios navais e operações conjuntas entre as três Forças têm sido realizados na costa do país (ABDENUR; NETO, 2014). De ressaltada importância, a Operação Atlântico é um exercício importante para o preparo integrado das Forças em missões de defesa do espaço da Amazônia Azul. Sob coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica atuam de forma conjunta em exercícios de proteção de estruturas estratégicas – da infraestrutura portuária e de áreas produtivas, refinarias e usinas hidrelétricas e nucleares – tanto em regiões costeiras como em águas profundas. A Operação Atlântico III, realizada em 2012, teve foco nas linhas de comunicação marítima e nas estruturas estratégicas das regiões Sul e Sudeste (BRASIL, 2017b).

de consolidar o binômio desenvolvimento e defesa. Enfatiza-se também, com relação ao submarino nuclear, que as vantagens no patrulhamento e na capacidade de dissuasão no Atlântico Sul são relacionadas à capacidade de mobilidade, velocidade e autonomia (BRASIL, 2008).

²⁶⁹ Visa à construção, em solo nacional, de cinco fragatas, cinco navios-patrulha e um vaso de apoio logístico.

²⁷⁰ Os três navios patrulha adquiridos foram nomeados Amazonas, Apa e Araguari. Estas embarcações têm visitado países sul-atlânticos, incluindo a realização de exercícios conjuntos durante as visitas. Ou seja, eles não estão destinados a ficar somente nas águas jurisdicionais brasileiras.

²⁷¹ Assim, o sistema também será utilizado para fins civis, incluindo busca e salvamento, pesquisa e combate à poluição. No entanto, importa destacar que tal projeto foi suspenso indefinidamente em 2015, em função de restrições orçamentárias (STOCHERO, 2015).

Considerando que, nesse quadro, há uma necessidade de se fazer presente e de conhecer a vertente marítima do país, vale assinalar que, em 2007, foi criado o Programa de Pesquisas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE), destinado a gerenciar o desenvolvimento de pesquisas científicas na Ilha da Trindade, Arquipélago de Martin Vaz e na área marítima adjacente. Tal programa possibilita a obtenção, a sistematização e a divulgação de conhecimentos científicos sobre a região (BRASIL, 2017g). Em 2009, foi criado o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA), que tem como propósito identificar e avaliar a potencialidade mineral de áreas com importância econômica e político-estratégicas para o Brasil, localizadas nas águas internacionais sul-atlânticas²⁷² (BRASIL, 2017h).

Tendo em vista tais iniciativas, cabe ter conhecimento do termo “consciência situacional marítima”, conceito que diz respeito ao conjunto de informações sobre atividades de todas as naturezas relacionadas ao ambiente marítimo, que sejam relevantes no que tange à segurança e defesa. Para que seja efetivado, demanda-se capacitação para identificar eventos ou ameaças nesse espaço com brevidade e antecedência, tal qual pode ser proporcionado por recursos de observação, monitoramento, vigilância, entre outros (MOREIRA, 2016). Dessa forma, compreende-se que houve um esforço no sentido de aprimorar a consciência situacional marítima, a partir do governo Lula, ao se destacar investimentos direcionados a ampliar as capacidades militares, visando, portanto, a garantia da soberania brasileira em áreas marítimas de interesse do país. Assim, a partir de uma maior compatibilidade entre os meios disponíveis e a crescente inserção internacional político-estratégica do país, verificou-se a construção de um cenário favorável ao desenvolvimento e à ampliação do espaço de manobra política do Brasil no campo internacional, apoiado por recursos variados do Estado²⁷³.

A afirmação da presença brasileira no espaço sul-atlântico tem se mostrado imperativa para a segurança nacional, seja por meio dos instrumentos militares como por meio dos instrumentos diplomáticos. É necessário sublinhar que o desenvolvimento da consciência situacional marítima requer também cooperação entre países, principalmente entre Marinhas, haja vista a complexidade relacionada ao objetivo de conhecer e identificar ameaças nas

²⁷² Três projetos iniciais são propostos pelo PROAREA para garantir maior presença brasileira no Atlântico Sul. Além da Pesquisa Mineral da Elevação do Rio Grande (PROERG) realizada em 2009, também serão iniciados o projeto Geologia do Atlântico Sul e Equatorial (PROATLÂNTICO) organizado em Sistema de Informações Geográficas (SIG); e o projeto Pesquisa mineral da Cordilheira Meso-Atlântica (PROCORDILHEIRA) (EXPEDIÇÕES..., 2009).

²⁷³ O SisGAAz seria de grande valor para o incremento da consciência situacional marítima do país (MOREIRA, 2016).

extensões marítimas, em que recursos para tal são ainda escassos frente aos crescentes desafios. A atuação coordenada, enquanto isso, parece facilitar, por meio da integração de capacitações, a criação de um efeito sinérgico benéfico nesse contexto. Desse modo, tal consciência requer cooperação, no plano interno, entre as instituições do Estado e, no âmbito internacional, entre países (MOREIRA, 2016).

Importa salientar que o desenvolvimento da consciência situacional marítima requer maior interação entre os Estados ali localizados. Ainda, dado o reconhecimento de que condições favoráveis no plano regional de um Estado são imprescindíveis para alcançar uma ampla inserção internacional (GUIMARÃES, 2006; ABDENUR; NETO, 2014; HURRELL, 2009), a importância do Atlântico Sul como via para o comércio e incremento das relações variadas do Brasil com outros espaços geográficos não é só relacionada à facilmente perceptível função das linhas de comunicação marítima. É também relacionada ao fato de que qualquer país depende de um ambiente regional estável e pacífico para poder se dedicar a outros assuntos e aspirações globais.

Assim, considerando o que foi acima exposto, não faltam motivos para que esforços políticos bilaterais e multilaterais mereçam destaque com relação à atuação internacional do Brasil, com enfoque na vertente sul-atlântica. Importa assinalar que a prioridade da política externa oferecida à diversificação de parcerias no eixo Sul e à cooperação sul-sul – objetivando colocar em novos termos o diálogo Norte-Sul ao passo em que a ação coordenada dos países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais de poder e garantir maior autonomia – serviu também como alicerce para a aproximação político-diplomática com o outro lado do Atlântico Sul, a África. Ao tornar-se uma das principais vertentes da política externa brasileira, houve uma inflexão na política africana no Brasil, em um contexto em que os países africanos assistiam uma transição positiva para um novo patamar de inserção internacional.

Contudo, é importante ter em mente que, em um momento de ressignificação do Atlântico Sul para o país, a África assume importância para o Brasil não só em função de suas oportunidades de relações políticas, econômicas e comerciais, mas especificamente também por se encontrar em um espaço compartilhado com o Brasil, cujas potencialidades passam a ser visualizadas e almejadas por países regionais e extrarregionais. Dessa forma, pode-se compreender que a África passa ser mais fortemente vista como parte do contexto do Atlântico Sul, uma vez que a realidade africana também influencia a dinâmica sul-atlântica. Nesse sentido, não só em termos de política externa, mas também no âmbito da política de

defesa, o continente africano adquiriu lugar primordial na visão estratégica do Brasil e, assim, a política africana do país ganhou maior complexidade.

Quanto a essa aproximação, pode-se destacar que o Brasil fomentou a integração e articulação no espaço sul-atlântico de modo que favorecesse e mantivesse o relacionamento harmônico com os vizinhos do outro lado do oceano, enfatizando a contínua inexistência de pretensões hegemônicas e destacando a necessidade de um “cinturão de boa-vontade” (AMORIM, 2016, p. 47) que permita a manutenção da estabilidade regional e o desenvolvimento (LIMA, 2010; HURRELL, 2008). Nesse sentido, houve um esforço brasileiro de consolidar um senso de região no Atlântico Sul a partir da ideia de existência de ampla agenda comum no cenário internacional, como em relação a demandas variadas em fóruns multilaterais: a necessidade de transferência de tecnologia dos países industrializados para os países em desenvolvimento, a condenação do protecionismo por países industrializados e a necessidade de reordenamento do comércio internacional em bases mais justas e equitativas demandavam ações conjuntas e concertadas²⁷⁴ (BRASIL, 2017f). Questões relacionadas à segurança e defesa também podem ser vistas como parte de uma agenda comum, uma vez que se pode considerar que eventuais ameaças que se configuram no Atlântico Sul têm impacto tanto no Brasil quanto nos países da África ocidental (ABDENUR; NETO, 2014).

Crescentemente, o Brasil passou a engendrar esforços pioneiros naquele continente, impulsionando diversos meios de aproximação entre os dois lados do Atlântico. Embora haja diferenças importantes em relação a países específicos do continente, a reafirmação dos laços históricos com a África; os esforços institucionais e diplomáticos (mudanças na estrutura interna do Itamaraty, abertura de embaixadas brasileiras na África, intensificação de visitas de autoridades); a ampliação de negócios e investimentos de empresas brasileiras no continente; o estabelecimento de diversos projetos de cooperação técnica; a promoção do perdão e da renegociação de dívidas de países africanos; a internacionalização de programas sociais dos governos brasileiros; e os relacionamentos e acordos preferenciais com organismos africanos caracterizam sumariamente a política africana do Brasil na época (VISENTINI, 2013).

²⁷⁴ Merece destaque a criação do G-20, grupo de países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo do Norte, que atuou de maneira eficiente nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), em busca da liberalização agrícola, expressando a insatisfação do Sul quanto ao tema. O Brasil tem protagonismo nessa iniciativa, promovendo laços mais próximos com nações africanas e árabes (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Ainda, cabe mencionar que a eleição de dois brasileiros, José Graziano da Silva e Roberto Azevêdo, como diretores da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 2011, e da OMC, em 2013, deve-se muito à ofensiva diplomática do Brasil nos países africanos.

Importa dar destaque ao uso intenso da diplomacia presidencial durante o governo Lula²⁷⁵, sendo acompanhado por grupos empresariais, acadêmicos e ministeriais – destacam-se o Ministério de Ciência e Tecnologia, as iniciativas do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura e da Saúde. Em decorrência disso, o desenvolvimento de negócios e de investimentos por empresas brasileiras se intensificou²⁷⁶ (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Ressalta-se que a política externa desse governo criou condições de expansão da economia nacional, tendo a África como um dos principais campos de atuação. O Brasil se tornou exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional exportador de produtos primários, serviços e manufaturas²⁷⁷, sendo a África uma das regiões mais adequadas aos investimentos das empresas brasileiras²⁷⁸ (PEREIRA, 2013).

Portanto, o incremento das relações comerciais com o continente africano foi acompanhado por aumento significativo de investimentos brasileiros, com destaque para as áreas de infraestrutura, mineração e energia²⁷⁹ (BRASIL, 2014a). Cabe destacar, como exemplo, que a política africana forneceu base favorável para a expansão internacional da Petrobras na África, a qual aumentou seus investimentos em exploração e produção a partir do

²⁷⁵ No decorrer de seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente, onde esteve em 23 países – em muitos casos, tratou-se da primeira visita de um chefe de Estado brasileiro. No sentido inverso, o Brasil recebeu 47 visitas de reis, presidentes e primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações. As visitas também foram frequentes em nível ministerial. Entre janeiro de 2003 e setembro de 2010, o ministro das Relações Exteriores visitou a África 66 vezes, participando de reuniões e eventos oficiais em 25 diferentes países. Chanceleres africanos, representando 32 Estados, vieram 62 vezes ao Brasil (BRASIL, 2011a).

²⁷⁶ Empresas como a Petrobrás, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Vale do Rio Doce assumiram a liderança em grandes projetos de exploração de poços em águas profundas, de construção de infraestrutura, de produção de biocombustíveis, e de mineração, em alguns casos com grande apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) (BRASIL, 2011a).

²⁷⁷ Entre 2002 e 2013, o comércio do Brasil com o continente cresceu mais de 400%, de US\$ 5 bilhões para US\$ 28,5 bilhões. A pauta das exportações brasileiras para a África concentrou-se, nos últimos anos, em três grupos: açúcar (açúcar refinado e outros açúcares de cana), carnes (carnes bovinas e de frango congeladas) e cereais (milho, centeio, arroz, dentre outros), que somaram mais de 60% do total em 2013. Além desses produtos, destacaram-se automóveis e minérios. Combustíveis diversos (óleos brutos de petróleo e naftas para petroquímica) compõem o principal item da pauta de importações brasileiras (cerca de 80% do total importado em 2013); em seguida, aparecem os adubos (BRASIL, 2014a).

²⁷⁸ O crescimento econômico e a estabilização política de algumas sociedades africanas tornaram o continente um parceiro comercial de interesse aos empresários brasileiros. Desde o início da década de 2000, o continente tem apresentado índices de crescimento acima da média mundial. A África Subsaariana cresceu à taxa média de 5,3% entre 2000-2012 e, dos dez países com maior crescimento no mundo no período, seis são africanos (BRASIL, 2014a).

²⁷⁹ A África foi prioridade brasileira em termos de número e valor no que diz respeito a investimentos em projetos internacionais. Em 2009, 50% dos projetos administrados pela ABC eram destinados a países africanos. Em 2010, o percentual aumentou para quase 60%, totalizando mais de US\$ 22 milhões (BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2011, p.45).

governo Lula. A atuação da Petrobras no continente africano²⁸⁰ foi significativamente ampliada para além de Angola e Nigéria, chegando à Tanzânia (2004), Líbia (2005), Guiné Equatorial (2006), Moçambique (2006)²⁸¹ e Senegal (2007)²⁸². Assim, a Petrobras possuiu um importante papel na aproximação do Brasil com países africanos, e simultaneamente sua inserção internacional foi facilitada pela diplomacia presidencial de Lula (VISENTINI, 2010).

Nesse sentido, de destacada importância, cabe assinalar que, durante os governos Lula, promoveu-se uma ampliação do raio de atuação da diplomacia brasileira no continente africano. O Brasil não mais se restringiu às relações com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), mas expandiu contatos em âmbito bilateral e também por meio de mecanismos multilaterais, assim como estreitou relacionamentos com organismos regionais africanos. Estabeleceram-se, por exemplo, acordos preferenciais em vista da criação de uma zona de livre-comércio entre MERCOSUL-União Aduaneira da África Austral (SACU) e MERCOSUL-Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (VISENTINI, 2013).

²⁸⁰ A capacidade técnica e de conhecimento geocientífico em águas profundas que a Petrobras adquiriu na costa brasileira contribui para a sua atuação na costa oeste africana, cujas características são similares (PETROBRAS, 2008).

²⁸¹ No entanto, as pesquisas feitas pela companhia foram infrutíferas, fazendo com que encerrasse suas atividades no país para concentrar seus esforços no pré-sal brasileiro (PASSARINHO, 2013). Destaca-se, todavia, a continuidade das atividades da empresa no setor de etanol do país.

²⁸² A Petrobras tem uma sólida trajetória de internacionalização, desenvolvendo conhecimento na dinâmica internacional do petróleo desde os anos 1970. A diplomacia do Pragmatismo Responsável de Geisel (1974-1979) e do chanceler Azeredo da Silveira e seu forte discurso terceiro-mundista foi acompanhada por investimentos em prospecção de novas reservas internacionais através da Petrobras, de maneira a contornar os efeitos do choque do petróleo na economia brasileira (VISENTINI, 2010). Em 1979, após o Brasil reconhecer a independência de Angola (1975), a empresa começa a estabelecer bases sólidas no país africano (COOPETROLEO, 2014). Nos anos 1980, o princípio da diversificação de relações com os países desenvolvidos e o aprofundamento das relações com o Terceiro Mundo configuram a estratégia principal do Brasil. Nesse sentido, tanto o governo Figueiredo (1979-1985) quanto o governo Sarney (1986-1989) deram continuidade a uma política externa para África. Quanto à atuação da Petrobras nessa década, pesquisas científicas e tecnológicas realizadas pelo Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobras (CENPES) começam a dar resultados bastante visíveis para a empresa, como a expansão da exploração e produção em águas profundas. O reconhecimento externo deste esforço veio através de prêmios conquistados, como o maior prêmio do setor petrolífero mundial, o *Distinguished Achievement Award* da *Offshore Technology Conference*, em 1992 (COOPETROLEO, 2014). Com a tecnologia disponível, foi implantada a primeira fase de produção da Bacia de Campos, fazendo com que o processo de internacionalização da empresa não fosse o foco principal do momento (IGLESIAS; COSTA, 2011). Ao longo da década de 1990, o CENPES continuou buscando o desenvolvimento de novas tecnologias, lançando-se ao desafio de produção de petróleo em águas profundas e ultraprofundas. Essa década representou uma enorme transformação na história da empresa, considerando que houve a extinção do monopólio e da privatização de diversas empresas ligadas com a Petrobras (COSTA; PESSALI; GONÇALVES, 2013). Ainda, em 1997, a Petrobras passou a atuar em um novo cenário de competição, instituído pela Lei 9.478, que regulamentou a emenda constitucional de flexibilização do monopólio estatal do petróleo (BRASIL, 1997). Ao mesmo tempo, os anos 1990 foram acompanhados por uma retração da política africana, com a exceção de uma breve retomada durante o governo Itamar Franco (1992-1994) que não se manteve no governo Cardoso, o qual se limitou a parcerias seletivas naquele continente, como com os países da CPLP, Nigéria e África do Sul. No contexto dessa aproximação com a Nigéria, a Petrobras ingressou no país em 1998, centrando-se em atividades de exploração e posterior produção nas águas profundas do delta do rio Níger (VISENTINI, 2010).

Inserir-se nesse contexto a aproximação entre o Brasil e a União Africana (UA) – organização regional criada em 2002 e que congrega 53 Estados interessados em acelerar o processo de integração política, econômica e social do continente africano. Em 2005, o Brasil reabriu sua Embaixada em Adis Abeba, capital etíope e sede da UA, e desde então vem acompanhando as atividades da Organização. Em julho de 2009, o presidente brasileiro participou, na condição de convidado especial, da XIII Cúpula dos chefes de Estado da União Africana. Na ocasião, foram assinados acordos nas áreas de agricultura e desenvolvimento social, o que contempla setores como saúde, cultura, esporte e proteção social, dentre outros. O incremento das relações com a UA tem por objetivo facilitar a cooperação entre o Brasil e os países membros do organismo (BRASIL, 2011a).

Tal qual nos governos anteriores, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) recebeu atenção considerável do Brasil. Verificaram-se avanços jurídicos e práticos e uma ampliação do raio de ação para a promoção de nova agenda no âmbito da CPLP, forjando parcerias em diversos setores. Com destaque brasileiro, a CPLP desempenhou papel essencial na solução de crises institucionais em São Tomé e Príncipe, no Timor Leste, na Guiné-Bissau, além de enviar observadores que monitoraram eleições em países lusófonos. Aprofundou-se também a cooperação cultural e educacional na Comunidade, facilitando o intercâmbio de professores e estudantes entre o Brasil e os países membros, e de centros de estudos e treinamentos empresariais para o desenvolvimento profissional em múltiplas áreas. Além disso, os países lusófonos receberam substancial porcentagem dos recursos brasileiros direcionados à cooperação técnica, sobretudo em áreas como a agricultura, saúde e segurança (VISENTINI, 2013).

Enquanto isso, desde 2003, o IBAS contribuiu para a aproximação brasileira com o sul do continente, por meio da África do Sul. Cabe assinalar que o propósito dessa iniciativa foi desenvolver uma parceria estratégica entre países em desenvolvimento em torno de três interesses comuns: o compromisso com instituições e valores democráticos; o empenho em vincular a luta contra a pobreza a políticas desenvolvimentistas; e a convicção de que instituições e procedimentos multilaterais devem ser fortalecidos para lidar com as turbulências nas áreas econômica, política e de segurança. Em 2004, o IBAS criou um Fundo, gerenciado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), que financia projetos de redução da pobreza em vários países na África. O Fundo objetiva, com base nas capacidades disponíveis nos países do IBAS e em suas experiências nacionais, apoiar projetos autossustentáveis e reproduzíveis, atendendo principalmente a demandas de países de menor desenvolvimento relativo ou recém-egressos de conflitos (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010).

Ademais, tendo em vista o crescimento econômico da África do Sul, sendo a economia mais dinâmica e industrializada da África Austral, esse país representa um grande mercado para as exportações brasileiras, além de ter uma política externa convergente com a do Brasil em diversos pontos, principalmente quanto à busca por autonomia e por mudanças no sistema de governança global. Ademais, o IBAS tem potencialidade em termos geopolíticos e geoestratégicos, contando com exercícios marítimos conjuntos e ampliando, assim, a presença no oceano sul-atlântico (KORNEGAY, 2013). Além de ser um exemplo de coordenação política eficaz, insere-se especificamente na política africana do Brasil inclinada às condições do espaço sul-atlântico, em que pese a maior negligência da África do Sul, por exemplo, com relação à ZOPACAS²⁸³ (OTAVIO, 2015).

Todavia, considera-se que o estabelecimento de laços e um maior compartilhamento de visões no Atlântico Sul foram aspirações da maioria das nações de ambos os lados do oceano. De ressaltado valor, aponta-se a criação da Cúpula América do Sul-África (ASA), em 2006, por iniciativa brasileira e nigeriana, congregando os chefes de Estado e de Governo dos países de ambos os continentes, incluindo representantes da UNASUL e da União Africana. Seus membros visam à cooperação inter-regional e buscam contribuir para uma reforma da estrutura do poder mundial²⁸⁴. Como resultado da primeira reunião, criou-se um órgão executivo, o Fórum de Cooperação África-América do Sul (ASACOF), que proporcionou estatura mais concreta para alcançar os objetivos dessa iniciativa (BRASIL, 2013?).

Também nesse escopo, abrangendo toda a dimensão sul-atlântica, importa salientar que em 2007, Angola, ao assumir a presidência *pro-tempore* da ZOPACAS, promoveu a iniciativa de revitalização do foro, sendo apoiada pelo Brasil e pelos outros Estados sul-atlânticos (UN, 2007), como será mais bem explorado posteriormente²⁸⁵. Contudo, convém ter em mente neste momento que a ZOPACAS abrange diversos parceiros brasileiros na África em termos comerciais. Nesse sentido, importa assinalar que há uma evolução do intercâmbio comercial dos países da Zona com o Brasil no período entre 2009 a 2013: as

²⁸³ Embora a Marinha da África do Sul venha realizando exercícios militares conjuntos, como o IBSAMAR, não há a priorização do Atlântico Sul se comparado com o Oceano Índico, região por onde passa quase todo o petróleo utilizado pelo país, e onde a Marinha realiza o patrulhamento tanto da costa moçambicana quanto da Tanzânia no combate à pirataria (OTAVIO, 2015).

²⁸⁴ O mecanismo conta com oito Grupos de Trabalho sobre os seguintes temas: Comércio; Investimento e Turismo; Infraestrutura; Energia e Transportes; Ciência, Tecnologia e TICs; Paz, Segurança e assuntos correlatos; Educação e Cultura; Agricultura e Meio Ambiente; Assuntos Sociais e Esportes; Fortalecimento Institucional; Governança e Administração Pública. Cada um desses Grupos de Trabalho é co-presidido por um país sul-americano e um africano (BRASIL, 2013?).

²⁸⁵ Defende-se nesse trabalho que a ZOPACAS tem maior centralidade no que diz respeito ao escopo da pesquisa, preferindo, portanto, tratar da mesma de forma separada e mais aprofundada.

exportações aumentaram 42% e as importações 67%, enquanto o comércio intrabloco aumentou 37,1% (BRASIL, 2014d).

Importa reconhecer que, no que concerne especificamente à política africana do governo Rousseff, não se manteve o mesmo ritmo de ampliação da atuação. Contudo, desde o início de seu mandato, houve indícios de seguimento da política anterior para o continente, como a partir da designação do ex-presidente Lula como representante oficial do Brasil na XVII Cúpula da União Africana realizada na Guiné Equatorial (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011). Ademais, em 2011, criou o “Grupo África”, um grupo interministerial²⁸⁶ que reúne também especialistas e executivos do setor privado, no intuito de associar comércio e investimentos brasileiros a programas de desenvolvimento local, de modo que proporcione ganhos maiores na África, além de coordenar a atuação de empresas brasileiras no continente²⁸⁷ (ROSSI, 2013). Contudo, não se pode negligenciar que, em função dos efeitos da crise internacional no âmbito interno brasileiro, as principais empresas brasileiras tiveram suas atuações afetadas no território africano.

Ademais, ainda que já no primeiro ano do mandato a presidenta Dilma tenha realizado sua primeira visita ao continente africano, em função da reunião do IBAS na África do Sul, visitando também Moçambique e Angola, percebe-se que ao longo dos anos, a diplomacia presidencial perdeu parte de sua força. A presidenta iria retornar à África somente em 2013, devido à III Cúpula ASA, na Guiné Bissau, à V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS, na África do Sul²⁸⁸ e à celebração dos 50 anos da União Africana, na Etiópia – momento em que declara o perdão e a renegociação de dívidas de países africanos. No mesmo ano, visitou a Nigéria, para tratar da agenda bilateral (BRASIL, 2013b). Ainda, deu-se um importante passo para ampliação da presença brasileira do outro lado do Atlântico ao inaugurar uma representação diplomática em Johannesburgo, na África do Sul (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES, 2013).

Tendo isso em vista, pretendeu-se apontar variadas participações brasileiras em mecanismos multilaterais em conjunto com países africanos, incrementando, assim, relações político-diplomáticas entre ambos os lados do Atlântico. Considerando tais coalizões

²⁸⁶ Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

²⁸⁷ Ainda quanto à atuação de empresas brasileiras naquele continente, cabe destacar que, em 2012, o BNDES aprovou a celebração de dois Memorandos de Entendimento com instituições correlatas na África (o *African Development Bank* e o *Development Bank of Ethiopia*), tendo em vista o interesse em compartilhar experiências e conhecimentos e viabilizar o apoio às empresas. Nesse sentido, por exemplo, o BNDES abriu uma linha de crédito de 2 bilhões de dólares no final de abril de 2012 para Angola (BNDES, 2012).

²⁸⁸ A inclusão da África do Sul a partir da III Cúpula em 2011 consolidou outro ponto de contato com um importante parceiro do Brasil na África.

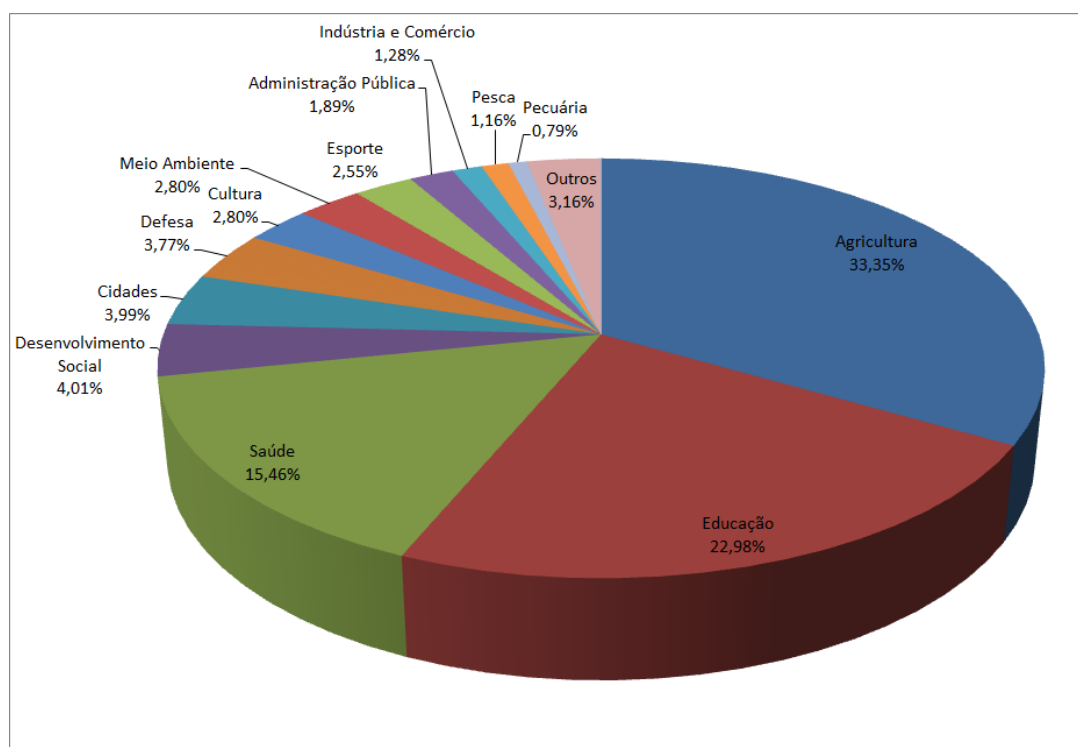
multilaterais, destaca-se que essas ajudaram a impulsionar o principal instrumento da política africana durante os governos aqui tratados: a cooperação sul-sul, a qual foi ampliada em suas diversas modalidades²⁸⁹. A partir do governo Lula, houve uma expansão quantitativa e qualitativa da cooperação técnica (Figura 3), visando à transferência de experiências e tecnologias para nações africanas, em caráter não comercial²⁹⁰ (VISENTINI, 2013). No primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), 77 projetos de cooperação foram iniciados: 3 projetos iniciados em 2003; 7, em 2004; 22, em 2005; e 45, em 2006. No segundo mandato (2007-2010), por sua vez, foram iniciados 406 projetos: 71 projetos iniciados em 2007; 87, em 2008; 105, em 2009; 143, em 2010 (BRASIL, 2017h).

Já no governo Dilma (2011-2014), 157 projetos foram iniciados: 87 projetos iniciados em 2011; 47, em 2012; 12, em 2013; 11, em 2014 (BRASIL, 2017h). Essa redução na quantidade de projetos se deu em função do contexto econômico diferenciado ao longo do mandato da presidenta, o qual provocou cortes progressivos no orçamento destinado à Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A execução orçamentária (montante efetivamente usado) da ABC caiu 25% – de R\$ 36,9 milhões em 2012 para R\$ 27,8 milhões em 2014. Ademais, aponta-se que diversos projetos foram descontinuados ou prorrogados devido à escassez de recursos. Todavia, deve-se reconhecer que a cooperação sul-sul continuou sendo um quadro de referência relevante da inserção internacional do país, mesmo com as dificuldades de operacionalização (MELLO, 2015; SARAIVA, 2014).

²⁸⁹ Técnica, educacional, científica e tecnológica, humanitária, operações de manutenção da paz.

²⁹⁰ Nesse contexto, merece destaque as atuações da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) (VISENTINI, 2013).

Figura 3 – África – Por Segmento de Cooperação (2000-2014)



Fonte: ABC (2017).

Cabe sublinhar que é de fácil percepção o fato de que houve uma abordagem abrangente no que diz respeito à cooperação sul-sul. Não se tratou nem de uma política tradicional de assistencialismo em direção ao continente africano, nem de uma reprodução da estratégia terceiro-mundista do Brasil dos anos 1970. A política desenvolvida para a África teve caráter solidário e humanista, mas também apresentou linha mais consistente para o campo do desenvolvimento social e econômico das nações africanas – exemplo disso é o fato de estar ligada à construção da infraestrutura logística e produtiva daquele continente. Assim, de outra forma, a ampliação e a horizontalização do diálogo com a África, por meio da cooperação sul-sul pautada pelo benefício mútuo, tornam-se prementes para a consecução de propósitos de ambos os lados do Atlântico (VISENTINI, 2013). Nesse sentido, Ribeiro (2009) assinala:

[...] pode-se considerar a tese de que a política externa brasileira para a África, para manter coerência entre o discurso diplomático e a manutenção de seu sentido estratégico, necessita definir os vetores capazes de articular os interesses nacionais às possibilidades e aos interesses definidos pelos Estados africanos (RIBEIRO, 2009, p. 204).

Ainda, é preciso assinalar que, desde o início do governo Lula, a cooperação sul-sul em temáticas e setores diversos com países africanos foi encabeçada, principalmente, pelo

Itamaraty, com apoio de diversos atores públicos ou privados²⁹¹ (MILANI; CARVALHO, 2013). O que se observa é que, após a revitalização da ZOPACAS em 2007, e o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, o Ministério da Defesa também passou a se envolver de forma assídua no estabelecimento de laços cooperativos com países sul-atlânticos²⁹², muito em função da diplomacia de defesa²⁹³ e de diversas viagens e contatos executados no continente africano, pelos ministros da pasta, Nelson Jobim (2007-2011) e Celso Amorim (2011-2014), além de ser fruto de interesses e demandas africanas. Isso se verificou, portanto, no âmbito dos assuntos de segurança e defesa, além da promoção da maior inserção militar das Forças Armadas naquele continente, como por exemplo, a partir da participação em missões de operação de paz.

Dessa forma, tendo em vista o objetivo central de compreender como a articulação entre política externa e política de defesa do Brasil pode contribuir com o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro, considera-se importante destinar ênfase a esse instrumento de aproximação com a África, concretizado por meio da cooperação sul-sul, a partir da qual, sustenta-se aqui, que o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa agiram de forma concertada. Como afirma Amorim (BRASIL, 2012c, p. 7), “[a] cooperação [...] ou a participação em operações de manutenção da paz [um tipo de cooperação internacional] são exemplos dessa sinergia [entre política externa e política de defesa] mesmo em tempos de paz.”.

Ademais, acredita-se de suma importância destacar o processo de revitalização da ZOPACAS, iniciado em 2007, tendo em vista o potencial do foro para contribuir para o estabelecimento de mecanismos de robustecimento da política africana e para o fortalecimento da dimensão sul-atlântica. Embora demonstre ainda consideráveis limitações institucionais e, por assim dizer, de atuação²⁹⁴, postula-se que é a única plataforma com

²⁹¹ A multiplicidade de atores não decorre apenas na amplitude temática da cooperação, pois também ao nível de áreas setoriais individuais, a multiplicidade de atores é considerável. O catálogo de projetos de cooperação técnica na África registra mais de 20 entidades (dos governos federal e estaduais, do setor privado e da sociedade civil brasileira) atualmente envolvidas em atividades de cooperação, ou missões de prospecção, apenas para a área da agricultura (CABRAL, 2011, p. 14).

²⁹² Nesse sentido, como fator determinante deste fenômeno, considera-se a consolidação do Ministério da Defesa e o aprimoramento dos marcos políticos neste setor, por meio principalmente da Estratégia Nacional de Defesa, ao fixar objetivos e diretrizes consoantes com as prioridades definidas em torno da África Ocidental no marco da política externa.

²⁹³ A diplomacia de defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais (civis e militares), para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional. Ademais, cabe assinalar que envolve um conjunto de aspectos e tarefas não relacionados especificamente com questões técnico-militares, tratando de temas políticos estratégicos e, muitas vezes, daqueles relacionados com a ajuda humanitária e ao desenvolvimento (SILVA, 2014).

²⁹⁴ Toda a estrutura formal permanece desde a sua criação, em grande parte, dependente do compromisso dos ministérios nacionais responsáveis, ou seja, de vontade política. Mas não somente, a organização das

enfoque específico no espaço do Atlântico Sul e que abrange todos os países lindeiros desse oceano²⁹⁵, além de contemplar objetivos de maior presença nas águas sul-atlânticas, de estabilidade regional e de promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países sul-atlânticos – isto é, de acordo com as linhas gerais da política de defesa e da política externa do Brasil, nas quais o Atlântico Sul obteve um maior nível de importância estratégica desde o governo Lula.

4.1.3.1 *Ampliação e fortalecimento da atuação na costa ocidental africana*

A ênfase da política externa na cooperação sul-sul foi complementar a um dos objetivos estratégicos da defesa nacional – a maior presença no Atlântico Sul –, configurando, portanto, o estabelecimento de uma base política que seria aproveitada pelo Ministério da Defesa como uma oportunidade de atuação do outro lado do Atlântico. Dessa forma, pode-se considerar que, sobretudo após o segundo mandato do presidente Lula, houve uma participação concreta daquele Ministério em uma região que até recentemente era tratada principalmente pelo Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, compreende-se que a ampliação da cooperação sul-sul com os países africanos criou condições para o estreitamento das políticas externa e de defesa naquela esfera de atuação, isto é, na África sul-atlântica.

O aumento dos laços nesse espaço tende a facilitar a criação de um ambiente mais cooperativo, de acordo com um dos propósitos centrais da Zona de Paz e Cooperação do

reuniões de alto nível depende, sobretudo, de um único Estado membro (o presidente *pro-tempore*) para o sucesso dos procedimentos de trabalho, o que parece prejudicar o avanço da agenda regional – uma vez que muitos membros são países com orçamento limitado para tais eventos, além de que a realização de uma reunião da Zona não se configura necessariamente como uma prioridade máxima em meio a outros compromissos regulares. Dessa forma, e como já se verificou anteriormente, a capacidade dos países de organizar, comparecer e acompanhar de forma regular enfrenta dificuldades, sendo ilustrativo o adiamento da reunião ministerial prevista para 2015, em Cabo Verde. Assim, importa notar que a única estrutura formal e regular da Zona é proporcionada pela ONU, na qual há um Comitê Permanente, junto à Assembleia Geral, destinado a promover o diálogo contínuo e anual entre os Estados membros. Composto por presidentes *pro-tempore* anteriores e o em atuação, bem como o presidente da Reunião Ministerial subsequente, funciona como o único meio que assegura o seguimento das atividades do foro, sendo central para sua existência. Apesar dessas limitações institucionais, é relevante notar que a ZOPACAS constitui uma plataforma de trabalho para os membros expressarem e buscarem seus interesses, ao passo que as declarações finais refletem as prioridades nacionais de cada país. Nesse sentido, a ZOPACAS pode ser vista como um meio para ganhar apoios em iniciativas relacionadas ao Atlântico Sul ou em instituições de governança global, ou seja, em tópicos variados – configurando, portanto, mais uma coalizão no eixo sul-sul.

²⁹⁵ Reconhece-se aqui que o IBAS se mostra mais bem consolidado enquanto mecanismo de atuação conjunta na arena internacional e de promoção de uma maior aproximação entre dois países – Brasil e África do Sul – de importância política, econômica e militar localizados nesse espaço. Todavia, sustenta-se aqui que a ZOPACAS garante uma maior abrangência, uma vez que todos os países sul-atlânticos fazem parte do foro. Desse modo, promove uma visão comum entre os países sul-atlânticos, assim como enfatiza a relevância do desenvolvimento socioeconômico de todos os países lindeiros para garantir a ausência da ingerência externa e de quadros de conflito no Atlântico Sul, distribuindo responsabilidades na dimensão sul-atlântica.

Atlântico Sul. Tendo isso em vista, entende-se pertinente inicialmente conhecer o recente processo de revitalização da ZOPACAS e os objetivos desse foro. Logo, cabe tomar conhecimento a respeito dos projetos de cooperação firmados com o outro lado do Atlântico com enfoque nos temas de segurança e defesa. Assim, pretende-se assinalar uma relação entre o maior esforço brasileiro – nos âmbitos político, diplomático e estratégico-militar – de consolidação do foro e as iniciativas brasileiras de cooperação na área de segurança e defesa. Nesse sentido, aponta-se que a ZOPACAS, na conjuntura atual sul-atlântica, é uma plataforma que facilita a articulação entre os instrumentos de atuação internacional do Brasil, como pôde ser visto, por exemplo, na composição da Reunião Ministerial de 2013, na qual estiveram presentes, pela primeira vez, ministros das Relações Exteriores e da Defesa.

Isto posto, importa ter em mente que tratar da revitalização da ZOPACAS implica em considerar que houve uma crescente percepção dos países-membros a respeito da necessidade de fortalecer uma concertação político-estratégica na região do Atlântico Sul. Assim, demonstrou haver um interesse compartilhado por aqueles Estados de revigorar uma plataforma que, desde a sua criação, tem como fim a estabilidade da dimensão sul-atlântica e a promoção de melhores condições socioeconômicas na região. Angola, ao assumir a posse da presidência *pro-tempore* da ZOPACAS em 2007, elevou a importância desse foro proporcionando uma inflexão na evolução do mesmo (KORNEGAY, 2013) – o qual passou por uma longa fase de esmorecimento desde o fim da Guerra Fria. Nesse sentido, a partir da iniciativa angolana, em Luanda, foi realizada a sexta Reunião Ministerial da Zona, na qual foi defendida a revitalização de suas atividades (UN, 2007).

Anteriormente, ainda em 2007, foram realizados encontros e seminários em Nova Iorque, Montevidéu e Buenos Aires, dentro do quadro “Iniciativa de Luanda”, no qual foi avaliada tanto a necessidade de dar seguimento às disposições do Plano de Ação adotado na quinta Reunião Ministerial, ocorrida em 1998, quanto à vontade de desenvolver uma melhor estrutura para o foro multilateral de acordo com as novas circunstâncias regionais e mundiais. É importante notar também que já no Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, realizado no Brasil em 2003, referia-se sobre o fortalecimento da ZOPACAS como meio de fomento à cooperação entre o Brasil e África em questões relacionadas à paz no continente africano (COELHO; SARAIVA, 2004). Da mesma forma, na primeira Cúpula América do Sul-África (ASA), em 2006, em que foi adotada a Declaração de Abuja, os Estados sul-americanos e africanos se comprometiam em fortalecer a cooperação regional, a partir de organizações regionais, apontando a ZOPACAS como exemplo (AFRICA SOUTH-AMERICA SUMMIT – ASA, 2006, p. 5).

Dessa forma, na reunião da ZOPACAS de 2007, o Brasil apoiou a iniciativa, assim como todos os representantes presentes dos outros 23 Estados-membros. O documento final, denominado Declaração de Luanda, além de reiterar objetivos anteriores, aproveitou para pleitear a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o avanço da Rodada de Doha, na Organização Mundial do Comércio (OMC), em vista de um resultado justo e equilibrado em relação aos países em desenvolvimento (UN, 2007). Isso demonstrou, portanto, uma articulação mais ampla dos Estados no sentido de demandar uma reformulação da governança global e das instituições internacionais. Ainda, saudou-se a criação da Comissão do Golfo da Guiné (CGG) como um “[...] veículo sub-regional de cooperação, promoção e manutenção da estabilidade e segurança, e para a obtenção dos princípios e objetivos da Zona.” (UN, 2007, p.13, tradução nossa). Na ocasião, o Plano de Ação de Luanda foi concebido, o qual redimensionou o foro e demandou a criação de grupos de trabalho que se encarregassem dos seguintes tópicos:

Quadro 1 – Plano de Ação de Luanda

Tópicos	Objetivos
1. Cooperação econômica na erradicação da pobreza através da criação de parcerias visando o desenvolvimento sustentável, comércio, investimento e turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a cooperação em áreas vitais: combustíveis limpos, agricultura e produção pecuária, recursos humanos, saúde, biotecnologia, educação e infraestrutura; • Intensificar a troca de conhecimento, principalmente no âmbito de ciência e tecnologia; • Incentivar a cooperação no setor privado; • Incentivar maiores intercâmbios entre as sociedades civis.
2. Prevenção do crime e combate ao tráfico de drogas, comércio ilícito de pequenas armas e armamento leve, e crime organizado transnacional, incluindo pirataria	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar cooperação técnica para capacitação institucional e humana; • Troca de experiências e boas práticas relacionadas à redução do uso de drogas ilícitas; • Fomentar cooperação no reforço da segurança e controle das fronteiras; • Estabelecer e fortalecer a legislação sobre essas áreas.
3. Paz, estabilidade e segurança, incluindo a prevenção de conflitos e a construção de paz dentro da Zona	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer cooperações efetivas, coordenação e harmonização com organizações regionais e sub-regionais; • Explorar a possibilidade de realizar exercícios conjuntos; • Participar das atividades de operação de manutenção da paz e de construção da ONU; • Desenvolver uma base de dados sobre instituições nacionais dos Estados-membros; • Adotar medidas que preencham as necessidades reais das situações na região.
4. Pesquisa científica, questões ambientais e marinhas	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver projetos conjuntos científicos e técnicos nessas áreas e na promoção de capacidades institucionais para o combate de vazamentos e despejos de lixo tóxico; • Desenvolver uma base de dados sobre instituições nacionais dos Estados-membros.
5. A necessidade de um	<ul style="list-style-type: none"> • Executar uma revisão dos mecanismos financeiros nacionais e

Tópicos	Objetivos
mecanismo de implementação e de acompanhamento	multinacionais que podem ser usados para financiar projetos; <ul style="list-style-type: none"> • Promover os princípios, recomendações e decisões da Zona em todos os foros internacionais e regionais; • Compartilhar e disseminar informações, além de desenvolver um website.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano de Ação de Luanda (UN, 2007).

O Plano de Luanda contribuiu na tentativa de reativação dessa esfera autônoma de cooperação inter-regional, reunindo novamente grupos representantes das nações parte da Zona em volta de assuntos específicos relacionados, sobretudo, à dimensão sul-atlântica. Com o propósito de aprofundar o debate, os Estados-membros reuniram-se para a realização de uma Mesa Redonda, em Brasília, em 2010, a qual permitiu uma discussão em nível técnico sobre as possibilidades de cooperação, além de demonstrar a disposição brasileira de dedicar atenção e esforços à iniciativa sul-atlântica. O encontro contou com a presença de representantes do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA) e da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI). Constituindo-se como uma etapa de preparação para a Reunião Ministerial seguinte, foram identificadas áreas para intensificar esforços de cooperação: mapeamento e exploração dos fundos marinhos, proteção e preservação dos recursos marinhos, transporte marítimo e aéreo, segurança portuária, cooperação em matéria de defesa, segurança marítima e combate a crimes transnacionais (BRASIL, 2010c).

Em 2013, em Montevidéu, ocorreu a sétima Reunião Ministerial da ZOPACAS, na qual estiveram presentes 21 dos Estados-membros – Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Serra Leoa não participaram. Na ocasião, foram adotados a Declaração de Montevidéu e o Plano de Ação de Montevidéu, além de declarações correspondentes às situações de instabilidade na Guiné-Bissau e na República Democrática do Congo (UN, 2013). Ademais, cabe assinalar que foi nesse encontro em que os ministros da defesa dos países-membros estiveram presentes. Dado que foi a primeira vez que tais representantes foram chamados à reunião de alto nível da ZOPACAS, tal acontecimento inédito demonstrou o crescente espaço que questões de segurança e defesa têm ganhado no âmbito do foro.

O texto da Declaração de Montevidéu foi bastante esclarecedor quanto ao posicionamento dos países membros em relação a diversos tópicos, retomando princípios e propósitos da ZOPACAS e apresentando questões variadas que dialogam com seus objetivos centrais. Dessa forma, os temas abordados foram governança global e reforma; desarmamento, no sentido de extinção de todos os tipos de armas de destruição em massa; paz

e segurança, reconhecendo a importância da responsabilidade ao proteger²⁹⁶ e abordando a questão das Malvinas, com o aumento da presença militar britânica; defesa; desenvolvimento, incluindo fatores econômicos e financeiros; desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas; oceanos e recursos marinhos; e crimes internacionais, como pirataria, tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro, entre outros, os quais têm aumentado na dimensão sul-atlântica (UN, 2013). No que se refere à situação do Golfo da Guiné, cabe apontar que a Declaração frisa a necessidade de assistência aos países e organizações da região para:

[...] reforçar as capacidades desses para combater a pirataria e o assalto à mão armada no mar no Golfo da Guiné, incluindo a sua capacidade para conduzir patrulhas regionais, para estabelecer e manter centros de coordenação conjuntas e centros de compartilhamento de informações conjuntas e para a implementação efetiva da região estratégia, conforme estipulado nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2018 (2011)²⁹⁷ e 2039 (2012)²⁹⁸ (UN, 2013, Artigo 110).

Quanto ao Plano de Ação de Montevidéu, em suma, os Estados se comprometeram a direcionar esforços aos seguintes tópicos:

Quadro 2 – Plano de Ação de Montevidéu

Tópicos	Objetivos
Mapeamento e exploração do fundo marinho	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver capacidades para pesquisas científicas para realizar avaliação do potencial de recursos minerais no fundo do mar e para a delimitação das margens continentais; • Intensificar a coordenação com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA), proporcionando a participação de cientistas e instituições dos países em desenvolvimento, nas pesquisas científicas marinhas em curso na Área, realizadas por organizações internacionais.
Cooperação na área ambiental: proteção e preservação do ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer os esforços cooperativos no âmbito das pesquisas científicas marinhas e da pesca em alto-mar; • Gerar maiores benefícios provenientes da pesca sustentável, a partir do

²⁹⁶ O conceito de “responsabilidade ao proteger” (RWP), relacionado à proteção de civis em conflitos armados, foi introduzido pela presidente Dilma Rousseff no discurso de abertura da 66ª Assembleia-Geral da ONU e oficialmente inserido no âmbito das Nações Unidas.

²⁹⁷ Em 2011, os 15 membros do Conselho de Segurança condenaram todos os atos de pirataria e roubos à mão armada cometidos nas costas dos países do Golfo da Guiné através da resolução 2018, incentivando os membros da CEDEAO, da CEEAC e da CGG – diferentes organizações africanas – a desenvolverem uma estratégia marítima abrangente. Ainda, tal resolução ressalta a importância da cooperação entre os países do Golfo e as indústrias navais, destacando que estas devem trabalhar em conjunto com a Organização Internacional Marítima (IMO) para prestar orientação e segurança aos navios que chegam à região (UN, 2011).

²⁹⁸ Em 2012, o Conselho de Segurança debateu, por meio de uma perspectiva global, sobre a pirataria na região do Golfo da Guiné. Concebeu, assim, a resolução 2039, a qual frisa a responsabilidade dos países do Golfo da Guiné em conter a pirataria e outros crimes marítimos na região, tendo em vista que esses acontecem em águas jurisdicionais. Todavia, menciona a crescente necessidade de os países contarem com auxílio da comunidade internacional para tal (UN, 2012).

Tópicos	Objetivos
marinho e de recursos marinhos vivos e pesquisa científica marinha	desenvolvimento dessa atividade nos países; <ul style="list-style-type: none"> • Cooperar, trocar informações e aumentar as capacidades nas áreas científicas, na coleta de dados, no acompanhamento, no monitoramento, no controle e na vigilância das costas; • Intercâmbio de boas práticas para a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha; • Aumentar a coordenação dentro de relevantes processos no âmbito das ONU.
Cooperação nas áreas de transportes marítimos e aéreos e da segurança portuária	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar e diversificar a conexão entre os países-membros; • Trocar informações para aumentar a eficiência portuária.
Cooperação para salvaguarda e segurança marítimas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a cooperação na área de monitoramento, controle e vigilância de navios; • Cooperar nas capacidades de busca e salvamento.
Cooperação na área da defesa	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a interação entre suas forças armadas; • Realizar intercâmbio de informações sobre políticas de defesa (livros brancos de defesa, estratégias nacionais e doutrinas); • Reforçar as capacidades navais e aéreas; • Promover exercícios militares conjuntos entre Estados-membros da Zona; • Estabelecer um grupo de trabalho, no âmbito das operações de paz das Nações Unidas, a fim de explorar futuras oportunidades de cooperação.
Segurança pública e combate ao crime organizado transnacional	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperar no combate a esse tipo de crime; • Promover a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados e instituições relevantes em nível nacional, incluindo atividades de criação de capacidades e troca de experiências no treinamento de pessoal responsável por segurança, lei e ordem dentro da Zona; • Promover a cooperação policial e judicial entre Estados, além das investigações conjuntas e operações simultâneas.
Outras áreas para o desenvolvimento de capacidades e cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Explorar oportunidades para cooperação no comércio e investimento; • Troca de informações e de oportunidades de cooperação entre instituições, incluindo cooperação trilateral; • Cooperar no campo educacional, incluindo acordos culturais, científicos e tecnológicos, a fim de oferecer oportunidades de estudo em outros países dentro da Zona; • Troca de informações e outros mecanismos de cooperação na região; • Promover a cooperação técnica e iniciativas em áreas de interesse comum; • Promover seminários e/ou encontros que permitam a troca de informações e a cooperação nas variadas áreas mencionadas; • Aprofundar diálogo entre as missões permanentes dos países-membros na ONU ou em outros fóruns, em questões ligadas à agenda de paz e segurança internacional, incluindo operação de construção da paz; • Adequar os mecanismos para a implementação e o acompanhamento das decisões da Zona.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano de Ação de Montevideu (UN, 2013).

Nesse encontro, o então Ministro da Defesa Celso Amorim, chamou atenção para a necessidade de revigoração do foro, sugerindo a inclusão, no plano de ação da ZOPACAS, de seminários sobre assuntos na área de defesa. Ainda, destacou a importância de se ampliar a cooperação em defesa entre os países do foro, afirmando que “[h]oje vivemos uma realidade

em que é muito difícil dizer exatamente onde, como e quais serão as intervenções externas dos conflitos que poderão surgir.” (ZOPACAS..., 2013, online). Enquanto isso, o então Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, postulou a necessidade de todos os integrantes de intensificar seus contatos e ações bilaterais e multilaterais (BRASIL, 2013c).

Dessa forma, dado o que foi acima exposto a respeito das deliberações conjuntas entre os Estados-membros no processo de revitalização da ZOPACAS, pode-se considerar que os projetos brasileiros de cooperação estabelecidos desde a sua revitalização ocorreram sob a sua égide e em seu benefício, enquanto um foro que visa consolidar condições e visões específicas no Atlântico Sul. Ainda que não necessariamente realizadas no seu bojo, deve-se reconhecer que é parte de um contexto de aproximação político-estratégica entre Brasil e África e do quadro de renovação do envolvimento brasileiro (e dos outros países sul-atlânticos) com os preceitos multilaterais da Zona, em 2007.

Tendo essa perspectiva em mente e conhecendo os objetivos específicos do foro, importa destacar a seguir a ampliação de iniciativas cooperativas no âmbito da agenda de segurança e defesa com os países sul-atlânticos da África, as quais expressam efeitos da política externa para aquele continente. Cabe assinalar que os acordos de cooperação impulsionaram maior interação entre o Itamaraty, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas. Ademais, esse cenário proporcionou a criação da Coordenação Geral dos Assuntos de Defesa (CGDEF), subordinada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores, em 2010 – a qual, a partir de 2013, acompanhou as iniciativas de relançamento da ZOPACAS, assim como teve papel importante em assessorar a atuação brasileira de colaboração antipirataria no Golfo da Guiné (DUARTE, 2017; ABDENUR; NETO, 2014). Assim, como foi explorado anteriormente, houve simultaneamente um avanço institucional que facilitou o contato e o trabalho conjunto entre os formuladores das pastas.

No espaço africano, o Ministério da Defesa passou a ampliar esferas de atuação. Destaca-se o aumento da representação militar no exterior: no início de 2008, por exemplo, o MD apresentou uma proposta à Presidência para expandir a rede de adidos militares brasileiros no exterior, destacando que o número de adidos não era suficiente para os objetivos e potencialidades de sua atuação externa, mencionando a aproximação com a África e a busca brasileira por um assento permanente no CSNU. Assim, refletindo novas prioridades na área de defesa, o Brasil estabeleceu aditâncias militares junto às embaixadas brasileiras, contando atualmente com adidos nos seguintes países sul-atlânticos: África do Sul, Nigéria, Angola, São Tomé e Príncipe, Namíbia, Senegal e Cabo Verde. Nesse sentido,

considera-se que o estreitamento dos laços no que tange aos assuntos de segurança e defesa entre o Brasil e países africanos tem sido facilitado, não só pela criação de embaixadas em vários países, mas também por essa rede de aditâncias militares brasileiras no continente (ABDENUR; NETO, 2014; AGUILAR, 2013; FELLETT; KAWAGUTI, 2013).

Pode-se considerar que dar concretude a essa natureza de parceria exige esforços no nível político-estratégico entre representantes das Forças militares de cada país envolvido, que visem o estabelecimento de processos de ampliação do diálogo, intercâmbio de experiências e de construção de confiança mútua²⁹⁹. Ademais, objetivando maximizar possibilidades de integração e de cooperação, deve-se buscar ampliar laços no nível estratégico-operacional entre as Marinhas. Esse é momento em que há compartilhamento prático de capacitações entre as Forças, em que diferenças diversas, como as de caráter tecnológico, se tornam, muitas vezes, fatores condicionantes. Contudo, para que possam aprimorar uma apurada consciência situacional marítima na dimensão sul-atlântica, por exemplo, tais questões precisam ser ajustadas e superadas por meio de esforços colaborativos (SOUSA, 2013). Nesse sentido, como ressaltam Medeiros e Moreira (2017) a respeito da Marinha brasileira:

[...] sob a égide do Ministério da Defesa, a Marinha do Brasil realiza reuniões multilaterais e bilaterais com marinhas de países parceiros. Essas reuniões contribuem para a construção de cooperação e confiança. [...] Vale ressaltar que, em tempo de paz, a Marinha brasileira direciona sua contribuição pela projeção através da cooperação, ou seja, desenvolvendo relações e ações baseadas em confiança e simetria em benefício da segurança marítima do Atlântico Sul (MEDEIROS; MOREIRA, 2017, p. 291-292, tradução nossa).

Entre 2003 e 2014, os laços em âmbito de segurança e defesa entre Brasil e países da África atlântica se mostraram bastante diversificados, com a renovação ou estabelecimento de acordos de cooperação com Angola, África do Sul, Benin, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Senegal. No campo de desenvolvimento de capacidades, troca de experiências e boas práticas em áreas de interesse mútuo, houve variadas iniciativas. Destaca-se a cooperação em vista do treinamento e da capacitação de militares africanos, nos três ramos militares, pelo Brasil, assinados com Cabo Verde (de 2010 a 2014), Benin (de 2011 a 2012), Guiné-Bissau (de 2011 a 2012), Nigéria (de 2011 a 2012), Angola (de 2011 a 2015), São Tomé e Príncipe (de 2010 a 2015), Senegal (de 2012 a 2015), África do Sul (2014) (BRASIL, 2017h).

²⁹⁹ É preciso considerar diferenças de cultura, níveis de autoridade e legislações específicas, procedimentos táticos e doutrina, agravados pela barreira dos idiomas e equipamentos com características diferentes (SOUSA, 2013).

À luz da crescente demanda africana por tais oportunidades, cabe salientar que em 2009, a Agência Brasileira de Cooperação e o Ministério da Defesa assinaram um acordo para organizar e aprimorar a cooperação militar brasileira, incluindo a possibilidade de colaboração da ABC no fornecimento de recursos adicionais para oficiais militares estrangeiros serem treinados nas escolas militares do Brasil. Cabe apontar que a Marinha é a que mais recebe militares nesses programas, nos quais há um número expressivo principalmente de militares da Namíbia (ABDENUR; NETO, 2014). Ademais, tal parceria firmada entre ABC-MD também possibilitou o apoio financeiro ao envio de instrutores brasileiros para treinamento no território africano e missões de prospecção de cooperação realizadas pelo MD na África. Resultado disso foi a criação, pelo Brasil, de um Centro de Formação de Forças de Segurança em Guiné-Bissau; o envio de instrutores brasileiros para um Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição no Benin; o apoio a missões da Força Área em São Tomé e Príncipe; e o apoio brasileiro à criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia (BRASIL, 2011a).

Vale ressaltar que a cooperação em âmbito naval com a Namíbia é a mais completa já realizada pelo Brasil, sendo um dos principais exemplos de cooperação sul-sul no âmbito da defesa. O Brasil tem acordo de cooperação com esse país desde 1994, isto é, dois anos após a sua independência. Tendo isso em vista, o Brasil foi um dos maiores responsáveis pela criação da Marinha da Namíbia, inexistente à época da independência. Em função disso, o Brasil participou amplamente da formação de pessoal e estruturação da força naval do país, sendo o principal fornecedor e parceiro de treinamentos nessa área. Ademais, desde 2000, um grupo de apoio técnico da Marinha do Brasil atua na principal base naval do país, em Walvis Bay, treinando e assessorando militares namibianos. Em meio a outras iniciativas, o Brasil também fez o levantamento da plataforma continental desse país e promoveu a doação de embarcações brasileiras para a Marinha da Namíbia (SEABRA, 2016).

Ainda em busca de viabilizar o desenvolvimento de capacidades africanas, importa destacar que a ABC, em coordenação com o Departamento de Organismos Internacionais e com a participação de Ministérios e instituições brasileiras, desenvolveu um programa de cursos de capacitação técnica e profissional voltado a nacionais dos países membros da ZOPACAS. Os cursos ofertados ocorreram entre 2012 e 2013 e abordavam os seguintes ramos: Gestão e Planejamento na Zona Costeira e Marinha, Criminalidade Transnacional, Gestão Sustentável da Pesca e Aquicultura, Organização dos Serviços nas Ações de Controle da Tuberculose e Oceanografia no Atlântico Tropical. Sublinha-se que esses cursos possuíram

o mérito de permitir ampla troca de experiências e boas práticas entre os países membros da Zona em áreas de interesse mútuo (BRASIL, 2012?).

Iniciativa que também foi concretizada em 2013, organizada pela Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) e Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) do MD, com apoio da ABC, foi a realização do “I Seminário ZOPACAS – Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento”, em Salvador. Com a participação de representantes dos 24 países integrantes da ZOPACAS, o evento contou com oficinas de trabalho nas quais a principal finalidade era o intercâmbio de experiências de caráter técnico e operacional na área de Segurança do Tráfego Marítimo, tratando da importância da consciência situacional marítima, e na área de Busca e Salvamento (BRASIL, 2013d). Com o objetivo de fortalecer as capacidades conjuntas dos países participantes para o benefício da salvaguarda e segurança do Atlântico Sul, o Brasil, nessa ocasião, patrocinou a participação de dois militares de cada membro africano da ZOPACAS, os quais apresentaram os procedimentos operacionais de suas nações, promovendo o intercâmbio de experiências e a disseminação de boas práticas atinentes à matéria na região (BRASIL, 2013e). Abreu Pereira (2013) participou do evento e assinalou que:

Chamou atenção o grande interesse dos representantes africanos em possibilidades concretas de cooperação. Não foram poucas as indagações sobre como iniciativas de utilização conjunta de sistemas de monitoramento do tráfego marítimo e de concertação em exercícios conjuntos poderiam ser implementadas. [...] Um número muito significativo de delegações africanas manifestou interesse em saber como o Brasil lidava com ameaças como pirataria e pesca ilegal, e houve muita disposição em compartilhar experiências nesse sentido. A delegação de Cabo Verde, por exemplo, explicou que houve mudanças de legislação interna no país para permitir que companhias privadas de segurança embarquem armadas em navios que se destinam ao Golfo da Guiné, para participar de operações antipirataria e para prevenir roubos a bordo – uma tendência recente e complexa que pode contribuir ainda mais para a insegurança marítima na região. Aquela delegação perguntou, ainda, se o Brasil não poderia alterar a sua própria legislação interna para que a participação de navios e de pessoal da Marinha do Brasil em operações conjuntas na região do Golfo da Guiné possa passar do nível dos exercícios para o nível operacional – nos moldes do tipo de atuação dos Estados Unidos, por exemplo. Ficou claro em Salvador o alto nível de demanda por cooperação técnica e por compartilhamento de boas práticas e de *know-how* por parte dos países africanos da ZOPACAS (ABREU PEREIRA, 2013, p. 324-325)³⁰⁰.

Nesse sentido, importa apontar a coordenação e o compartilhamento de conhecimentos entre Forças brasileiras e de diversas nações africanas, uma vez que a Marinha do Brasil aceitou um convite da União Africana, em 2013, para revisar sua estratégia de defesa

³⁰⁰ Destacou-se esse trecho do artigo de Pérola Abreu Pereira por considerar relevante o relato de uma participante, enquanto ouvinte, do evento. Dado que, além de ter sido o primeiro seminário do foro, nota-se que são escassas as fontes civis acadêmicas que vivenciaram experiências de tal natureza.

marítima (FELLET; KAWAGUTI, 2013). No escopo de cooperação técnica, assinala-se que, dentre diversas iniciativas entre Brasil e África do Sul, desde 2006 ambos os países estão investindo no desenvolvimento conjunto do novo modelo de míssil ar-ar com sistema de detecção infravermelho, inserido no Projeto A-DARTER. Ainda, em 2010, assinaram parceria estratégica que visa explorar possibilidades de trabalho conjunto em outros temas, como o desenvolvimento de avião cargueiro, de míssil terra-ar e de veículos aéreos não-tripulados. Ademais, a seção sobre ciência e tecnologia do acordo reconhece o interesse bilateral em se desenvolver um programa sobre o fundo e os recursos marinhos do Atlântico Sul (BRASIL, 2011a).

De ressaltada importância, na área de mapeamento e exploração do fundo marinho e de troca de informação e conhecimento, deve-se lembrar que o Brasil, tendo adquirido consideráveis experiências nas pesquisas realizadas pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC), demonstrou contar com condições ideais para cooperação técnica nesse âmbito, prestando assessoria a outros Estados costeiros na delimitação de suas respectivas plataformas continentais (BRASIL, 2017b). Assim, fortemente ancorada nas conquistas em ciência e tecnologia, a Marinha do Brasil colaborou, além de com a Namíbia, com Angola e Cabo Verde no levantamento de suas plataformas continentais, em vista de prolongar a soberania desses países da Zona no Atlântico Sul, garantindo potenciais riquezas que ali se encontram (BRASIL, 2011b; 2012e; 2013f). Segundo Abdenur e Neto (2014), acordos de colaboração em levantamentos da plataforma continental também foram firmados com Mauritânia, São Tomé e Príncipe, Benin e Senegal.

Na área do meio ambiente, destaca-se um evento realizado, em Brasília, em caráter preparatório para o “Seminário do Processo Regular para o Oceano Atlântico Sul”, organizado em outubro de 2013, na Costa do Marfim, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Assim, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) organizou o “Seminário Regional do Atlântico Sul Ocidental”, para avaliação de capacidade técnica e científica em âmbito regional. Para a realização desse seminário, criou-se um Grupo de Trabalho (GT) Ad Hoc³⁰¹ para coordenar os aspectos políticos e técnico-científicos do evento, assim como a articulação da participação estrangeira no evento, como

³⁰¹ Coordenado pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SE CIRM/MB), com a participação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério dos Transportes (MT), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Turismo (MTur), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), Estado-Maior da Armada (EMA/MB), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Representante Brasileira no Grupo de Especialistas do Processo Regular (GoERP) (BRASIL, 2013g).

de nacionais africanos (BRASIL, 2013g; UNITED NATIONS WORLD OCEAN ASSESSMENT, 2013). Tal fato vai ao encontro, portanto, da cooperação e da troca de informações em relação a questões do meio ambiente marítimo³⁰².

Pode-se ressaltar também a recente priorização brasileira à vigilância marítima e à cooperação nesse sentido com os países sul-atlânticos africanos. Tal fato pode ser observado, por exemplo, em 2010, quando a corveta Barroso visitou Angola, Guiné Equatorial, Gana, Namíbia, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Ainda, desde 2012, destacam-se as passagens dos recém-adquiridos navios de patrulha oceânicos “Amazonas”, “Apa” e “Araguari” por países da costa atlântica – Benin, Cabo Verde, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Mauritânia, Senegal, Gana, Angola, Namíbia, Libéria, Camarões e Guiné Equatorial. Estreitando as relações com as Marinhas africanas, foram realizados exercícios militares conjuntos durante essas passagens, incluindo ações direcionadas ao combate a atividades ilícitas³⁰³, além de que cursos foram oferecidos para marinheiros africanos e ministrados pelos tripulantes do “Apa” em seu périplo. Ademais, desde 2013, a Força Aérea do Brasil participa junto com a Marinha no auxílio à vigilância do espaço aéreo e marítimo de Cabo Verde (MIGON; SANTOS, 2013; SEABRA, 2014).

Importante apontar também a relevância do mecanismo de interação entre as Marinhas do IBAS, o IBSAMAR, como um meio de garantir ao Brasil contato com técnicas navais novas e equipamentos tecnológicos mais atualizados utilizados pela África do Sul e Índia, além de contribuir para consolidar a presença das Marinhas sul-atlânticas no Atlântico Sul. Desde 2008, exercícios navais conjuntos vêm sendo realizados regularmente a cada dois anos, visando, portanto, estreitar os laços entre os países envolvidos, contribuir para a interoperabilidade e aprimorar o nível de adestramento dos meios participantes (BRASIL, 2016?). Contudo, cabe assinalar que as Marinhas do Brasil e da África do Sul já realizam tal atividade de forma conjunta desde 1995, quando o Brasil (e o Uruguai) passou a participar do exercício ATLASUR, criado no bojo da ZOPACAS, em 1993, pela Argentina e a África do Sul. Tal exercício conjunto é ainda organizado bianualmente de forma regular, tendo sido realizada a décima operação em 2014. Assim, configura-se também como um mecanismo

³⁰² Ademais, nesse mesmo campo, missões de prospecção para elaboração de projeto de cooperação técnica na área de pesca e aquicultura foram enviadas para Angola, no período de 2013 a 2014, e para Guiné, no período de 2011 a 2012; e, na área de preservação marinha, para o Gabão, em 2010 (BRASIL, 2017h).

³⁰³ Contudo, a Marinha do Brasil ressalta que esses treinamentos não configuraram o patrulhamento unilateral de águas jurisdicionais de outros países (MARINHA..., 2014). Segundo o então ministro da Defesa, Celso Amorim, a Marinha não pretende combater criminosos na costa africana, mas sim capacitar forças locais para a tarefa.

relevante para aumentar o nível de treinamento e de cooperação entre as Marinhas da Zona, além de demonstrar presença no Atlântico Sul (AGUILAR, 2013; NAVIOS..., 2014).

Ademais, em âmbito multilateral, cabe apontar que os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste –, sobretudo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), recebem especial atenção brasileira em termos de cooperação. É necessário, assim, considerar essa organização nas dinâmicas do Atlântico Sul³⁰⁴, uma vez que, recentemente, a Comunidade incluiu a temática de segurança e defesa à sua agenda oficial, assim como definiu, em 2007, o mar como um dos três pilares estratégicos que unem os seus Estados-membros³⁰⁵. Em 2013, no Rio de Janeiro, foi realizado o III Simpósio dos Mares da Lusofonia, cujo tema principal foi a questão da pirataria no Golfo da Guiné. Em vista disso, as Marinhas do Brasil e de Portugal ofereceram assistência, inclusive no envio de embarcações, como os navios-patrolha (VAZ; MIGON, 2013).

O Brasil também contribuiu, ainda que discretamente, com observadores em uma variedade de operações navais nas costas africanas, organizadas ou lideradas por outros países, na sua maioria destinados à ampliação da segurança marítima no Golfo da Guiné. Por exemplo, em 2012, pela primeira vez, dois oficiais da Marinha do Brasil participaram do exercício OBANGAME EXPRESS 2012, liderado pelos Estados Unidos e, assim, realizado no âmbito do programa da Estação de Parceria Africana (*Africa Partnership Station*) estadunidense, a qual tem a finalidade de colaborar em matéria de segurança marítima. A presença brasileira também se deu nas edições de 2013 e de 2014 do exercício (SEABRA, 2014). Interessante notar que, no ano de 2014, por exemplo, vinte nações participaram desse exercício. Dessas, doze são países sul-atlânticos – além do Brasil, Angola, Benin, Camarões, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gana, Nigéria, República do Congo, São Tomé e Príncipe e Togo –, e oito são países extrarregionais³⁰⁶ – além dos Estados Unidos, Bélgica, França, Alemanha, Holanda, Portugal, Espanha e Turquia (MULTINATIONAL..., 2014).

³⁰⁴ Segundo Penna Filho (2013), há questões sensíveis a serem consideradas no âmbito da CPLP, como o fato de Portugal ser membro da OTAN, o que implicaria em uma visão geopolítica distinta da brasileira em relação ao Atlântico Sul. Embora as ações de cooperação portuguesa na África complementem as do Brasil, o autor ressalta a necessidade brasileira de estreitar ainda mais as ações de cooperação com aquele continente a partir de um foro como a ZOPACAS, autônomo em relação a países extrarregionais.

³⁰⁵ Os outros dois pilares são a Língua Portuguesa e as relações históricas e culturais comuns.

³⁰⁶ Outra iniciativa de caráter extrarregional – a qual conta com reuniões em que o Brasil tem participado enquanto observador – foi a criação do Grupo G7 dos Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG). O grupo visa à cooperação para assegurar a estabilidade, a segurança marítima e a liberdade de navegação na região, sendo composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Itália, Japão, Reino Unido, França, Bélgica, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suíça, União Europeia, escritório das Nações

Cabe assinalar também a participação do Brasil, em 2013, como observador da Cúpula de Iaundê, que reuniu Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) e da Comissão do Golfo da Guiné (CCG) para discutir sobre o combate à pirataria e aos ilícitos marítimos no Golfo da Guiné. O convite para a participação brasileira veio do presidente de Camarões, país onde se localiza o Centro Multinacional de Coordenação Marítima, ligado ao nível estratégico da CEEAC³⁰⁷ e responsável pela importante troca de informações entre os países envolvidos, de forma a facilitar o processo de tomada de decisão e as ações conjuntas em patrulhas marítimas. Em 2014, pode-se dizer que em decorrência dos contatos realizados entre Brasil e outros participantes da Cúpula, oficiais brasileiros colaboraram com militares africanos no planejamento e execução de uma operação de interdição marítima regional sob o controle tático daquele Centro (BRASIL, 2013e; MARINHA..., 2014).

O estreitamento de laços com a África atlântica também ocorre por meio da participação em operações de paz naquele continente, a qual pode ser vista como elemento de projeção internacional do Brasil. Nesse domínio, inicialmente, importa destacar uma iniciativa conjunta criada no âmbito da CPLP, o chamado Exercício FELINO, o qual foi instituído como Força Tarefa Conjunta e Combinada (FTCC) visando o adestramento integrado dos militares para atuação em missões de paz e de assistência humanitária. Tal exercício merece destaque, uma vez que tem ocorrido de forma regular e que tem sido efetivo no sentido de fortalecer a comunicação entre as Forças Armadas dos Estados-membros da CPLP³⁰⁸ (EXERCICIOS..., 2016).

Cumprido apontar que o Brasil participou no continente africano de diversas operações de paz sob a égide das Nações Unidas. Na dimensão sul-atlântica, durante o período aqui tratado, destaca-se que o país enviou militares brasileiros para as seguintes missões: no Saara Ocidental (MINURSO), na Libéria (UNMIL), na Costa do Marfim (UNOCI), na República

Unidas sobre Drogas e Crime e Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) (O GRUPO..., 2016).

³⁰⁷ No Golfo da Guiné, somente na capital de Camarões se encontra um centro multinacional de coordenação marítima, sendo que esse abrange a zona D – Camarões, Gabão, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe. A Cúpula destaca como imperativo o estabelecimento de outros na região A (Angola, República Democrática do Congo, Congo), E (Nigéria, Togo, Benin e Níger), F (Gana, Costa do Marfim, Libéria, Serra Leoa e Burkina Faso), e G (Guiné, Guiné Bissau, Gâmbia, Senegal e Mali) (OCEANS BEYOND PIRACY, 2016).

³⁰⁸ Realizam-se desde o ano de 2000, em regime de rotatividade pelos países da CPLP. Nos dois primeiros anos decorreram em Portugal; em 2002, no Brasil, em 2003, em Moçambique; em 2004, em Angola; em 2005, em Cabo Verde; em 2006, no Brasil; em 2007, em São Tomé e Príncipe; em 2008, em Portugal; em 2009, em Moçambique; em 2010, em Angola; em 2014, em Timor-Leste; e, em 2015, em Portugal; em 2016, em Cabo Verde; e em 2017, está previsto para ser realizado no Brasil (EXERCICIOS..., 2016).

Democrática do Congo (MONUSCO) – na qual o Brasil esteve no comando –, e na Guiné Bissau (UNIOGBS) (FERREIRA; MIGON, 2016). Ao tratar disso, vale lembrar da criação da Divisão da Paz e da Segurança Internacional (DPAZ) no interior do Itamaraty em 2010, responsável por questões de segurança internacional, especialmente em matéria de operações de paz no âmbito da ONU. Assim, além de auxiliar na promoção da paz e da estabilidade regional, tal participação do Brasil nas missões de paz é parte do escopo de alinhamento entre as políticas externa e de defesa em um espaço estratégico, aproximando militares e diplomatas brasileiros, assim como oferecendo oportunidade para ampliação de interações cooperativas e da confiança mútua na dimensão sul-atlântica.

Outra prática recorrente do Brasil foi o fornecimento de material de defesa aos países africanos sul-atlânticos. Como exemplo, o Brasil doou uma antiga corveta brasileira para Namíbia e equipamentos brasileiros para países africanos menores, com foco especial em parceiros lusófonos. A Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe, por exemplo, recebeu quatro pequenas embarcações e uniformes. Enquanto isso, Guiné-Bissau e Cabo Verde também receberam uniformes para as suas Forças Armadas. Ainda, tais práticas e o aumento da quantidade de acordos de cooperação tiveram reflexos na vertente comercial das relações. Assegurando transferência de tecnologia, o Ministério da Defesa teve papel importante na promoção da Base Industrial de Defesa do Brasil na África, acompanhado por empresas brasileiras, públicas e privadas, da área da indústria de defesa, como Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) e a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer)³⁰⁹ (SEABRA, 2014; BRASIL, 2011a).

Em âmbito comercial, destaca-se que a Namíbia adquiriu um navio patrulha e quatro embarcações menores de patrulha; a Guiné-Equatorial adquiriu a corveta brasileira da classe “Barroso”; e Senegal fechou compromisso de intenções para comprar dois navios patrulha brasileiros. Também seis aeronaves Super Tucano A-29 foram vendidas para Angola, enquanto Mauritânia e Senegal adquiriram três unidades, respectivamente. Guiné Equatorial, Gana e Nigéria também manifestaram intenções de compra (SEABRA, 2014; BRASIL, 2011a). Tais eventos sugerem, portanto, não só a possibilidade de incremento da atividade da indústria de defesa brasileira, mas também a oportunidade de ampliar o relacionamento com países africanos – como ocorreu com a Angola, uma vez que essa requisitou o auxílio do Brasil no desenvolvimento da sua indústria de defesa (ABDENUR; NETO, 2014).

³⁰⁹ Há, ainda, a participação direta e indireta de associações como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (Apex) e a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), assim como grupos, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que apoiam os interesses da indústria da defesa (ABDENUR; NETO, 2014).

Desse modo, verificou-se no Ministério de Relações Exteriores e também no Ministério da Defesa práticas e esforços para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação com os países africanos sul-atlânticos, requeridos pelos objetivos brasileiros na atuação internacional e, por assim dizer, reflexos da importância redobrada atribuída pelo Brasil ao Atlântico Sul como um espaço geopolítico prioritário. Assim, a maior participação das Forças Armadas brasileiras, por meio do estabelecimento de projetos de cooperação, em países da costa ocidental africana se deu em conformidade com a diretriz da Estratégia Nacional de Defesa, que sugere a necessidade de uma maior atuação externa do aparato militar, a qual se configura estratégica no que diz respeito à dimensão sul-atlântica:

Incrementar o apoio à participação brasileira no cenário internacional, mediante a atuação do Ministério da Defesa e demais ministérios, dentre outros: [...] na consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e o incremento na interação inter-regionais, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) (BRASIL, 2012a, p. 137-138).

Nesse sentido, a coordenação entre as burocracias, relacionada ao alargamento temático e adensamento da cooperação, possibilitou uma postura mais assertiva em assuntos regionais, no que diz respeito à vertente sul-atlântica, principalmente após o segundo mandato do governo Lula até o governo Dilma – como pôde ser visto, o Brasil manteve interações no âmbito da segurança e defesa mesmo em um cenário de maiores restrições orçamentárias. Cabe destacar a visão da presidenta:

As Forças Armadas brasileiras são elemento fundamental para o êxito da nossa política externa pacífica, por meio da relação de confiança mútua que é estabelecida com os países com os quais nos relacionamos. A cooperação militar que temos com os nossos vizinhos sul-americanos é a base para a manutenção do ambiente de paz e segurança existente hoje na América do Sul. Construámos, sim, um cinturão de paz, em que não há espaço para guerras e conflitos entre as nações e devemos muito nos orgulhar disso, num mundo que está dividido por conflitos de todas as naturezas. Esse cinturão terrestre de paz é complementado pelas ações no Atlântico Sul. Nossas Forças Armadas desempenham um relevante papel na preservação de nossas águas oceânicas como uma zona pacífica, livre de armas de destruição em massa. Isso requer a presença militar brasileira e parcerias com os países africanos, que compartilham conosco esse gigantesco espaço marítimo (BRASIL, 2013h)³¹⁰.

Reconhece-se, contudo, que para garantir a segurança e a estabilidade regional na dimensão sul-atlântica, maiores esforços precisam ser feitos, pautados pela articulação crescente entre as políticas externa e de defesa do Brasil. Tendo em vista a conjuntura de

³¹⁰ Documento eletrônico não paginado.

revalorização da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro, o incremento dessa articulação precisa se dar não somente em função da Amazônia Azul, mas também nas relações interestaduais, em âmbito bilateral e por mecanismos de cooperação de caráter multilateral, como a ZOPACAS, somando e integrando capacitações entre os Estados para garantir o aproveitamento do potencial de desenvolvimento socioeconômico da região. Isso sugere, portanto, não só a importância da articulação das políticas nesse contexto, como também a interdependência entre estabilidade regional, segurança e desenvolvimento de capacidades – a qual é proporcionada por meio de um cenário mais cooperativo e participativo, promovendo o fortalecimento da região –, o que será mais bem tratado na seção seguinte.

4.2 Significado da articulação no contexto do Atlântico Sul

Como foi abordado no primeiro capítulo do presente estudo, a articulação entre as políticas maximiza os ganhos – ou minimiza os prejuízos – da atuação internacional do Estado (ALSINA JR., 2009). Tendo em vista que o objetivo central do trabalho é compreender como a articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil contribui para o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico do país, é preciso ter em mente que a perspectiva de fortalecimento da dimensão sul-atlântica é pautada por três eixos: político, econômico e estratégico-militar. Desse modo, visando destacar o significado da articulação em um espaço prioritário para o Brasil, busca-se aqui tratar dos reflexos da ampliação e do robustecimento da atuação brasileira na região, abordando ambos os lados do oceano. Isto é, cabe explorar de que forma o Brasil e os países da região se beneficiam em um cenário de coordenação entre as políticas brasileiras³¹¹.

A partir da maior presença da temática da defesa nos projetos de cooperação sul-sul – o principal instrumento de atuação internacional do país nos governos aqui tratados – pode-se considerar que, sobretudo a partir do segundo mandato do presidente Lula, a cooperação passa a ser reconhecida não só como um mecanismo de capacitação ou troca de experiência, mas também como um mecanismo mais amplo de implementação da política de defesa no espaço sul-atlântico. A construção de um ambiente cooperativo foi, assim, reforçada por meio de uma nova frente nas relações entre Brasil e África. Parte-se do princípio de que a estabilidade

³¹¹ Acredita-se que tal argumentação tenha sido realizada ao longo do trabalho, mas que também possa ser útil para os propósitos do estudo apresentá-la de forma mais sucinta e concisa como essa seção se propõe. Ainda, reconhece-se a existência de interfaces entre os eixos propostos, as quais possibilitam a eles considerável interação e inter-relação.

regional, enquanto denominador comum entre os instrumentos de atuação externa do país, assim como o objetivo de uma maior projeção internacional, tendem a ser mais facilmente atingidos nessas circunstâncias.

Nesse sentido, importa entender a relação entre a configuração de um ambiente regional cooperativo de caráter horizontal e suas implicações para as capacidades dos países. Convém frisar que o que acontece na margem africana do Atlântico Sul, também, diz respeito e reflete, diretamente, nos interesses brasileiros. Como destaca Amorim (2010, p. 231, tradução nossa), há uma relação dialética entre interesse nacional e exercício da solidariedade: “[a] cooperação Sul-Sul é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais.”. Diante disso, visualizando o contexto aqui tratado, o aprimoramento das capacidades africanas faz parte de um propósito brasileiro no cenário de ressignificação estratégica do Atlântico Sul, em que o Brasil tem posição destacada, principalmente, graças à sua fronteira de grande extensão marítima; à sua economia, sendo uma das dez maiores do mundo; e à sua capacidade político-diplomática de atuação internacional.

Partindo-se desse quadro e considerando a existência de benefício mútuo enquanto elemento central promovido por esse tipo de relação, cabe salientar que a cooperação nesse eixo mundial se destaca como fenômeno internacional que atua em duas dimensões, as quais foram efetivamente adotadas nas relações brasileiras com a África. Como assinalam Milani e Carvalho (2013), há uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global; e também outra dimensão de teor mais técnico, em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em variados conhecimentos, experiências e tecnologia, garantindo impactos em diferentes domínios, como o econômico. Compreende-se aqui que tais dimensões se complementam e se reforçam mutuamente.

Em um contexto brasileiro marcado por melhores resultados econômicos, o investimento em defesa e em projetos de cooperação nesse campo tiveram suas condições de operacionalização ampliadas. As condições foram favorecidas tanto por essa conjuntura de maior disponibilidade de recursos públicos, como também em função da existência de uma interpretação governamental específica acerca das possibilidades presentes na arena internacional, em que a linha de conduta e atuação externa passa a ter como propósito responder a um conjunto de elementos que estruturam as relações internacionais. Nesse

sentido, o Brasil se apresentou como ator capaz de contribuir para o desenvolvimento dos Estados do Sul e como país interessado em influenciar a dinâmica do sistema internacional.

Torna-se pertinente salientar que, embora tenha à sua disposição capacidades materiais suficientes que permite o diferenciar de grande parcela dos países em desenvolvimento na estratificação internacional e, assim, tenha levado a ser considerado uma potência emergente, o Brasil permanece não fazendo parte do polo central do cenário internacional. É necessário fazer uma ressalva no sentido de que, como destaca Wallerstein (1976), mesmo que essa condição em que se encontra o país seja de fato caracterizada pela maior possibilidade de aumento de sua projeção internacional, simultaneamente, o Brasil ainda precisa enfrentar estratégias do centro que visam evitar que tal movimento se complete de modo que atinja consecuições que interfiram nos seus interesses nacionais resguardados pela estrutura do sistema internacional. Aponta-se, ainda, que o estabelecimento de uma parceria para o desenvolvimento entre países semiperiféricos e periféricos pode ser meio de modificar as relações Norte-Sul, além de se apresentar como um possível instrumento alternativo de superação do subdesenvolvimento destes países.

Diante disso, é imperativo que se reconheça o fato de que a cooperação sul-sul tende a provocar mudanças na estrutura e nas dinâmicas internacionais, reforçando a tendência de ascensão do Sul. Isto posto, em âmbito político, tanto para o Brasil como para os países africanos, a ampliação dos laços cooperativos pode ser analisada não só como um meio de diversificação de relações no plano externo, mas também como uma possibilidade de modificação de diálogos e relações tradicionalmente desiguais. Para melhor compreender esse aspecto, é necessário reconhecer que a ação coordenada entre países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais de poder, garantir maior autonomia a esses Estados e diminuir vulnerabilidade no âmbito externo. Tal perspectiva é assumida uma vez que o estabelecimento de relações dessa natureza favorece o fornecimento de meios e possibilidades de redução de dependências externas no longo prazo, e de ampliação da capacidade de manobra em um sistema organizado de forma a privilegiar as potências já constituídas.

Na busca de reformas das instituições internacionais e da governança global, a concertação política se configura como uma forma estratégica de se engajar de maneira mais efetiva em tais pleitos reformistas (AMORIM, 2010). O apoio compartilhado entre os países sul-atlânticos em questão, pautado pela construção de credibilidade nas relações horizontais, pode favorecer a expansão da participação em assuntos mundiais, elevando níveis de influência e de capacidade de defesa de seus respectivos interesses nacionais, por exemplo,

relacionados à segurança no espaço sul-atlântico. Nesse cenário, perante a comunidade internacional, o Brasil tem a oportunidade de demonstrar maturidade, competência e responsabilidade no que diz respeito aos temas internacionais. Como exemplo, a participação em operações de paz das Nações Unidas na África tem papel importante nesse escopo, sendo politicamente relevante³¹² para a aspiração brasileira de garantir um assento permanente no CSNU – consecução que ampliaria sobremaneira seu poder decisório a respeito dos rumos de questões internacionais, bem como de demandas comuns aos países africanos, além da participação, por exemplo, em processos de decisão do destino da Antártida.

Em âmbito econômico, a ampliação e robustecimento da cooperação com os países africanos garantem maiores oportunidades para o Brasil, como a partir da inserção em mercados promissores daquele continente³¹³ e, muitas vezes, complementares à cadeia de produção brasileira. Ainda, conforme White (2013):

[...] fica cada vez mais evidente que o continente pode constituir parte crucial da próxima fase do desenvolvimento industrial do país, em setores como mineração, energia e agricultura, e mais amplamente nas suas aspirações políticas e econômicas globais (WHITE, 2013, p. 118-119, tradução nossa).

Considera-se, nesse sentido, que a concretização de iniciativas de aproximação em relação à África, por meio da maior articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil, demonstra grande potencial de fomentar modificações nas capacidades de defesa nacional, uma vez que são relacionadas com o robustecimento de sua base industrial. Cabe lembrar que para isso, é preciso direcionar investimentos em ciência e tecnologia, os quais garantem reflexos em outros setores industriais. Aponta-se, nesse sentido, uma correlação entre defesa e desenvolvimento, a qual é bastante enfatizada na Estratégia Nacional de Defesa (2008; 2012): os benefícios gerados, a partir do estímulo da evolução das capacidades próprias de produção industrial, com o desenvolvimento de tecnologia de uso dual, são promotores do desenvolvimento socioeconômico do país. Ainda, em termos mais amplos, tal cenário auxilia na redução da dependência externa com relação aos países desenvolvidos e possibilita uma inserção internacional mais autônoma e com melhores oportunidades para o

³¹² Importa salientar que acredita-se aqui que a participação em missões de paz, além de promover o estreitamento entre as políticas externa e de defesa, contribui para inovações no meio militar e possibilita uma política de prestígio por meio do compartilhamento de custos e responsabilidades da gestão da segurança no nível global.

³¹³ Cabe lembrar que, diferente dos países asiáticos como China e Índia, o Brasil é um importante exportador de commodities, o que tem impacto na sua abordagem com África, uma vez que o país não é completamente dependente de produtos primários africanos. Também, cabe frisar a diferença da atuação das empresas brasileiras em solo africano, tendo como princípios a contratação de mão-de-obra local e sua atuação induzida pela demanda (WHITE, 2013).

desenvolvimento nacional, fomentando também, por exemplo, um novo nicho de exportações nacionais.

Do outro lado do Atlântico, por sua vez, os reflexos econômicos também são diversos. Inicialmente, importa considerar que a cooperação sul-sul é crescentemente vista pelos países africanos como uma alternativa às relações com o Norte, as quais tradicionalmente se apresentam com condicionalidades associadas e impõem os projetos a serem financiados, sem considerarem o papel decisório e as prioridades africanas. Os africanos reconhecem que, após décadas de cooperações dessa natureza, não houve desdobramentos relacionados ao maior desenvolvimento dos seus respectivos países – vale lembrar que o “renascimento africano” foi impulsionado, principalmente, em função das relações fundamentadas em outros termos com países asiáticos (WHITE, 2013; BHATTACHARYA, 2010). Nesse sentido, de acordo com Visentini (2016), além da cooperação sul-sul ser baseada na horizontalidade, o Estado brasileiro não impõe condicionantes políticos e tem seu setor de investimento em áreas estratégicas para os parceiros africanos, sendo fatores fundamentais para que haja a ampliação de capacidade estatal africana – isto é, a capacidade do Estado de conseguir implementar suas políticas de maneira efetiva – viabilizar o desenvolvimento autônomo, associado à modernização e industrialização da economia dos países, assim como ao progresso social, por meio da força social e política para reagir à ordem mundial.

Assim, as medidas brasileiras não são só benéficas para a economia e para inovação tecnológica brasileira, como também são relevantes para o desenvolvimento socioeconômico africano. Evidencia-se que a política africana do Brasil ultrapassou o assistencialismo recorrente nas relações mundiais com o continente africano – medida que normalmente não tem efeitos positivos de longo prazo – e contribuiu para o estabelecimento de relações que não têm como consequência a constituição de dependência externa. Isso é facilmente verificado a partir do fato de tais cooperações têm focado em contribuir na construção de infraestrutura produtiva de diversos Estados africanos, visando à capacitação local daqueles países e, assim, proporcionando novas alternativas de modelo de desenvolvimento. Ainda, em termos de empréstimos e financiamentos de projetos, importa assinalar que a institucionalização dos BRICS fortalece esse argumento ao promover oportunidades táticas e estratégias alternativas aos países do Sul no que tange, por exemplo, às instituições financeiras internacionais.

Diante disso, as potências tradicionais inseridas na África receiam perder seu espaço de influência nesse cenário, o que faz com que mobilizem esforços para se afirmarem e assegurarem suas presenças – e seus poderes militares – na região. Cabe ressaltar novamente que a natureza da cooperação sul-sul e a opção por incrementá-la com países da costa

ocidental africana – ao propiciar a conformação de um espaço político-econômico meridional que tende a modificar a ordem mundial (VISENTINI, 2013) – já se configura em si uma alternativa relevante com impactos em variáveis estratégicas do fortalecimento da vertente marítima do entorno geográfico brasileiro. Assim, a ampliação e o robustecimento das cooperações, além de ter impactos político-econômicos positivos para o Brasil, também faz parte de um objetivo estratégico em relação a esse espaço, em que o país visa auxiliar no incremento tanto das condições socioeconômicas africanas, quanto das capacidades de defesa dos países sul-atlânticos, tendo em vista que o outro lado do oceano faz parte do seu perímetro de segurança nacional.

Verifica-se que o desenvolvimento de capacidades de defesa a partir da troca de experiências de caráter técnico e operacional, compartilhamento de conhecimentos, doações de material de defesa, ampliação do comércio nessa área com transferência de tecnologia, iniciativas de produção conjunta de tecnologia, entre outros, faz parte de um interesse em adequar e fortalecer capacidades conjuntas dos países para o benefício da salvaguarda e segurança do Atlântico Sul. Nesse sentido, a cooperação no levantamento das plataformas continentais é um exemplo de esforço brasileiro bem sucedido para que os países africanos prolonguem suas soberanias em espaços marítimos que têm direito, conforme a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Nesse sentido, possibilita-se a ampliação da presença daqueles países em suas águas jurisdicionais, não só facilitando o acesso desses Estados às potencialidades econômicas e estratégicas proporcionadas pelo ambiente marítimo, como também estendendo a atenção estatal à responsabilidade compartilhada entre eles nesse oceano.

Percebeu-se que, embora não se esgote na dimensão naval, a cooperação em defesa com os parceiros africanos tem uma importante componente marítima. Cabe notar que essas cooperações ampliam o diálogo e a interação entre as Marinhas sul-atlânticas e favorecem laços de confiança mútua entre as Forças. Para o Brasil, além dos aspectos apontados acima, a maior atuação de suas Forças Armadas no espaço sul-atlântico, amparadas por uma base política pautada por boas relações com os países do oceano e, simultaneamente, o auxílio do aparato militar na promoção desse ambiente cooperativo são aspectos primordiais para atingir os principais objetivos da articulação entre as políticas externa e de defesa – além de demonstrar as intenções não hegemônicas do país. Tal perspectiva foi amplamente expressa durante os governos Lula e Dilma:

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento (AMORIM, 2016, p. 47).

Nesse sentido, o Brasil procura ensejar um espaço no qual não sejam visualizadas possibilidades de formação de quadros de conflitos e disputas entre os países regionais, mas sim em que haja a consolidação de visões estratégicas convergentes, cujo reforço deve ser preocupação permanente dos Estados. Diante disso, uma vez que atingidos os eixos do fortalecimento de ambos os lados do Atlântico Sul, por meio da cooperação sul-sul, pode-se considerar a maior possibilidade de neutralização de eventuais pressões e ameaças militares provenientes do sistema internacional à segurança desses países. Esse quadro pode ser visualizado a partir de um cenário em que os Estados da região se encontram em melhores condições socioeconômicas e defensivas, as quais promovem o alargamento e adensamento da presença dos Estados (seja física ou pela capacidade de projeção militar) amparados e, ao mesmo tempo, impulsionados pelos laços cooperativos.

Nessa conjuntura, as possibilidades de acréscimo de crimes transnacionais são reduzidas, dada a configuração de maior capacidade estatal que possibilita desenvoltura perante debilidades e melhorias nas condições socioeconômicas e defensivas dos países, assim como garantia à soberania nacional. Desse modo, somando às oportunidades de atuação conjunta, ao regionalizar a solução de eventuais instabilidades, diminui os focos de tensões ou conflitos na região, os quais tendem a abrir espaço para intervenções de países extrarregionais baseadas na preocupação com a segurança de suas linhas de comunicação interoceânicas e/ou em nome do combate ao terrorismo ou outras “novas ameaças”. Assim, neutraliza eventuais contaminações ou transferências de agendas e rivalidades de países que não fazem parte do espaço sul-atlântico, evitando o estabelecimento de fontes de insegurança e de visões adversas que atentem contra a autonomia e soberania dos Estados que ali se encontram.

Ademais, o aprimoramento da capacidade defensiva desses países e o reforço da presença de Estado em ambos os lados do ambiente sul-atlântico, possibilitados pela ampliação da cooperação sul-sul, pressupõem o desenvolvimento de uma capacidade dissuasória crível na dimensão sul-atlântica. Como já abordado anteriormente, a dissuasão é a capacidade de advertir antecipadamente qualquer adversário sobre os custos de eventual agressão. Embora não envolva a utilização direta da força, o poder de dissuasão crível é vinculado à existência de uma base material, que possibilite, caso necessário, a projeção de poder militar. Vale lembrar que a estratégia de defesa marítima do Brasil tem como prioridade

a negação do uso do mar a eventuais inimigos (BRASIL, 2012a, p. 67), a qual é efetivada justamente por meio da disposição de meios defensivos suficientes para impedir a concretização de ações pretendidas por outros em espaços estratégicos, como aqueles onde se localizam os recursos energéticos brasileiros ou as linhas de comunicação marítimas do país.

Em outras palavras, a cooperação no campo da segurança e defesa e, assim, a construção de capacidades militares na dimensão sul-atlântica diminuem as chances de que a soberania e a autonomia nacionais dos países da região venham a sofrer restrições de países com interesses antagônicos aos seus próprios – como o que pode se observar em eventuais tensões advindas de competições interestatais por recursos estratégicos na região, em águas sob soberania dos países sul-atlânticos. A concepção de Amorim (2016) dialoga justamente com o que foi acima explorado:

A cooperação em defesa no entorno estratégico é crucial para o Brasil. A cooperação é, nesse âmbito, a melhor dissuasão. Investir nessa cooperação não é um ato de generosidade. É a maneira mais eficaz (e, provavelmente, a menos onerosa) de proteger nossos interesses e a nossa integridade (AMORIM, 2016, p. 312).

Logo, o que se verifica é que a estratégia brasileira que combina princípios e movimentos efetivos no âmbito da cooperação e dissuasão garante a capacidade de evitar a configuração de um “vácuo de poder” no Atlântico Sul, que permita que potências extrarregionais exerçam pressão, enfraqueçam ou cooptem, de acordo com seus interesses, as nações sul-atlânticas. Dessa forma, nos governos aqui tratados, considera-se que o Brasil buscou o adensamento da presença do Estado nas águas sul-atlânticas e utilizou a cooperação sul-sul de forma ampla e instrumental para que os países costeiros criassem meios de fortalecer suas capacidades econômicas e de segurança e defesa, para que garantam a efetivação de qualquer necessidade de resposta imposta por constrangimentos externos. Mas não somente isso, também para que a aproximação com o outro lado do Atlântico possibilitasse o desenvolvimento de esforços coordenados e efetivos no que diz respeito ao atendimento de interesses comuns, como o de manutenção da segurança nas suas vertentes marítimas.

Dessa forma, reitera-se que é nesse contexto que se insere a potencialidade da consolidação da ZOPACAS – um meio estratégico que coaduna os interesses da semiperiferia e da periferia e que pode contribuir para um maior equilíbrio e desconcentração do poder mundial. Ainda, embora tenha se referido à vertente continental do entorno estratégico

brasileiro, acredita-se que a contribuição de Amorim (2016) a seguir se enquadre também no contexto do Atlântico Sul:

Quanto maiores as distâncias entre nós e nossos vizinhos, mais vulneráveis nos tornamos a quem deseje tirar vantagem de eventuais desentendimentos; quanto maior proximidade, maior a nossa capacidade de evitar interferências desagregadoras e maior, portanto, a nossa real autodeterminação (AMORIM, 2016, p. 136)

Tendo isso em vista, argumenta-se que o significado da articulação das políticas externa e de defesa do Brasil no contexto do Atlântico Sul está relacionado com criação de recursos materiais e imateriais que atendam à necessidade de promoção da estabilidade regional. Essa, por sua vez, tem reflexos na garantia de autonomia e soberania, as quais são interligadas com o desenvolvimento nacional. Pode-se destacar, por exemplo, que a modernização da indústria de defesa brasileira serve de instrumento para desenvolver a capacidade do país de dissuasão e de cooperação, materializando objetivos de autonomia e desenvolvimento, pressupostos para o fortalecimento do espaço sul-atlântico.

Dessa forma, fica mais clara a relação entre articulação das políticas e fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro. Tais argumentos salientam, portanto, a importância de se manter uma ampla política africana, como objetivo constante da atuação do país no mundo. Considerando o contexto do Atlântico Sul, as relações entre Brasil e África podem ser consideradas parte de um projeto de nação, a partir de uma visão estratégica que abrange e atende a sociedade brasileira por completo, isto é, com benefícios gerais. Reconhece-se o adensamento de tais relações como um interesse que deveria ser compartilhado pela nação em vistas da conformação de uma grande estratégia brasileira. Não se pode negligenciar, contudo, que essa percepção não é compartilhada (ou até mesmo conhecida) por todos os segmentos sociais. Uma vez que tem implicações amplas e de toda ordem em âmbito individual, nacional e internacional e que, em todos esses âmbitos, há forças contrárias e resistentes aos possíveis desdobramentos previstos.

Da mesma maneira, é evidente a fragilidade do Brasil no que diz respeito ao campo específico dos assuntos de segurança e defesa e da capacidade operacional das Forças Armadas de se inserirem de forma mais efetiva e permanente na atuação internacional do país. Reconhece-se que houve melhoras atinentes a essas questões durante os governos Lula e Dilma, mas que, frente aos desafios crescentes no entorno estratégico brasileiro em função de sua revalorização, ainda não foram suficientes. Sobretudo, deve-se frisar a necessidade de continuidade permanente de investimentos e esforços para que se sobrepuje e se supere de

forma completa tais circunstâncias. Ainda, é importante reconhecer que, durante o governo Dilma, em função dos diversos fatores mencionados, houve menor vigor nos empenhos dedicados a esses fins, o que nos leva à necessidade de salientar os desafios relacionados ao tema do estudo.

4.3 Desafios na conformação de uma grande estratégia brasileira

A partir do que foi exposto, torna-se evidente que as variadas potencialidades do Atlântico Sul têm papel essencial nas condições nacionais de se inserir no sistema internacional e de delinear uma grande estratégia brasileira. Como assinalado previamente, reconheceu-se que a coordenação entre as pastas de defesa e de relações exteriores se configura como responsável mais direta na conformação de uma grande estratégia – para a construção de consensos e compartilhamento de informações a partir de canais formais e fluidos de comunicação entre os atores. Ao mesmo tempo, pode-se considerar que a definição de uma grande estratégia se faz necessária na execução e à própria existência de uma sinergia efetiva entre as políticas externa e de defesa – instruindo aos formuladores e executores dessas políticas sobre os princípios gerais que devem ser empregados e permitindo maior coesão nos níveis de formulação e execução. Nesse processo dual, tendo o Brasil como foco de estudo, percebe-se variados desafios internos, além de forças externas contrárias a esse movimento em direção a uma grande estratégia, que não devem ser negligenciadas³¹⁴.

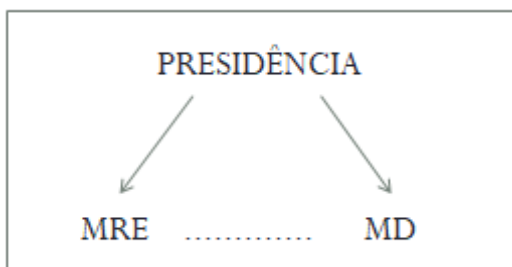
Cabe lembrar que a importância de recorrer ao conceito de grande estratégia está justamente centrada no fato de que possibilita trabalhar com uma visão ampla da inserção internacional do país. Nesse quadro, a atuação do Estado assume importância central, o qual desponta como principal ator capaz de promover uma ampla estratégia de longo prazo, visando à conformação de um projeto nacional. Foi visto que, para tanto, no Brasil, o esforço político do presidente, chefe de Estado e de governo, com legitimidade popular, deve ser pautado por ações assertivas a fim de concertar posições nacionais, coordenar diferentes órgãos, e, assim, aproveitar potencialidades internas e oportunidades externas. Como aponta Amorim (2012):

³¹⁴ Não se pretende apresentá-los de forma exaustiva, pois, como em relação à seção anterior, acredita-se que ao longo do trabalho já tenham sido destacados diversos empecilhos durante a trajetória do Brasil na temática aqui tratada. Contudo, de forma a facilitar a compreensão do leitor, escolhe-se retomar alguns aspectos com a intenção de dar ênfase à necessidade de superá-los.

O Estado deve demonstrar capacidade de discernimento. Como disse certa vez um presidente norte-americano, administrar pressões é a essência da arte de governar. Mas governar também pressupõe orientar a política no quadro de uma visão estratégica de projeto nacional. É essa uma faculdade à qual o governante, ou quem atue em seu nome, não pode renunciar (BRASIL, 2012c, p. 4).

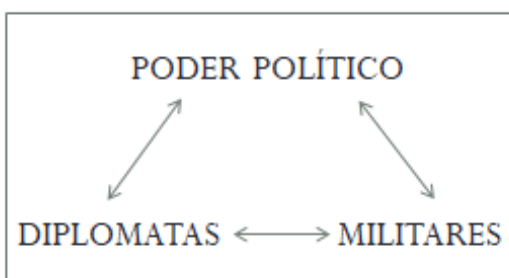
Associada à vontade política da Presidência, a existência de uma definição política do Estado, a qual seria resultado das escolhas eleitorais em um regime democrático, é condição essencial para a articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil. Uma vez que não há tal definição e coordenação ativa da Presidência, os instrumentos do Estado tenderam a agir de forma independente uma da outra (LIMA, 2010). É preciso frisar que a sinergia necessária entre os atores para efetivar a articulação foi dependente de conjunturas governamentais, sendo determinada de cima para baixo, ou seja, condicionada à coordenação ativa da Presidência, ao mesmo tempo em que se mantiveram certos ruídos e dificuldades na comunicação entre as burocracias em questão (Figura 4). Postula-se aqui que o cenário ideal seria aquele em que se verificam não só uma visão de Estado, mas também trocas e diálogos de forma evidente, permanente e institucionalizada entre aqueles que influenciam na tomada de decisão, isto é, entre políticos – que devem interpretar a vontade nacional –, militares e diplomatas, como pode ser visto na Figura 5.

Figura 4 – Cenário recorrente



Fonte: Elaboração própria.

Figura 5 – Cenário ideal



Fonte: Elaboração própria.

Contudo, deve-se ter em mente que mesmo que haja a sinergia apresentada na Figura 5 – em que estejam superados eventuais ruídos de comunicação entre diplomatas e militares, e em que haja coordenação do poder político sobre ambas as burocracias – o direcionamento dos instrumentos do Estado podem ter focos variados. Com uma ruptura do regime democrático, por exemplo, tal sinergia pode existir, mas não ter como foco um projeto de nação que visualize o progresso econômico e social, assim como a soberania nacional. Em função disso, salienta-se a importância de se ter os princípios de autonomia e desenvolvimento como vetores da atuação internacional do país, para que lógicas tradicionais, partes da dinâmica e estrutura do sistema, sejam paulatinamente modificadas. Contribuindo para tal, é de suma relevância a existência de demanda social para a preservação de tais princípios.

Para tanto, é importante que a sociedade tenha conhecimento sobre a importância das políticas aqui tratadas, as quais têm impactos permanentes, e da efetivação da articulação entre elas para a viabilização de uma inserção internacional com melhores resultados para o país. Tal consciência é necessária para que haja tal supervisão social em relação aos tomadores de decisão, exigindo que tais políticas públicas sejam conduzidas de forma eficiente e de acordo com os objetivos propostos nas agendas de cada uma³¹⁵. Contudo, a assunção desse papel vigilante constitui tarefa de difícil concretização, pois pressupõe, entre diversos fatores, a superação da lógica circular brasileira apontada por Alsina Jr. (2009), a qual fornece bases para que se dedique baixa prioridade à política de defesa, tanto pelos representantes como pelo eleitorado³¹⁶.

Nesse sentido, Neto (2010) sugere que, para que a política de defesa não fique somente dependente de eventuais sintonias com o Executivo central, é importante não só fortalecer as competências do Congresso Nacional em questões de defesa, como gerar maior interesse e envolvimento acadêmico e social em torno destas. É preciso, portanto, investir em recursos e meios que possibilitem o cumprimento da condição de maior acesso ao conhecimento a respeito de tais assuntos. Nesse processo, é necessário que sejam superadas dificuldades nas relações civis-militares, as quais devem ser pautadas e estimuladas pela compreensão a respeito da função das Forças Armadas não só para a soberania nacional, como para o desenvolvimento nacional autônomo, complementando a atuação de uma política

³¹⁵ Por exemplo, a garantia de continuidade de recursos para a implementação dos objetivos da Estratégia Nacional de Defesa.

³¹⁶ É de suma importância ter em mente que o funcionamento da complexa engrenagem política nacional, marcado pelo presidencialismo de coalizão, torna a máquina governamental refém de um permanente processo de barganha entre diversos atores que reproduzem aspectos negativos de troca política, como o clientelismo (ALSINA JR., 2009).

externa com tais princípios. Simultaneamente, auxiliando tal objetivo, deve-se reduzir o emprego das Forças no âmbito da segurança pública para que sua imagem, bem como os recursos não sejam desvirtuados da missão precípua da instituição.

Ademais, considerando a relação entre a Estratégia Nacional de Defesa, e por assim dizer, os esforços para ampliação dos investimentos na capacidade de defesa nacional, e sua interação com a estratégia de desenvolvimento nacional, importa notar que esse desafio relacionado à falta de atenção político-social dedicada aos assuntos de segurança e defesa do país assume consequências de dimensão maior. Como destacou Amorim, “[e]m todos os países a defesa é fundamental para alavancar a indústria e a tecnologia.” (AMORIM, 2013a). Cabe apontar a contribuição incisiva de Amaral (2017):

De certa forma, a função moderna de Forças Armadas, em país como o nosso, não é fazer a guerra, mas evitá-la, advertindo eventuais agressores das perdas que lhe seriam impostas. É o seu papel de dissuasão [...] Mas não tem Forças Armadas quem não tem autonomia científico-tecnológica e, ao fim ao cabo, indústria bélica, um desdobramento da indústria civil. O desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação é o pivô do desenvolvimento econômico, social e militar, e condiciona os conceitos de soberania e defesa, posto que soberania não é um conceito nem jurídico, nem político, nem militar, mas multidisciplinar, pois compreende uma visão social, uma visão econômica, uma visão política, uma visão estratégica, uma visão científica e tecnológica e acima de tudo uma visão política, ideológica e cultural, uma vez que significa, igualmente, uma proposição de valores que se realiza na aplicação do projeto de nação, que visa ao desenvolvimento das forças sociais, à consolidação do país e à sua continuidade histórica. Segurança, independência, capacidade de defesa e preservação da soberania nacional, ofício das Forças Armadas, integradas com a sociedade, refletem a medida do desenvolvimento científico-tecnológico-industrial das nações. O país que não compreender esta lição, e não exercitar seu ensinamento, estará renunciando ao futuro. Conhecimento científico e tecnologia estão no cerne dos processos por meio dos quais os povos são continuamente reordenados em arranjos hierárquicos. Desde sempre se sabe que o conhecimento, usado politicamente (e sempre o é), comanda a hierarquização dos povos, motivo pelo qual faz-se necessário assumir a evidência de que não há possibilidade de nação soberana sem autonomia científica e tecnológica, de que depende a autonomia militar, e, conclusivamente, não há possibilidade de inserção justa na sociedade internacional, na globalização, sem soberania. Soberania nacional e dependência científico-tecnológica-industrial são incompatíveis entre si, como incompatíveis são subdesenvolvimento e independência, como é impossível estratégia militar de dissuasão sem Forças Armadas altamente equipada (AMARAL, 2017, online).

Assim, a falta de interesse e/ou compreensão político-social sobre o sentido de existência dessa política pública e da necessidade de articulação entre as políticas externa e de defesa dificultam a concretização da relação – benéfica à nação – entre o impulso à indústria de defesa, aos investimentos em ciência e tecnologia, à indústria nacional, e a consequente possibilidade de desenvolvimento nacional autônomo. Nesse sentido, abordando a concepção de grande estratégia, a contribuição de Amorim (2016) também merece destaque:

Sem a participação intensa da área de Ciência e Tecnologia uma grande estratégia brasileira não será bem-sucedida. Uma visão ampla da inserção internacional do Brasil deve conjugar a política externa à política de defesa e à política de ciência e tecnologia. Esta é justamente uma das dimensões da Estratégia Nacional de Defesa: a proteção dos interesses brasileiros no século XXI requererá coordenação entre Pastas do Governo. Saliento, especialmente, o Itamaraty, a Defesa e o MCTI, além da participação da academia, do setor privado e da sociedade como um todo (AMORIM, 2016, p. 134).

Simultaneamente, se não houver o reconhecimento pelo Estado da importância de direcionar recursos a gastos sociais, como educação e democratização do conhecimento, e a criação de mecanismos de maior aproximação da sociedade a tais temas, para a superação daquela lógica circular, dificulta-se ainda mais o trajeto necessário a ser percorrido pelo país para se conquistar melhores recursos materiais, políticas públicas mais eficientes, melhor funcionamento e organização das instituições e, por conseguinte, melhor capacidade de planejamento estratégico nacional para garantir uma inserção internacional que vise resultados positivos à nação. Dessa forma, cabe notar que os desafios estão interligados e demonstram ser de toda ordem, exigindo modificações desde o âmbito econômico, como a superação do consenso macroeconômico³¹⁷ que parece não estar pautado pela busca de desenvolvimento nacional, até questões de ordem política e social, no sentido de que se desenvolva e se consolide uma mentalidade de defesa em todos os segmentos da sociedade, compreendendo que defesa nacional não é só de interesse dos militares, mas da sociedade como um todo.

Sendo parte desse quadro, tais mudanças devem ser direcionadas também no sentido da consolidação de uma mentalidade marítima, de forma que brasileiras e brasileiros reconheçam a importância da Amazônia Azul para o país e, conseqüentemente, a relevância no que diz respeito ao Brasil dispor de meios e capacidades para preservá-la e protegê-la, tendo em vista que os projetos estratégicos relacionados ao Atlântico Sul exigem elevados investimentos estatais. Ademais, ainda no que diz respeito à consciência em relação às potencialidades do Atlântico Sul, acredita-se importante dar ênfase nessa seção à oportunidade apresentada ao Brasil com a descoberta do pré-sal pela Petrobras em território nacional, que inicialmente possibilitou maior atenção social ao setor petrolífero e, assim, proporcionou a aprovação da nova lei do petróleo em 2010, encabeçada pelo Executivo.

³¹⁷ Pode-se considerar que a adoção das metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e superávit fiscal público está associada à política de contenção de gastos da década de 1990, de diminuição do papel do Estado na economia e de liberalização comercial e financeira. Entretanto, é necessário um aumento das capacidades produtivas e tecnológicas da economia brasileira, podendo ser impulsionado, por exemplo, pela indústria naval e pelos investimentos na BID.

O novo regime garantia ao Estado o poder de controlar melhor o ritmo da produção, de gerenciar a venda do petróleo para o exterior, e de planejar um projeto nacional autônomo de desenvolvimento em que o setor petrolífero se colocava como mecanismo principal de uma política industrial mais ampla – cabe apontar que garantiria avanços de diversos setores do país, como o da indústria naval. Nesse sentido, visando o desenvolvimento socioeconômico autônomo e inclusivo, ressalta-se a pretensão de criação de um Fundo Social para a gestão dos recursos do pré-sal, que passariam a ser investidos em educação e saúde, bem como tendo reflexos em termos de infraestrutura. Ou seja, o panorama se configurava como uma ampla oportunidade estratégica para o Brasil, que poderia modificar suas condições internas e sua atuação externa.

Dado o contexto em que, por exemplo, recursos energéticos e o desenvolvimento de novas tecnologias se tornam dois fatores principais de competição na geopolítica das nações, e que podem ter reflexos na correlação de forças mundiais, destaca-se a visão de Guimarães (2006) a respeito do Brasil:

A despeito de sua retórica e tradição de política internacional pacífica e cooperativa, o país tende a encontrar situações de conflito em cada momento que procura desenvolver o seu potencial econômico, político e militar (GUIMARÃES, 2006, p. 144).

À luz dessa perspectiva, pode-se apontar que a descoberta daquele recurso estratégico proporcionou também um maior destaque para as fragilidades internas do país. Uma vez que o quadro acima não se sustentou e a Petrobras atualmente se encontra sem a condição de operadora única do pré-sal, não se manteve a garantia do retorno efetivo para o Estado, pois foram perdidos os instrumentos para conduzir a política de conteúdo nacional, consolidar a cadeia produtiva do petróleo e impulsionar seu desenvolvimento em benefício da nação. A maneira como esse processo se delineou (e tem se delineado) reforça novamente uma variedade de desafios brasileiros para a conformação de uma grande estratégia, os quais parecem ser relacionados à falta de uma visão ampla estratégica, ou seja, que abarque o longo prazo, e de um pensamento de caráter nacionalista em parcela da população – a elite brasileira se destaca nesse sentido.

Assim, a falta de tal mentalidade se configura como uma vulnerabilidade interna brasileira, sendo seu principal reflexo o fato de fornecer espaço para permeabilidade de atores externos, cujas ações podem ter efeitos adversos para a situação política interna e para a manutenção da soberania estatal (AYOOB, 1995). Pode-se afirmar, desse modo, que a

questão de recursos estratégicos, como o petróleo, está profundamente envolvida com a soberania nacional e com a capacidade econômica e política dos países, sendo o principal eixo de disputa geopolítica mundial. Nesse contexto, acrescenta-se que, além do diagnóstico importante de que o país não está distante da hipótese de se tornar parte do centro de conflitos geopolíticos, o reconhecimento à complementaridade estratégica entre o Brasil e a África ocidental no cenário do Atlântico Sul também é um fator importante para a conformação de uma estratégia internacional de forma mais eficiente possível. Contudo, tendo em vista que assim como a articulação entre as políticas tem sido dependente de sintonias governamentais, a política africana também demonstra um percurso bastante oscilante, com variações de acordo com as mudanças governamentais. Nesse sentido, nota-se que consolidação de uma política africana do Brasil, com bases suficientemente sólidas no delineamento das políticas brasileiras, se configura como outro desafio que demanda atenção.

Desde o início deste estudo, partiu-se da noção de que o fortalecimento da posição brasileira na política internacional requer que a implementação das políticas externa e de defesa tenha por base não somente objetivos de curto, mas também de longo prazo. Dessa forma, no que diz respeito ao tema do trabalho, a articulação exige amplo esforço nacional de planejamento tendo em vista objetivos e desafios de toda ordem, sendo responsabilidade do coletivo nacional. Portanto, a perspectiva estratégica que deve existir em um projeto nacional de Estado deve considerar obstáculos internos de ordem política, econômica e social na construção de uma análise crítica e independente sobre a realidade internacional para que se possa balancear desafios assimétricos de natureza externa e, assim, fortalecer a posição do país na política internacional.

Nesse sentido, a essencialidade da ampliação do conhecimento da sociedade como um todo a respeito dos propósitos da existência de Forças Armadas equipadas e adestradas, possibilitando fortalecer a capacidade diplomática, é relacionada à necessidade de assegurar de forma mais eficiente instrumentos para a conformação de uma grande estratégia brasileira sustentável. Desse modo, garantindo avanços no âmbito das ideias e das instituições, resguardar nossa soberania, nossas instituições, nossos cidadãos, nossos recursos e interesses nacionais seriam missões mais facilmente realizáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil foi efetivamente ampliada no período entre os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014), tendo reflexos no que diz respeito ao contexto do Atlântico Sul. A harmonização entre os elementos constitutivos da política externa e as necessidades no campo de defesa do Brasil na dimensão sul-atlântica proporcionou o fortalecimento dessa vertente do entorno estratégico do país. O estabelecimento da conotação estratégica do Atlântico Sul demandou a ação conjunta entre as pastas, em consonância com as mudanças do cenário interno e em resposta aos variados fatores que implicaram na revalorização daquele oceano em âmbito mundial. Em um espaço em que a complementaridade estratégica entre Brasil e África se destaca, a contribuição brasileira na configuração de um ambiente regional cooperativo e suas implicações para as capacidades dos países africanos foram consistentes e reforçadas em função da maior sinergia entre os instrumentos de atuação internacional do Estado.

Ao explorar de forma mais aprofundada os governos Lula e Dilma, afirma-se que houve avanços em direção à maior articulação de forma comparativa aos períodos anteriores. Sobretudo a partir do segundo mandato de Lula, mudanças nos eixos ideacional e institucional, além de aspectos relacionados à imbricação entre o contexto político-econômico interno e o cenário internacional, são perceptíveis, o que garantiu a superação de alguns obstáculos da trajetória desconexa entre as políticas. Embora tenha se verificado a maior promoção, por meio de documentos e discursos, e a viabilização, por meio de medidas concretas, de concertação entre as políticas, considera-se que os esforços realizados não bastaram para a superação de todos os empecilhos existentes para a efetivação do processo de articulação, cuja dinâmica se constitui de grande complexidade. Entretanto, salienta-se que os planos interno e externo se apoiaram mutuamente possibilitando avanços efetivos, e que, quando as circunstâncias mudaram, o ritmo, em termos quantitativos, das melhorias no espectro da condução coordenada entre as políticas diminuiu, ainda que o propósito tenha permanecido o mesmo.

Cabe notar, contudo, a dimensão do delineamento desse novo quadro brasileiro experimentado durante tais governos. Alsina Jr (2009; 2014) e Lima (2010) salientam que, desde a época de Barão do Rio Branco (1902-1912), a falta de sinergia entre as políticas foi característica predominante na atuação internacional do país. Houve, desde então, um processo que se autoalimentou: a realidade material, isto é, as capacidades militares, influenciou a estrutura de ideias, a qual, por sua vez, influenciou a realidade material. Nota-se,

entretanto, que o Brasil passou a ter uma política declaratória de defesa somente a partir de 1996 e um órgão setorial a partir de 1999, ambos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Mesmo com esses avanços em um contexto de reflexão democrática e de busca por transparência no provimento de bens públicos para a sociedade por meio de políticas públicas, não se verificou impactos significativos na aproximação daqueles instrumentos. O direcionamento da política externa não possibilitou mudanças nesse sentido, pois, em uma nova configuração internacional de caráter unipolar, a inserção internacional dos governos Cardoso foi orientada por uma base ideacional que privilegiava a garantia da credibilidade perante o centro do sistema mundial nos marcos do neoliberalismo, com traços evidentes do paradigma americanista de política exterior, em que investimentos em defesa não eram exatamente aconselhados a fazer parte da agenda governamental.

A visão idealista da diplomacia a respeito da ordem internacional, divergente à visão dos militares, fez parte desse escopo. Indispensável para a viabilização da articulação entre as políticas, a sintonia ideacional entre diplomatas e militares não foi, portanto, observada. Não cabiam projetos autonomistas de desenvolvimento da defesa nacional, como nas áreas de tecnologias duais, nem qualquer postura revisionista, por exemplo, com respeito ao regime de não proliferação. Ao contrário, ao passo que o pensamento desenvolvimentista declinava, o Brasil não atribuía importância à necessidade de se investir na construção de uma política de defesa devidamente amparada por uma base material – como por meio do direcionamento de recursos para ampliar capacidades militares e fornecer meios para que as Forças pudessem executar suas funções previstas na Constituição.

Diante do exposto, os reflexos foram evidentes no contexto específico do Atlântico Sul, o qual teve sua relativa importância estratégica reduzida, tanto em função da ideia de ausência de inimigo e da consequente retirada das superpotências dos conflitos africanos pós-Guerra Fria, como devido ao maior destaque e interesse mundial no eixo Norte. Em um cenário em que o Brasil se percebia praticamente parte daquele hemisfério setentrional, as conexões com o outro lado do oceano não eram suficientemente estruturadas e envolviam apenas uma parte da África atlântica. A dimensão sul-atlântica não era um ambiente reconhecidamente cooperativo, dando embasamento para o esmorecimento e esvaziamento sofrido pela ZOPACAS naquela conjuntura.

Contudo, é interessante salientar que, ainda que no eixo diplomático brasileiro houvesse um distanciamento da África durante os anos 1990, a Marinha do Brasil encabeçou contatos importantes – mesmo em momentos anteriores à criação do Ministério da Defesa – que foram ao encontro dos objetivos traçados no foro da ZOPACAS. A fim de aumentar o

nível de treinamento e estreitar os laços de cooperação entre as Marinhas sul-atlânticas, por exemplo, a MB passou a participar do ATLASUR, no bojo da Zona, bem como estabeleceu o acordo que viabilizou a mais completa cooperação na área naval entre o Brasil e um país africano, no caso, a Namíbia. Ademais, não se pode negligenciar aqui momentos específicos de articulação entre o Itamaraty e o Exército na contribuição brasileira das missões de paz das Nações Unidas em Angola, que colocaram civis e militares à disposição da organização.

Entretanto, tais exemplos singulares não são suficientes para modificar a análise aqui apontada. Tanto o fato de que a política de defesa não foi considerada ferramenta importante para atuação internacional do país, como a falta de uma visão estratégica perante a dimensão sul-atlântica, foram aspectos relacionados à inexistência de uma definição política do Estado, que estabelecesse objetivos de sua autonomia no plano internacional. Associada à ausência de uma agência política que visasse modificações efetivas das condições da trajetória de cada uma das pastas, a harmonização no âmbito ideacional e, por conseguinte, mudanças efetivas em questões institucionais não foram esforços observados na época. Não houve comprometimento incisivo e efetivo do Executivo e do Legislativo em ampliar a articulação entre as políticas, nem mesmo em relação à aproximação essencial da sociedade com os temas em questão, seja em relação às políticas ou à mentalidade marítima, e por extensão, à compreensão da importância da consolidação de uma política africana abrangente.

Enfatiza-se que o Brasil não se destacava como país revisionista da ordem liberal internacional, e nem mesmo como uma potência econômica em desenvolvimento, o que permitiu com que não fosse foco de preocupações de países mais receosos no que diz respeito, por exemplo, ao fortalecimento de uma ordem multipolar, a qual possibilita a modificação da correlação de forças mundiais. Diferentemente, o que ocorre a partir do governo Lula é um crescente reconhecimento do potencial do Brasil e da possibilidade de se ter maior poder de manobra e de influência nas decisões a respeito de questões mundiais, promovendo uma atuação externa baseada, ainda que com cautela, em uma política de não-indiferença. A partir de novas percepções a respeito da ordem internacional, empenhou-se em fomentar maior densidade política e econômica nos relacionamentos com países do eixo Sul.

Nesse contexto, postula-se que houve definição política do Estado em que se manifestou a vontade e a coordenação do Executivo na dedicação de esforços à aproximação entre as políticas externa e de defesa, como pôde ser visto pelo envolvimento considerável do presidente Lula em assuntos internacionais. De fato, a participação da Presidência, nesse sentido, durante o governo Rousseff foi reduzida, tendo impactos negativos na atuação internacional. Aponta-se que certas condições mudaram, mas o panorama de ideias

permaneceu o mesmo. A constatação de que o Brasil passava a ocupar uma posição de relevância no cenário internacional permeou a sintonia entre os atores, os quais convergiram no entendimento de que a manutenção e a ampliação do protagonismo global brasileiro deveria ser um dos vetores essenciais da atuação internacional, com base em princípios nacionalistas, em busca de autonomia e desenvolvimento.

Ao observar o plano interno, destacou-se a existência de sintonias no âmbito ideacional entre a Presidência, os principais cargos do Ministério das Relações Exteriores e da Defesa, e as Forças Armadas. A convergência de visões substanciou o objetivo de maior autonomia na projeção internacional, além do reconhecimento da defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país. A maior preocupação com temas militares ganhou espaço na agenda política, mais expressivamente a partir do segundo mandato de Lula. Isso foi percebido, portanto, principalmente após a promulgação da Estratégia Nacional de Defesa, que salientou a necessidade de maior independência no campo da defesa em relação aos centros internacionais a partir de investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Esforços foram então exigidos e implementados no que diz respeito ao incremento de contatos intergovernamentais, alavancando modificações organizacionais no âmbito institucional, e, por conseguinte, viabilizando canais de trocas e diálogos de alto nível e de forma eficaz.

Nessas circunstâncias, especial ênfase foi dedicada à conformação de uma grande estratégia brasileira, pautada pela coordenação entre as políticas externa e de defesa, principalmente durante a gestão de Celso Amorim no Ministério da Defesa. Em virtude dessas visões e aspirações a respeito do posicionamento do Brasil na esfera externa, percebe-se que a dimensão sul-atlântica se enquadrou justamente no espectro autônomo-desenvolvimentista do plano ideacional do quadro governamental. Corroborado pelo cenário de confluência de interesses extrarregionais e de visibilidade mundial do Atlântico Sul, esse espaço recebeu maior consideração na pauta dos formuladores de políticas. Evidencia-se que as potencialidades proporcionaram mudanças na percepção de ameaças, além da iminência de eventuais desafios à manutenção da autonomia brasileira nas suas águas jurisdicionais, as quais são cada vez mais promissoras para alavancar o desenvolvimento nacional.

Uma nova orientação que possibilitou utilizar os instrumentos e recursos do Estado de forma conjugada para superar vulnerabilidades na região foi impulsionada, com o intuito não só de aproveitar as potencialidades ali localizadas, mas também de evitar obstruções à projeção externa para outros espaços geográficos. Isto é, a conservação de um espaço sul-atlântico sem quadros de conflito e estável demonstra ter papel importante não só na consecução de objetivos relacionados à área das águas marítimas brasileiras, mas também

relacionados a questões que ultrapassam o espaço imediato, dando amparo à projeção internacional do Brasil. À vista disso, a costa ocidental do continente africano passava a ser visualizada novamente a partir de uma perspectiva de complementaridade estratégica entre Brasil e África. Compreende-se que a África, para além de despontar como um continente de oportunidades de relações políticas, econômicas e comerciais no eixo Sul, passou a ser mais fortemente vista como parte da dinâmica em transformação do Atlântico Sul, uma vez que o que acontece na margem africana do oceano também diz respeito e reflete nos interesses brasileiros.

Inferiu-se, portanto, que os princípios de autonomia e desenvolvimento estiveram conectados à necessidade de assegurar a presença e a estabilidade no espaço sul-atlântico – uma vez que uma pressupõe as outras. Assim, pode-se afirmar que a estabilidade regional se apresentou como um denominador comum que favoreceu a convergência nas agendas das políticas externa e de defesa. No entorno marítimo imediato, a garantia da soberania, assegurando a manutenção da segurança nas rotas marítimas e a exploração dos recursos que se encontram na plataforma continental brasileira são metas fundamentais da política de defesa marítima do país. Para tanto, a modernização e expansão da capacidade naval brasileira e de diversos programas, como o que promove a difusão de uma mentalidade marítima entre a população, foram necessidades que ganharam evidência, possibilitando o direcionamento e a ampliação de recursos para a pasta da defesa.

A cooperação sul-sul entre Brasil e os países africanos foi complementar aos objetivos estratégicos da defesa nacional, como o que visa à maior presença no Atlântico Sul. O estabelecimento de uma base política favorável pela diplomacia brasileira nos países africanos foi aproveitado pelo Ministério da Defesa. Dessa forma, sobretudo após o segundo mandato do presidente Lula, houve uma participação concreta daquele Ministério nessa região que até recentemente era tratada principalmente pelo Itamaraty. Convém ressaltar que o MD esteve à frente das iniciativas em estreita coordenação com a Agência Brasileira de Cooperação do MRE, a partir de um acordo estabelecido entre ambos em 2009. Esse acordo permitiu a intensificação da elaboração e realização de projetos de cooperação militar nos países sul-atlânticos a partir de uma maior sistematização de parcerias e localização de demandas africanas na área militar, além da colaboração da ABC no fornecimento de recursos para a execução dos projetos no campo de segurança e defesa.

Complementou-se, assim, a ampliação da esfera de atuação na África, robustecendo as relações brasileiras com aquele continente, em uma conjuntura econômica em que as condições para tais operacionalizações se faziam presentes. Além da vultosa quantidade de

projetos em áreas diversas, a colaboração no desenvolvimento de capacidades de defesa a partir da troca de experiências de caráter técnico e operacional, compartilhamento de conhecimentos, doações de material de defesa, ampliação do comércio nessa área com transferência de tecnologia, iniciativas de produção conjunta de tecnologia, etc., entre Brasil e países africanos fizeram parte do interesse brasileiro em adequar e fortalecer capacidades conjuntas dos países para o benefício da salvaguarda e segurança do Atlântico Sul. Argumentou-se que esse quadro proporcionou, enfim, o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico do país nos eixos político, econômico e estratégico-militar, de ambos os lados do Atlântico. Ainda, salientou-se que os mecanismos de cooperação de caráter multilateral, como a ZOPACAS, têm importância nesse contexto.

Considera-se, portanto, que o Brasil buscou o adensamento da presença do Estado nas águas sul-atlânticas e utilizou a cooperação sul-sul de forma ampla e instrumental. Esse quadro é fundamentado por meio da compreensão entre a configuração de um ambiente regional cooperativo de caráter horizontal e suas implicações para as capacidades dos países envolvidos, diferenciando-se qualitativamente das relações Norte-Sul. Qualitativamente, pois, tendo em vista que promove a possibilidade de desenvolvimento econômico e social sustentável, e não somente o crescimento econômico com base na exportação de commodities, por exemplo, sem ter reflexos sociais inclusivos e sustentáveis. Nesse sentido, compreende-se que a estratégia de atuação na África por meio da cooperação possibilita o investimento em capacidade de dissuasão, em vista a diminuir as chances de que a soberania e a autonomia nacionais dos Estados da região venham a sofrer restrições de países com interesses antagônicos, uma vez que são recorrentes as pretensões intervencionistas externas, sobretudo na África, em decorrência da abundância de recursos estratégicos na região e em águas jurisdicionais de Estados sul-atlânticos.

Dessa forma, o significado da articulação das políticas externa e de defesa do Brasil no contexto do Atlântico Sul está relacionado com a criação de recursos materiais e imateriais que atendam à necessidade de promoção da estabilidade regional. Essa, por sua vez, tem reflexos na garantia de autonomia e soberania, as quais são interligadas com o desenvolvimento nacional. Pode-se destacar, por exemplo, que a desenvolvimento da indústria de defesa brasileira serve de instrumento para ampliar a capacidade do país de dissuasão e de cooperação, materializando objetivos de autonomia e desenvolvimento, pressupostos para o fortalecimento do espaço sul-atlântico. Desse modo, postula-se aqui que tais princípios de autonomia e de desenvolvimento são mais facilmente atingidos por meio do complemento efetivo entre a política externa e a política de defesa do país.

É pertinente destacar que, ao longo da trajetória brasileira, os princípios de autonomia e de desenvolvimento foram considerados eixos norteadores da atuação internacional. Contudo, salienta-se aqui que é necessário que se reconheça que o sentido atribuído tanto ao conceito de autonomia como de desenvolvimento passaram por alterações dependendo do contexto interno e externo em que a política foi executada, como, por exemplo, é evidenciado quando se observa comparativamente os governos de Cardoso e de Lula. Portanto, ao tratar da relação entre a busca por autonomia e o fortalecimento da vertente marítima do entorno estratégico brasileiro, visualiza-se aqui não uma noção somente relacionada à soberania nacional, mas também como um meio contra-hegemônico de reposicionamento do Brasil – e dos países sul-atlânticos – em uma ordem internacional anárquica e assimétrica, que dificulta a ascensão de países semiperiféricos e periféricos, como os africanos. Considera-se como a capacidade de percorrer um caminho mais independente do centro do sistema internacional, e, assim, com maior competência de promover o desenvolvimento nacional sem posturas subjugadas ou dependentes. Enquanto isso, o objetivo de desenvolvimento aqui tratado prevê aumento das capacidades produtivas e tecnológicas das economias dos países em questão, possibilitando transformações na sociedade, como a superação de problemas econômicos e sociais. Nesse sentido, cabe ainda lembrar que, quando se trata de política econômica, posicionamentos ideológicos e políticos distintos influenciam consideravelmente.

Nesse quadro, postula-se que a atuação do Estado assume importância central, o qual desponta como principal ator capaz de promover uma ampla estratégia de longo prazo, visando à construção de um projeto nacional com base naqueles princípios. Nesse sentido, tendo em vista que os principais instrumentos por meio dos quais o Estado se posiciona no sistema internacional são a política externa e a política de defesa, a articulação entre essas no contexto do Atlântico Sul, dado as potencialidades existentes e os seus possíveis desdobramentos político-econômicos, se configura como um meio estratégico de não somente fortalecer a vertente marítima do entorno brasileiro, mas também de ampliar a autonomia e o desenvolvimento nacional no sistema internacional vigente. Dessa forma, a conformação de uma grande estratégia brasileira pode ser mais facilmente atingida, tendo como base, portanto, a articulação entre política externa e política de defesa, associadas e promovendo políticas de investimento em ciência e tecnologia e prevendo o aumento das capacidades produtivas e tecnológicas da economia brasileira.

À luz dessa perspectiva, apesar de se ter observado avanços em direção à articulação entre aquelas políticas durante os governos Lula e Dilma, que tiveram efetivamente impactos

no fortalecimento da dimensão sul-atlântica, não se pode afirmar que tenham sido medidas de caráter permanente e sustentável, sendo necessário reconhecer suas limitações. A permanente dependência da sintonia entre políticos, diplomatas e militares, com a coordenação ativa da Presidência fez parte desse cenário que sugere a existência de um longo caminho a ser percorrido e da necessidade constante de reafirmação de esforços de concertação. Ainda, acredita-se que, embora tais governos tenham sido pautados pela busca de autonomia e desenvolvimento e que, de fato, houve um aumento do poder econômico do país e maior inclusão social por meio de alternativas nos marcos do capitalismo, alguns entraves político-econômicos permaneceram – como aqueles relacionados à necessidade de manter o tripé macroeconômico e ao fato de que o crescimento econômico do Brasil nos últimos anos foi impulsionado, principalmente, pela exportação de commodities e produtos com baixa intensidade tecnológica –, não possibilitando mudanças estruturais que poderiam garantir resultados positivos no longo prazo para a economia nacional. Contudo, é pertinente notar que a tentativa de alavancar a indústria local da cadeia produtiva de recursos petrolíferos poderia ter garantido frutos no sentido de maior independência em relação aos centros de poder, em um cenário em que o Estado assumiria o papel de indutor do desenvolvimento nacional.

Ainda é preciso que avanços e modificações sejam realizados, uma vez que se percebe que os desafios estão interligados e demonstram ser de toda ordem. Considerando que, muito disso é resultado da dinâmica política brasileira, importa frisar a dependência de uma prévia definição política do Estado e de coordenação efetiva dos órgãos pela Presidência, em uma direção que tenha como foco objetivos que tragam resultados positivos de longo prazo, tendo em vista que as políticas aqui tratadas, embora tenham sido reflexo de dinâmicas internas conjunturais, também têm impactos em assuntos de natureza permanente. Nesse sentido, nota-se que é preciso que se dê atenção à criação de mecanismos de maior aproximação da sociedade a tais temas – como por meio da democratização do conhecimento –, para a superação da lógica circular explorada por Alsina Jr. (2009), além de meios que possibilitem o desenvolvimento de uma mentalidade marítima, de forma que a sociedade brasileira reconheça a importância da Amazônia Azul para o país, e, associada a essa, a consolidação de uma política africana do Brasil, com bases suficientemente sólidas no delineamento das políticas brasileiras.

Tais esforços possibilitam um retorno positivo à nação como um todo, nos marcos da relação entre o fortalecimento político, econômico e estratégico-militar da dimensão sul-atlântica e a busca pela autonomia e desenvolvimento nacional. Portanto, a visão estratégica que deve existir em um projeto nacional de Estado deve considerar obstáculos internos de

ordem política, econômica e social na construção de uma análise crítica e independente sobre a realidade internacional para que se possa balancear desafios assimétricos de natureza externa e, assim, fortalecer a condição soberana do país na política internacional. Como destacou Amorim (2017):

A soberania é o que define uma nação como tal, do ponto de vista jurídico e político. Se abrirmos mão de parcelas importantes desse atributo essencial dos povos independentes, estaremos nos condenando a um papel de ator secundário e subordinado na cena internacional, com repercussões no bem-estar da nossa população e na segurança do Brasil como Nação (AMORIM, 2017, online).

Ao ter em mente a complexidade e a variedade de fatores influentes no processo de articulação entre os instrumentos de atuação internacional, e a crescente confluência de interesses extrarregionais no espaço sul-atlântico e sua maior visibilidade mundial, a continuidade do estudo aqui proposto e a obrigatoriedade da compreensão do significado da temática em termos político, econômico e estratégico no que diz respeito ao contexto do Atlântico Sul, mas também de forma ampla, se revestem da maior importância para se pensar uma agenda que viabilize a conformação de uma grande estratégia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana et al. The BRICS and the South Atlantic: Emerging arena for South-south cooperation. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 21, issue 3, p. 303-319, 2014.

ABDENUR, Adriana; NETO, Danilo. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 215-238.

ABNEDUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. In: BACA, Sebastián Mantilla (editor). **La expansión de China en América Latina**. Quito: CELEAEP - Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, 2015. p. 129-162.

ABREU PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de. Segurança marítima e pirataria no Atlântico Sul: um balanço de 2013. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 305-330, dez., 2013.

ABREU SODRÉ, Roberto de. **Discursos e palestras -1986**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1987.

ABREU, Guilherme Mattos de. A Amazônia Azul: o mar que nos pretence. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Ano 2007, nº 6, p. 17-67, 2007.

ACTIVITIES in support of U.S. Southern Command's Theater Campaign. **12th Air Force**. 2017. Disponível em: <<http://www.12af.acc.af.mil/About-Us/Activities/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

AFRICA SOUTH-AMERICA SUMMIT - ASA. **First Africa-South America Summit 26 – 30 November 2006**. Abuja Declaration. Abuja, 2006. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/Abuja-Declaration-Ingles.pdf>>. Acesso em: 05.out.2014.

AGÊNCIAS espaciais dos BRICS assinam acordo de cooperação. **Sputnik News**, 31 out. 2016. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/mundo/201610316688455-agencias-espaciais-brics-acordo-cooperacao/>. Acesso em: 04 mar. 2017.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da defesa e segurança. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.2, n.4, p.49-71, jul./dez. 2013.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Ampliação do Canal do Panamá mudará economia mundial e afeta norte do Brasil. **UOL**, São Paulo, 05 jul. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/blogs-e-colunas/coluna/luiz-felipe-alencastro/2016/07/05/ampliacao-do-canal-do-panama-mudara-economia-mundial-e-afeta-norte-do-brasil.htm?mobile&width=280.8?debug>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O Trato dos Viventes**. Formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Addison Wesley Longman, 1999.

ALMEIDA, Carlos. de. Política de defesa no Brasil: considerações no ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun., 2010.

ALSINA JR, João Paulo. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

ALSINA JR, João Paulo. **Política externa e política de defesa no Brasil**: síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009.

ALSINA JR, João Paulo. Rio Branco, grand strategy and naval power. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 9-28, jul./dez., 2014.

AMARAL, Roberto. A autonomia militar e a soberania nacional. **O Jornal de Todos os Brasis**, 26 fev. 2017. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/a-autonomia-militar-e-a-soberania-nacional-por-roberto-amaral>>. Acesso em: 30 fev. 2017.

AMORIM NETO, Octavio. O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., João P. S. **Segurança internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 436-448.

AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil**: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG; São Paulo: Editora UNESP, 2016.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, p. 214-230, 2010.

ANGOLA: Navios da Marinha Russa atracam em Luanda. **ANGOP**, Luanda, 10 jul. 2015. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2015/6/28/Angola-Navios-Marinha-Russa-atracam-Luanda,0bac8db9-a9e3-43df-a417-6a6c29af1fd5.html>. Acesso em: 05 mai. 2017.

ANGOSAT 1 propicia criação de pequenas empresas de telecomunicações. **TPA**, 12 abr. 2017. Disponível em: <<http://tpa.sapo.ao/noticias/ciencia/angosat-1-propicia-criacao-de-pequenas-empresas-de-telecomunicacoes>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

ANJOS, Anna Beatriz. Uso interno das Forças Armadas é ruim para democracia, diz especialista. **Pública**, São Paulo, 23 jan. 2017. Disponível em: <<http://apublica.org/2017/01/uso-interno-das-forcas-armadas-e-ruim-para-democracia-diz-especialista/>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

ANTARCTIC Diary: Surveying for China's new base near Ross Sea. **New China**, Beijing, 21 Feb. 2017. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2017-02/21/c_136073164.htm>. Acesso em: 02 maio 2017.

ARGENTINA sinks Chinese trawler during pursuit for illegal fishing. **The Guardian**, London, 16 Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/mar/16/argentina-sinks-chinese-trawler-during-pursuit-for-illegal-fishing>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

ARRAES, Virgílio. Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota. **Meridiano 47**, Brasília, n. 97, ago. 2008.

ART, Robert J. To what ends military power? In: HAYS, Peter L.; VALLANCE, Brenda J.; VAN TASSEL, Alan R. (Org.). **American defense policy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997, p. 17-23.

AYODELE, Thompson; SOTOLA, Olusegun. China in Africa: An Evaluation of Chinese Investment. **Initiative for Public Policy Analysis (IPPA) Working Paper Series**, Lagos, 2014.

AYOOB, Mohammed. The Security Predicament of the Third World State: Reflections on State-Making in a Comparative Perspective. In: JOB, Brian (Ed.). **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder, C.O.: Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 63-80.

AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System**. New York: Lynne Rienner, 1995.

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011. 135 p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **BNDES e bancos africanos de desenvolvimento assinam Memorandos de Entendimento**. 21 jun. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Destaque_Sala_Imprensa/20120621_mou.html>. Acesso em: 20.out.2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **BNDES inaugura escritório de representação na África**. Rio de Janeiro, 06 out. 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20131206_africa.html>. Acesso: 20 nov. 2015.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, n° 132, maio 2012.

BARBOSA, Afonso. Visão Militar sobre a Inserção Internacional de Segurança do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício. **Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 2002.

BAYLIS, John; SMITH, Steve. (Ed.). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. New York: Oxford University Press, 2005.

BENY, Eduardo. **A nova geopolítica do petróleo: do Golfo Pérsico ao Golfo da Guiné**. Lisboa: Novo Imbondeiro, 2007.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

BERTACCINI, Rina. América Latina cercada por Estados Unidos através de suas 76 bases militares. **Revista Diálogos do Sul**, São Paulo, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/america-latina-cercada-por-estados-unidos-a-traves-de-sus-76-bases-militares/12062013/>>. Acesso em: 28 Set. 2016.

BHATTACHARYA, Sanjukta Banerji. Engaging Africa: India's interests in the African continent, past and present. In: CHERU, Fantu; OBI, Cyril (Ed.). **The Rise of China and India in Africa: Challenges, opportunities and critical interventions**. Uppsala: Zed Books, 2010, p. 63-76.

BORON, A. La militarización de la política exterior de los Estados Unidos y su impacto sobre América Latina. In: BORON, A. **América Latina en la geopolítica del imperialismo**. México: UNAM-CEIICH, p. 109-134, 2014.

BRASIL Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica Brasileira**. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Brasília, DF, [2012?] Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/zopacas/>>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL Ministério das Relações Exteriores. **Combate à pirataria e aos ilícitos marítimos no Golfo da Guiné**. Brasília, 27 jun. 2013e. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/combate-a-pirataria-e-aos-ilicitos-maritimos-no-golfo-da-guine/>>. Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Câmara Legislativa. Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Notícias**. Aprovada a criação da Subcomissão das Forças Armadas. Brasília, 10 ago. 2012d. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/deputados-vaocompanhar-projetos-estrategicos-das-forcas-armadas>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Comando da Marinha. Comissão Interministerial para os Fundos do Mar. Resolução n°5, de 29 de agosto de 2013g. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=25&data=05/09/2013&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Estação Antártica Comandante Ferraz começa a ser reconstruída. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2017j. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2017/01/estacao-antartica-comandante-ferraz-comeca-a-ser-reconstruida>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Missões Encerradas**. UNAVEM. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: < <http://www.eb.mil.br/unavem>>. Acesso em 12 dez. 2016.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Imagens acesso à informação. **Qual é a Estrutura da CREDEN?**. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: < <http://www.gsi.gov.br/imagens-acesso-a-informacao/estrutura-da-creden.pdf>> . Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Amazônia Azul**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Programa De Mentalidade Marítima**. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: < <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/promar.html>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Marinha Do Brasil. Comissão Interministerial Para Os Recursos Do Mar. **Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade**. Brasília, DF, 2017g. Disponível em: < <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/trindade.html>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Prosperaço e Exploraço de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial**. Brasília, DF, 2017h. Disponível em: < <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/proarea.html>> . Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Marinha do Brasil passa a coordenaço da Área Marítima do Atlântico Sul**. Brasília, DF, 2017i. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/node/1026>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Navio-Patrolha Oceânico "Amazonas" participa da Operação "IBSAMAR V" no Oceano Índico**. Brasília, DF, [2016?]. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/com1dn/noticia/navio-patrolha-oce%C3%A2nico-amazonas-participa-da-opera%C3%A7%C3%A3o-ibsamar-v-no-oceano-%C3%ADndico>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: < <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/leplac.html>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Prosub**. Brasília, DF, 2017f. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/node/813>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Amorim apresenta projetos da defesa nacional em audiência pública no Senado**. Brasília, 09 maio 2013a. Disponível em:<<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/4298-09-05-2013-defesa-amorim->

apresenta-projetos-das-forças-armadas-em-audiência-pública-no-senado>. Acesso em: 17 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Brasil e Cabo Verde aprofundam cooperação na área de defesa**. Brasília, DF, 09 mar. 2012e. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/3919-09032012-defesa-brasil-e-cabo-verde-aprofundam-cooperacao-na-area-de-defesa>>. Acesso em: 30 out. 2014

BRASIL. Ministério da Defesa. **Democracia, Política Externa e Política de Defesa**: rumo à conformação de uma “grande estratégia”. Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Paulo, 6 ago. 2012c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Instituto Pandiá Calógeras (IPC)**. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/instituto-pandia-calogeras-ipc>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>> . Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Ministro da Defesa viaja à África para ampliar cooperação com Angola e Namíbia**. Brasília, 17 fev. 2013f. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/4226-17-02-2013-defesa-ministro-da-defesa-viaja-a-africa-para-ampliar-cooperacao-com-angola-e-namibia>>. Acesso em: 20 out. 2014

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005**. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015

BRASIL. Ministério da Defesa. **Representantes da Zopacas debaterão tráfego, busca e salvamento marítimos em evento do MD**. Brasília, 01 out. 2013d. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/4428-representantes-da-zopacas-debaterao-trafego-busca-e-salvamento-maritimos-em-evento-do-md>>. Acesso em: 16 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estrutura organizacional**. Secretaria Geral. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/institucional/ii-estrutura-organizacional/secretaria-geral>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Projetos**. Cooperação Sul-Sul. Brasília, DF, 2017h. Disponível em: <www.abc.gov.br/projetos>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **ASA: Cúpula América do Sul-África**. Brasília, DF, [2013?] Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-2013-africa-asa>>. Acesso: 15 out. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Inteligência Comercial. **ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul) Comércio Exterior**. Brasília, set. 2014e. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtZopacas.pdf>>. Acesso: 05 out. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Mesa Redonda da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**. Brasília, 09 dez. 2010c. Disponível em : <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretária-Geral das Relações Exteriores. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_aceso_info/auditorias_brasil/SG/2014/SG_RGESTAO_2014.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Semana da África. In: BRASIL. **Blog do Itamaraty**. Brasília, DF, 30 maio 2014a. Disponível em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/83-semana-da-africa>>. Acesso em: 20 mar. 2017

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - Texto-base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota**. Brasília, 13 jan. 2013c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterores/vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Visita da Presidenta da República à Nigéria**. Brasília, 22 dez. 2013b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-da-presidenta-da-republica-a-nigeria-abuja-23-de-fevereiro-de-2013/?searchterm=nig%C3%A9ria%202013>>. Acesso em: 25 out. 2014.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Balanco da Política Externa 2003-2010**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Visita do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, à Namíbia**. Brasília, 22 jul. 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-das-relacoes-exterores-antonio-de-aguiar-patriota-a-namibia-2013-windhoek-23-de-julho-de-2011/?searchterm=plataforma%20continental>>. Acesso em: 15 out. 2014

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de apresentação dos novos oficiais-**

gerais e oficiais-gerais promovidos. Brasília, DF, 8 ago. 2013h. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-apresentacao-dos-novos-oficiais-gerais-e-oficiais-gerais-promovidos>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 08 jul. 2015

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.**

Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 09. set. 2016

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.844, de 30 de junho de 2005.** Aprova a Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.** Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 5 jun. 2014

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 7 dez. 2016

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,** Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Governo Fernando Henrique Cardoso.** Política de defesa nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Discurso do Presidente da República**. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília, DF: 01 jan. 2003. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>>. Acesso em: 05 maio 2016

BRAUTIGAM, Deborah. **The Dragon's Gift: the real story of China in Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BRUCAN, Silviu. El Estado y el sistema mundial. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, Paris, v. 32, n. 4, p. 824-844, 1980.

BRUCAN, Silviu. **La disolucion del poder: sociologia de las relaciones internacionales y políticas**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintinun, 1974.

BRUSTOLIN, Vitelo Marcos. Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 38-45, jan./jun., 2014

CABRAL, Lúdia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. **Textos Cindes**, Rio de Janeiro, v. 26, dez., 2011.

CALVO, Alex. China and the Falklands. **China Policy Institute: Analisis**, Nottingham, 29 Oct. 2015. Disponível em: <<https://cpianalysis.org/2015/10/29/china-and-the-falklands/>>. Acesso: 24 mar. 2017.

CANANI, Ney. Da Política Externa à Política Internacional. In: _____. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 79- 120.

CAPLAN, Sergio G.; EISSA, Sergio G. **Analisis estrategico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlantico Sur**. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, 2015. (Serie Documentos de Trabajo, 28).

CARNEIRO, Ricardo et al. O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos. **Rede Desenvolvimentista**. [S.l.], 2012. (Textos para Discussão, n. 1). Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2011/11/o-desenvolvimento-brasileiro_temas_estrategicos.pdf>. Acesso: 10 mar. 2017

CAROLI, Kuiz Henrique. A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, Ano 2010, nº 9, p.118-157, 2010.

CARVALHO, Gustavo de Lemos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 110-126, 1999.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. Auto-suficiência em petróleo e a Marinha. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, nº 6, p.67-70, 2007.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CASTELAN, Daniel Ricardo. Segurança e defesa na década de 90: interpretações do Itamaraty e das Forças Armadas. **Revista Múltipla**, Brasília, v. 20, n. 26, p. 45-76, jul., 2009.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty** (1808-2008). Brasília: FUNAG, 2009.

CASTRO, Therezinha de. **Geopolítica: princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CENTENO, Miguel Angel. **Blood and debt: war and the nation-state in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.

CEPIK, Marco. **Política de Defesa no Brasil: instituições, doutrina, capacidades e economia**. Cidade: Fondation pour la recherche stratégique, 2014. (Note n. 7).

CERVO, Amado Luiz. **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.

CERVO, Amado. **O Brasil e a América do Sul**. Brasília: Ed. Thesaurus, 2009.

CHAFER, Tony; CUMMING, Gordon. **From Rivalry to Partnership?: New Approaches to the Challenges of Africa**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011.

CHAZAN, Naomi; LEWIS, Peter; MORTIMER, Robert; ROTHCHILD, Donald; STEDMAN, Stephen. **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

CHEIBUB, Z. B. **Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

CLAPHAM, C. **Africa and the international system: the politics of state survival**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1996.

COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio**. Brasília: Instituto Brasileiro das Relações Internacionais, 2004.

COOPER, Andrew; FLEMES, Daniel. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarterly**, [S.l.], v. 34, n. 6, p. 943–962, 2013.

COOPERATIVA DE PROFISSIONAIS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO – COOPETROLEO. **Anos 90**: A década da tecnologia. Rio de Janeiro, [2014]. Disponível em: <<http://www.coopetroleo.com.br/pb90.htm>>. Acesso em: 19 maio 2014.

COSTA E SILVA, Alberto da. **Um rio chamado Atlântico**. A África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

COSTA, Armando Dalla; PESSALI, Huáscar Fialho; GONÇALVES, Sandra Cristina Da Cunha. Petróleo Brasileiro S.A.: Uma Empresa Estatal Brasileira Internacionalizada. **Revista de Gestión Pública**, Santiago, v. 22, n. 1, p. 183-213, enero/jun. 2013.

COSTA, Darc. Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 127- 156, 1999.

COSTA, Wanderley Messias. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Revista USP**, São Paulo, n. 95, set./out./nov. 2012.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU Strategy on the Gulf of Guinea**. 17 Mar. 2014. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. Acesso em: 07 jun. 2017.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio, 1967.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Matices en las visiones sobre militares y sociedade e América del Sur. In: MARTÍNEZ, Rafael (org). **Las relaciones civiles-militares em sociedades em transformación**: América Latina. Documentos CIDOB nº 36, p. 8-20, 2013. déc. 2009. Disponível em: <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000028/0000.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

DODDS, Klaus. Consolidate! Britain, the Falkland Islands and wider the South Atlantic. **Antarctic, Global Discourse: An Interdisciplinary Journal of Current Affairs and Applied Contemporary Thought**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 166-172, 2013.

DODDS, Klaus; BENWELL, Matthew C. More Unfinished Business: The Falklands/Malvinas, Maritime Claims, and the Spectre of Oil in the South Atlantic. **Environment and Planning D: Society and Space**, [S.l.], v. 28, n. 4, p. 571-580, Jan. 2010.

DODDS, Klaus; HEMMINGS, Alan D. Britain and the British Antarctic Territory in the wider geopolitics of the Antarctic and the Southern Ocean. **International Affairs**, London, v. 89, n. 6. p. 1430-1444, Nov. 2013.

DUARTE, Érico. Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic. **Journal of the Indian Ocean Region**, Adelaide, 2015.

DUARTE, Érico. Segurança e Defesa. In: SPEKTOR, Mathias (Ed.). **10 Desafios de Política Externa Brasileira**. São Paulo: CEBRI, 2017, p. 73-84.

DURING, Nelson. SisGAAz: um projeto ambicioso. **DefesaNet**, Canoas, 26 jan. 2014. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/13964/SisGAAz-%E2%80%93-Um-projeto-ambicioso/>. Acesso em: 15 maio 2017.

ESTERHUYSE, Abel. A Iraquização da África - AFRICOM: A Perspectiva Sul-Africana. **Air & Space Power Journal**, Montgomery, p. 78-86, 2010.

EXERCÍCIOS “Felino 2016” em Cabo Verde. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**, Lisboa, 12 set. 2016. Disponível em: <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4447&Action=1&NewsId=4533&M=NewsV2&PID=10872>. Acesso em: 15 maio 2017.

EXPEDIÇÕES dão Início aos Projetos do Proárea. **Geopolítica do Petróleo**, [S.l.], 27 out. 2009. Disponível em: <https://geopoliticadopetroleo.wordpress.com/2009/10/27/expedicoes-dao-inicio-aos-projetos-do-proarea/> 2009>. Acesso em: 8 mai. 2017.

FARAH Douglas; REYES, Lia Eustacia. Russia in Latin America: A strategic analysis. **PRISM**, Washington, v. 5, n. 4, p. 101-117, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.311-355, 2012.

FELLET, João; KAWAGUTI, Luis. Contra pirataria, Brasil expande ação naval na África. **BBC Brasil**, São Paulo, 16 maio 2013. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_lk.shtml. Acesso em: 16 mai. 2017.

FERREIRA, Silvio S.; MIGON, Eduardo Xavier. Cooperação Técnica em Segurança & Defesa: presença do Brasil na África. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 94-111, jul./dez. 2016.

FIGUEIRA, Ariane R. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORI, J. L., VATER, M. C. e PADULA, R. **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro**: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v.3, 2013.

FLEMES, Daniel. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, jul./dez., 2010.

FLORES, Mario Cesar. **Reflexões Estratégicas**. Repensando a defesa nacional. São Paulo: É Realizações, 2002.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio

Macedo (Org). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p.29-78.

FRAGELLI, José Alberto Accioly. As realidades regionais de segurança: a recriação da Quarta Esquadra e seu significado. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo. (Org.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. v. 01. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 495-506.

FRANCE. **French White Paper on Defence and National Security – 2013**. Paris, 2013. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/206186/2393586/file/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>>. Acesso em: 20.out.2014.

FRANCE. **Livre Bleu: Stratégie nationale pour la mer et les oceans**. Paris, 2009.

FUCCILLE, Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa. Novos Tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 22, jan./abr., 2016.

GABRIELLI, José Sergio. O Atlântico Sul e a Costa Ocidental da África: os interesses brasileiros e a questão energética. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo. (Org.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, v. 01, 2010, p 539-544.

GARCÍA, Abel T. **La política exterior de Estados Unidos hacia El Golfo de Guinea durante la administración de W. Bush**. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

GARCIA, E. V. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 18-40, 1997.

GOMBATA, Marsílea. Partilha ou Concessão? Entenda as diferenças entre os modelos de produção. **Carta Capital**, São Paulo, 21 set. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/partilha-ou-concessao-entenda-as-diferencas-entre-os-modelos-de-producao-7119.html>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

GOMES, Raul. A cooperação militar em África. **Janus: anuário de Relações Internacionais**. Lisboa: Observare, Universidade Autónoma de Lisboa, 2010. Disponível em: <https://www.janusonline.pt/arquivo/popups2010/2010_3_3_7.pdf>. Acesso: 24 nov. 2016.

GONÇALVES, Williams da Silva. A Presença da China na África. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo. (Org.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, v. 01, 2010, p. 523-538.

GONZALEZ, Yoslán. The Gulf of Guinea: The Future African Persian Gulf?. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v.1, n.1, p. 85-105, jan./jun. 2016.

GRABENDORFF, Wolf. Geopolitical issues in the southern cone. **Open Democracy**, 05 May 2016. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/ralf-grabendorff/cuestiones-geopoliticas-en-el-cono-sur-una-visi-n-desde-buenos-ai>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

GREGORY, Shaun. **The French Defense Policy into the Twenty-First Century**. Hampshire: Macmillan Press, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/Contraponto, 2006. p. 243-300.

HAMILTON Daniel S.; BURWELL, Frances G (Org). **Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S. – EU Partnership**. Madrid, 2009. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/30ce96004082f3dab155bf5e01ac4adf/shoulder_to_shoulder_strategic_US_UE_partnership.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=30ce96004082f3dab155bf5e01ac4adf>. Acesso em: 10 out. 2014.

HART, Liddell B. H. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: IBRASA, 1982.

HARTMAN, Adam. Chinese naval base for Walvis. **The Namibian**, Windhoek, 20 Jan. 2015. Disponível em: <http://www.namibian.com.na/index.php?id=132572&page=archive-read>. Acesso em: 25 abr. 2017.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, 34, n. 1, p. 3-21, Mar., 1990.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Soares; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**. Buenos Aires, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, Andrew et al. (Org.) **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 9-41.

HURRELL, Andrew. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where? **Current History**, Philadelphia, v. 107, n. 707, p. 51-57, Feb. 2008.

HURRELL, Andrew. Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n.4, 1988.

HURRELL, Andrew. The Politics of South Atlantic security: a survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organisation. **International Affairs**, London, v.59, n. 2, 1983.

INDIA. **Population of Overseas Indians**. New Dehli, Oct. 2016. Disponível em: <http://mea.gov.in/images/attach/NRIs-and-PIOs_1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Multispeed Growth**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Oct. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/lilian/Downloads/_sreo1016pdf.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

ISLAM, A.T.M.T; XIAOYUN, L. Will BRICS Development Bank Change the International Financing Architecture? Predictions and Reality. **Annals of Humanities and Development Studies**, Calabar, v. 5, nº 1, p. 42-56, 2014.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. Oxford: Oxford University Press, 2003

JAGUARIBE, Hélio. **O Nacionalismo na Atualidade Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

JAGUARIBE, Hélio. **Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano**. Rio de Janeiro: Paz e Terra: Instituto de Estudos Políticos e Sociais - IEPES. 1985.

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JARDIM, Marcelo Andrade de Moraes. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. 1991. Tese (XXIIIº Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 1991.

JOBIM, Nelson. **Aula Magna do MBA em Relações Internacionais da FGV com Nelson Jobim**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 28 set. 2012. (01:31:40). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oEw8C9EyXaU>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

KEENAN, Jeremy. **The Dark Sahara: America's War on Terror in Africa**. London: Pluto Press, 2009.

KLARE, Michael T. **The New Geopolitics of Energy**. New York: The Nation, 01.May.2008. Disponível em: <<http://www.thenation.com/article/new-geopolitics-energy>>. Acesso em: 01.Nov.2014.

KORNEGAY, Francis A. África do Sul, o Atlântico Sul e a equação IBAS-BRICS: o espaço transatlântico em transição. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.2, n.3, p.79-106, jan./jun. 2013.

LE BILLON, Philippe. The Geopolitical economy of 'resource wars'. **Geopolitics**, London, v.9, n. 1, p. 1-28, 2004.

LEAL, Cláudio. Acordo Brasil-França visa ao submarino nuclear. **Terra**, 05 set. 2007. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1880923-EI6578,00.html>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

LEÃO, Rodrigo Pimentel. A Petrobras na contramão das estratégias globais do setor. **Carta Capital**, São Paulo, 06 abr. 2017. Disponível em: <

<https://www.cartacapital.com.br/economia/a-petrobras-na-contramao-das-estrategias-globais-do-setor>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

LIMA FILHO, Wilson Pereira. A Amazônia Azul e os desafios para a defesa nacional do século XXI. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, Ano 2011, nº 10, p. 69-123, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Autonomia, não-indiferença e pragmatismo**: vetores conceituais da política externa brasileira. Buenos Aires: Latin America Trade Network (LATN), FLACSO, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos nacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sérgio; ALSINA JR., João P. S. **Segurança internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 401-418.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013, p. 251-266.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos. Reflexões sobre a política externa brasileira. (Texto publicado originalmente na revista eletrônica do jornal Le Monde Diplomatique, em 15/04/2014). **CEBRI textos**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/reflexoes-sobre-a-politica-externa-brasileira>>. Acesso: 24 abr. 2017.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 155-179.

LIMA, Marina Fonseca. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LOPES, Dawisson Belem. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LUNTUMBUE, Michel. Insécurité maritime dans le golfe de Guinée: vers une stratégie régionale intégrée? **Note d'Analyse du GRIP**, Bruxelles, 31 dec. 2012. Disponível em: <<http://www.grip.org/fr/node/778>>. Acesso: 24 jan. 2017.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. **A Plataforma Continental Brasileira e o Direito do Mar**: considerações para uma ação política. 2000. Tese (XLº Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, MRE, Brasília, 2000.

MACRI Gives Go-Ahead to US Military Installations in Argentina. **TeleSur**, Caracas, 18 May 2016. Disponível em: <http://www.telesurtv.net/english/news/Macri-Gives-Go-Ahead-to-US-Military-Installations-in-Argentina-20160518-0029.html>. Acesso em: 26 abr. 2017.

MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783**. New York: Dover Publications, 1987.

MARINGON, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio; BERRON, Gonzalo (Org.). **Uma Nova Política Externa 2003-2013**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014.

MARINHA do Brasil - Nota de Esclarecimento. **DefesaNet**, Canoas, 02 set. 2014. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/africa/noticia/16655/Marinha-do-Brasil---Nota-de-Esclarecimento/>. Acesso em: 12 mar. 2017.

MARQUES, Adriana. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 69-85, jun. 2003.

MARTIN, Guy. **Africa in World Politics: A Pan-African Perspective**. Asmara: Africa World Press, 2002.

MARTINS FILHO, J.R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a Pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 283-306, jul./dez., 2010.

MARTINS FILHO, João Roberto. O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.33, n.2, 2011.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. Autonomia na Lei: As Forças Armadas nas Constituições Brasileiras. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 73, v. 25, jun., 2010.

MATOS, João Baptista. Brasil- Angola: uma relação antiga, profunda, actual e com futuro. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, Ano 2007, n. 6, p. 143-156, 2007.

MATTOS, Leonardo Faria de. A Antártica como parte do Entorno Estratégico Brasileiro: revisitando os interesses pelo sexto continente. In: IX ENABED – Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI – Florianópolis, UFSC, 06-08 de julho de 2016. **Anais Eletrônicos...** Florianópolis: ENABED, 2016.

MBEKI, Moeletsi. Issues in South African foreign policy: The African renaissance. **Souls: A Critical Journal of Black Politics, Culture, and Society**, Chicago, v. 2, n. 2, p. 76-81, 2000.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista; MOREIRA, William de Sousa. Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, mai./ago., 2017.

MELLO, Marco Aurélio Gomes de. **A Estratégia Militar Brasileira e o Exército: Uma Análise da Política Declaratória de Defesa**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MELLO, Patrícia Campos. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>. Acesso em: 03 mai. 2017.

MENEZES, Delano Teixeira. **O Militar e o Diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MEZA, Miguel Navarro. **La conducción política de la defensa**; uma aproximación conceptual. Santiago: ANEPE, 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-navarro.html>>. Acesso em: 08 set. 2016.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. **A Inserção dos Assuntos de Defesa na Agenda das Políticas Públicas**. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – ECEME, Rio de Janeiro, 2011.

MIGON, Eduardo Xavier; SANTOS, Carlos Alexandre. África & Brasil: parceria para o desenvolvimento. **Col. Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p. 35-46, jan./abr. 2013.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública?. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 56-75, abr./maio 2015.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 35, p. 11-41, 2013.

MILANI, Carlos; CARVALHO, Tassia. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2013.

MILNE, Seamus; MACASKILL, Ewen. SA spied on its government to get facts on Russian deal. **Mail & Guardian**, Johannesburg, 26 Feb. 2015. Disponível em: <https://mg.co.za/article/2015-02-26-sa-spied-on-own-government-to-get-facts-on-100m-russian-deal>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MILNER, Helen. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, desenvolvimento e dinâmicas espaciais na África subsaariana In: MONIÉ, Frédéric, BINSZTOK, Jacob (Org.). **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012, p.201-236.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Do Mare liberum ao Mare Clausum: soberania marítima e exploração econômica das águas jurisdicionais e da Área. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 215-238.

MOREIRA, William de Souza, O Atlântico Sul: Segurança, Defesa e desafios tecnológicos. In: WINAND, Érica; RODRIGUES, Thiago; AGUILAR, Sérgio (Org.). **Defesa e Segurança do Atlântico Sul** (VIII ENABED). São Cristóvão: Editora UFS, 2016, p. 21-31.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations**. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

MOURA, Gérson. A Revolução de 1930 e a Política Externa Brasileira: ruptura ou continuidade? In: REINER, Lúcio; CRUZ, Manuel Montenegro da; DUTRA, Maria Rizza; MAGALHÃES, Maria Rosa (Ed.). **A Revolução de 30: Seminário Internacional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 573-596.

MULTINATIONAL Maritime Exercise Obangame Express 2014 Concludes. **Naval Today**, Rotterdam, 24 April 2014. Disponível em: <http://navaltoday.com/2014/04/24/multinational-maritime-exercise-obangame-express-2014-concludes/>. Acesso em: 05 mar. 2017.

N'KRUMAH, Kwame. **Neocolonialismo: último estágio do imperialismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

NAIDU, Sanusha. India's African Relations: in the shadow of China?. In: CHERU, Fantu; OBI, Cyril (Ed.). **The Rise of China and India in Africa: Challenges, opportunities and critical interventions**. Uppsala: Zed Books, 2010, p. 34-52.

NAIDU, Sanusha. India's Engagement in Africa. Self Interest or Mutual Relationship?. In: SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Org.). **A New Scramble for Africa?** Kwazulu-Natal: University of KwaZulu-Natal Press, 2010, p. 111-138.

NAVIOS do Brasil, Argentina e Uruguai chegam neste sábado a Itajaí. **G1**, Rio de Janeiro, 29 ago. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2014/08/navios-do-brasil-argentina-e-uruguai-chegam-neste-sabado-itajai.html>. Acesso em: 11 mai. 2017.

NEACK, Laura. **The new foreign policy: complex interactions, competing interests**. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2014.

NEUMAN, Stephanie G. **Defense Planning in Less-Industrialized States**. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books, 1984.

NEVES, Miguel Santos. A China e a Índia no Atlântico Sul. **Relações Internacionais**, A China e a Política Internacional, Lisboa, p. 71-94, jun., 2013.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - OTAN. **Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation**. 2010. Disponível em: < <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

O GRUPO do G7 de amigos do Golfo da Guiné. **Observatório da Língua Portuguesa**, Lisboa, 18 nov. 2016. Disponível em: <https://observalinguaportuguesa.org/o-grupo-do-g7-de-amigos-do-golfo-da-guine/>. Acesso em: 06 mai. 2017.

O'BRIEN, Robert C. China's next move: a naval base in the South Atlantic?. **Real Clear Defense**, Chicago, 25.Mar.2015. Disponível em: <http://www.realcleardefense.com/articles/2015/03/25/chinas_next_move_a_naval_base_in_the_south_atlantic_107803-3.html>. Acesso em: 10 Set. 2016.

OBI, Cyril. African oil in the energy security calculations of China and India. In: India's African Relations: in the shadow of China?. CHERU, Fantu; OBI, Cyril (Ed.). **The Rise of China and India in Africa: Challenges, opportunities and critical interventions**. Uppsala: Zed Books, 2010, p. 181-192.

OCEANS BEYOND PIRACY. **Information Sharing in West Africa**, Broomfield, 05 Feb. 2016. Disponível em: <<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/WestAfricaInfoSharingMap.pdf>>.. Acesso em: 05 mai. 2017.

OGWU, Joy. Nigeria and Brazil: a Model for the Emerging South-South Relation? In: ARLSSON, Jeker (Ed). **South-South Relations in a Changing World Order**. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982. p. 102-127.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. **Política Externa e defesa no Brasil: Uma epifania pendente**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. **De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia**. Campinas: Papiro, 1994.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, Eliezer. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 71-83, abr./jun., 2009.

OLIVO, Indira; NAVARRO, Ernesto. EUA instalam novas bases militares na América do Sul. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, ano 10, nº 485. 2012.

OTAVIO, Anselmo. Perspectivas para o século XXI: uma análise comparativa das políticas de defesa e segurança da África do Sul e do Brasil para o Atlântico Sul. In: Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação: 5º Encontro Nacional da ABRI – Belo Horizonte, 28,29 e 30 de julho de 2015. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: ABRI, 2015.

PADILHA, Luiz. Marinhas da Índia, Brasil e África do Sul reúnem-se em Goa. **Defesa Aérea e Naval**, Rio de Janeiro, 20 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/marinhas-da-india-brasil-e-africa-do-sul-reunem-se-em-go/>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Principais áreas de fricção atual: reflexos para a defesa nacional. ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011, p. 29-48.

PANIEV, Iúri. Crise geopolítica reaproxima Rússia e América Latina. **Gazeta Russa**, Moscou, 23 dez. 2015. Disponível em: <http://gazetarussa.com.br/politica/2015/12/23/russia-e-america-latina-em-2015_554113>. Acesso em: 11 fev. 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v.51, n.2, p. 136-156, 2008.

PENHA, Eli Alves. Fronteira oriental brasileira nos marcos da segurança cooperativa regional. In: SEMINÁRIO A SEGURANÇA COOPERATIVA E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL: IMPERATIVOS DE MUDANÇA OU A FORÇA DA TRADIÇÃO, 2012, Rio de Janeiro. [Palestra...]. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 01 jun. 2012.

PENHA, Eli Alves. Relações Brasil- África: os avatares da cooperação sul-atlântica. In: **X Congresso Internacional Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à globalização** (ALADAA), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 26 de outubro de 2000.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG, 2008.

PENNA FILHO, Pio. **Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI**. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEE), 2013.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.2, n.4, p. 33-47, jul./dez. 2013.

PESCE, Eduardo Italo. Estruturas de Defesa: implicações da Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.17 n. 1 p. 1-172, jan/jun, 2011.

PETROBRAS. **Relatório Anual 2008**. Rio de Janeiro, 2008.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre teoria e a prática da política externa contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez., 2000.

PINTO, J. R. de Almeida.; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho.; SILVA, Doring Pinho. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**, v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e Política de Defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: FUNAG, 2015.

PROENÇA JUNIOR, Domício. Forças Armadas para Quê? Para isso. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 333-373, jul./dez., 2011.

PROENÇA JÚNIOR, Domício.; DINIZ, Eugênio. Considerações sobre uma política de defesa no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 22-31, 1996.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: UnB, 1998.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.36, p.147-174, 2010.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A política africana do governo Lula (2003-2006). **Tempo Social**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 185-209, 2009.

RIOPARDENSE, Pedro. O BRICS deve se lançar ao espaço. **DefesaNet**, Canoas, 21 abr. 2014. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/space/noticia/15058/O-BRICS-deve-se-lancar-ao-espaco/>. Acesso em: 27 fev. 2017.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Militares e Política no Brasil. **Texto de Discussão IPEA**, Brasília, v. 1, n. 1670, p. 7-56, 2011.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (Org). **Peacekeeping**: actores, estratégias e dinâmicas. Centro de Estudos Sociais, n. 6, 2009, p. 142-158.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Por uma compreensão crítica das Teorias das Relações Internacionais. **Revista Cena Internacional**, v. 3, n. 1, p. 79-116, 2001.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. **Relações internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África**: outro horizonte. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

ROSSI, Amanda. Governo Dilma implementa ‘agenda África’ para ampliar relações. **Estadão**, São Paulo, 29 out. 2013. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701>>. Acesso em: 20 out. 14

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.53, n.1, p.5-24, jan./jul. 2010.

RUPIYA, Martin; SOUTHALL, Roger. The Militarisation of the New scramble in Africa. In: SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Org.). **A New Scramble for Africa?** Kwazulu-Natal: University of KwaZulu-Natal Press, 2010, p. 165-189.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, n. 104, p. 157-180, 2013.

RUSSIA. **The Foreign Policy Concept of The Russian Federation**. Approved by the President of the Russian Federation V. Putin., Moscow, June 28, 2000. Disponível em: <<https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SAINT PIERRE, Hélio Luis. Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas. **Meeting of the Latin American Studies Association**. San Juan: Porto Rico, 15-18 mar., 2006.

SAINT-PIERRE, Hélio Luis. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sérgio.; ALSINA JR., João Paulo. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 24-48.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.56, n.1, p.40-59, 2013.

SANTOS, Gustavo Plácido dos. A Rússia e a “operação de charme” em África: o caso de Angola. **IPRIS Comentário**, Lisboa, p. 1-4, out., 2015.

SÃO Tomé e Príncipe pede ajuda internacional para combater pirataria marítima. **África 21 Digital**, Brasília, 23 março 2013. Disponível em: <<https://africa21digital.com/2013/03/23/sao-tome-e-principe-pede-ajuda-internacional-para-combater-pirataria-maritima/>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, v. 44, dez. 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 37, p. 63-78, mar., 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; Gomes, Zimmer S. Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, [S.l.], n. 50, p. 81-97, 2016.

SARNEY, José. **A palavra do Presidente: discursos e mensagens**. 1986. Brasília: Presidência da República, 1990.

SAUTMAN, B; HAIRONG, Y. Honour and shame? China's Africa ties in comparative context In: WILD, L; MEPHAM, D. **The New Sinosphere: China in Africa**. London: IPPR, 2006.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign Intervention in Africa**. From the Cold War to the War on Terror: New Approaches to African History. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHWELLER, Randall. **Deadly Imbalances: tripolarity and Hitler's strategy of world conquests**. New York: Columbia University Press, 1998.

SEABRA, Pedro. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 77-97, 2014.

SEABRA, Pedro. Brazil as a Security Actor in Africa: Reckoning and Challenges Ahead. **GIGA Focus**, Latin America, n. 7, dec., 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEMINÁRIO debate projetos estratégicos das Forças Armadas. **DefesaNet**, Canoas, 06 maio 2014. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/15255/Seminario-debate-projetos-estrategicos-das-Forcas-Armadas/>. Acesso em: 30 abr. 2017.

SHAW, Timothy M. China, India and (South) Africa: what international relations in the second decade of the twenty-first century?. India's African Relations: in the shadow of China?. In: CHERU, Fantu; OBI, Cyril (Ed.). **The Rise of China and India in Africa: Challenges, opportunities and critical interventions**. Uppsala: Zed Books, 2010, p. 13-20.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 8, n.15, p. 95-118, 1995.

SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**. Curitiba: Juruá, p. 93-141, 2009.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida. **A Diplomacia de Defesa na sociedade internacional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 199-214.

SILVA, José Werneck; GONÇALVES, Willians. **Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agro-exportador**. Petrópolis: Vozes, 2009.

SILVEIRA, R. M. Segurança e defesa – a visão do Exército Brasileiro. In: PINTO, J. R. de Almeida.; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho.; SILVA, Doring Pinho. **Reflexões sobre defesa**

e segurança: uma estratégia para o Brasil, v. 1. Brasília Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 167-187.

SINHA, Pranay Kumar. Indian development cooperation with Africa. In: CHERU, Fantu; OBI, Cyril (Ed.). **The Rise of China and India in Africa:** Challenges, opportunities and critical interventions. Uppsala: Zed Books, 2010, p. 77-96.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOUSA, Carlos Augusto de. O entorno estratégico brasileiro as perspectivas de cooperação da MB. **Revista da Escola de Guerra Naval,** Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, dez. 2013.

SOUSA, Inês. Maritimes Territorial Delimitation and Maritime Security in the Atlantic. **Atlantic Future,** Scientific Paper, Barcelona, n. 7, 2014.

SOUTHALL, Roger. Scrambling for Africa? Continuities and Discontinuities qith formal imperialism. In: SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Org.). **A New Scramble for Africa?** Kwazulu-Natal: University of KwaZulu-Natal Press, 2010, p. 1-34.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, 2006.

STEIN, Arthur. Beyond Realism: The Study of Grand Strategy. In: ROSECRANCE, Richard; STEIN, Arthur (Ed.). **Domestic Bases of Grand Strategy.** Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993, p. 3-21.

STEPAN, Alfred (Ed.). **Authoritarian Brazil ³/₄ Origins, policies and future.** New Haven: Yale University Press, 1973.

STOCHERO, Tahiane. Corte de verba faz Marinha suspender projeto para defesa do pré-sal. **G1,** Rio de Janeiro, 11 nov. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/corte-de-verba-faz-marinha-suspender-projeto-para-defesa-do-pre-sal.html>. Acesso em: 28 mai. 2017.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. **Stockholm International Peace Research Institute Yearbook 2011.** Armaments, disarmament and international security. Oxford: Oxford University Press, 2011.

TAYLOR, Ian. **The International Relations of Sub-Saharan Africa.** New York: Continuum, 2010.

THE MARITIME Trade Information Sharing Centre – Gulf of Guinea (MTISC-GoG). **North Atlantic Treaty Organization – NATO,** Middlesex, 20 June 2016. Disponível em: <<http://www.shipping.nato.int/nsc/operations/news/2016/the-maritime-trade-information-sharing-centre-gulf-of-guinea-mtiscgog.aspx>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

THE U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA. **Offshore oil production in deepwater and ultra-deepwater is increasing,** Washington, 28 Oct. 2016. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=28552>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

THE U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA. **How much petroleum does the United States import and export?**, Washington, 2017. Disponível em: <<https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=727&t=6>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

THOMSON, Alex. **An introduction to African Politics**. New York: Routledge, 2010.

TILL, Geoffrey. O Atlântico Sul na percepção de um britânico. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, Ano 2007, n. 6, p. 157-162, 2007.

TURSE, Nick. U.S. special operations numbers surge in Africa's shadow wars. **The Intercept**, [S.l.], 31 Dec. 2016. Disponível em: <<https://theintercept.com/2016/12/31/u-s-special-operations-numbers-surge-in-africas-shadow-wars/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

UKEJE, Charles; MVOLO ELA, Wullson. **African approaches to Maritime Security – The Gulf of Guinea**. Abuja: Fiedrich Ebert Stiftung, 2013.

UNITED KINGDOM. **Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review**. London: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, 2010. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014

UNITED NATIONS WORLD OCEAN ASSESSMENT. **Regular Process Workshop for The South Atlantic Ocean**, 28-30 October, 2013, Abidjan, Côte d'Ivoire. 2013. Disponível em: <http://www.worldoceanassessment.org/?page_id=20>. Acesso em: 20 out. 2014.

UNITED NATIONS. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). New York, 1982. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2015.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. A/RES/41/11. New York, 1986.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Resolution 2018**. New York, 2011.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Resolution 2039**. New York, 2012.

UNITED NATIONS. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. **A/43/512**: Rio de Janeiro. New York, 1988.

UNITED NATIONS. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. **A/49/467**: Brasília. New York, 1994.

UNITED NATIONS. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. **A/53/650**: Buenos Aires. New York, 1998.

UNITED NATIONS. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. **A/61/1019**: Luanda. New York, 2007.

UNITED NATIONS. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. **A/67/746**: Montevideo. New York, 2013.

US expands military presence in Africa. **Afrol News**, Kroderen, 23. Sept. 2016. Disponível em: <<http://www.afrol.com/articles/14269>>. Acesso em: 28 set. 2016.

VALLADÃO, Alfredo G. Brésil - une défense sans menace. **Fondation pour la recherche stratégique**, Paris, 2014. (Note n. 4).

VAZ, Alcides Costa. Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne. **Fondation pour la recherche stratégique**, Paris, 2014. (Note n. 6).

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. p. 49-60.

VAZ, Carlos Alberto; MIGON, Eduardo. O Brasil e as alternativas para o incremento da cooperação em segurança e defesa na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 110-131, jan./jun. 2013.

VENKATSHAMY, Krishnappa. The Problem of Grand Strategy. **Journal of Defence Studies**, New Delhi, v. 6, n. 3, p. 113-128, 2012.

VERSCHAVE, F. **De la françafrique à la mafrafrique**. Bruxelas: Éditions Tribord, 2004.

VIEGAS FILHO, José. **A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África**. 1982. Tese (IVº Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, MRE, Brasília, 1982.

VIEIRA, Tina. O homem do PT nos quartéis. **Revista Época**, São Paulo, 20 set. 2002. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG51724-6023,00.html>. Acesso em: 24 abr. 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África e as Potências Emergentes**: nova partilha ou cooperação sul-sul? Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Relação Brasil-África**: prestígio, cooperação ou negócios? Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, edição 165, nov. 2013. Disponível em: https://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10. Acesso em: 04 mar. 2017.

VISENTINI, Paulo Fagundes. South South Cooperation, Prestige Diplomacy or “Soft Imperialism”? Lula’s Government’s Brazil-Africa Relations. **Século XXI**, Porto Alegre, v.1, n.1, jan./dez. 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira. **História da África e dos Africanos**. Porto Alegre: Vozes, 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **História do século XX**. 3. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a integração na América do Sul. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard. (Org). **Processo de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 93-108.

VOLMAN, Daniel. Contribution by Daniel Volman: Origins of Africom. **The origins of AFRICOM: the Obama administration, the Sahara-Sahel and US Militarization of Africa**. Forum of the Royal Africa Society, 9 November, 2009. Disponível em: <<http://concernedafricascholars.org/docs/bulletin85volman-keen.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

WALKER, Timothy. **Why Africa must resolve its maritime boundary disputes**. Institute for Security Studies, Pretoria, Oct. 2015. (Policy Brief, 80).

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis. **Theory and Society**, Davis, v.3, n.4, p.461-483, 1976.

WHITE, Lyal. Emerging powers in Africa: is Brazil any different? **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v.20, n. 01, p. 117-136, 2013.

WINAND, E. C.; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

WINTER, Lea. Fueling Oil Scarcity: Produced Scarcity and the Sociopolitical Fate of Renewable Energy. **Journal of International Affairs**, New York, 01 Jan. 2016. Disponível em: <<https://jia.sipa.columbia.edu/fueling-oil-scarcity-produced-scarcity-sociopolitical-fate-renewable-energy>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

WOHLWORTH, William. **The Elusive Balance: power and perceptions during the Cold War**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

XISTO permite que EUA sonhem com independência energética. **Exame**, São Paulo, 25 set. 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/xisto-permite-que-eua-sonhem-com-independencia-energetica/>. Acesso em: 19 jan. 2017.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: the unusual origins of America’s world role**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, p. 107-121, 2005.

ZOPACAS - Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em Defesa. **Defesanet**, Canoas, 16.jan.2013. Disponível em :

<<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS---Amorim-propoe-acoes-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa/>>. Acesso em: 05 maio 2014.