UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CAUÊ RODRIGUES PIMENTEL

**Avaliando a Performance Regional do Brasil no Atlântico Sul: Diplomacia, Defesa,
Cooperação e Comércio em perspectiva comparada**

São Paulo
2018

CAUÊ RODRIGUES PIMENTEL

**Avaliando a Performance Regional do Brasil no Atlântico Sul: Diplomacia, Defesa,
Cooperação e Comércio em perspectiva comparada**

(Versão original)

Tese apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Ciência Política do
Departamento de Ciência Política da
Universidade de São Paulo para a obtenção
do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte
Villa

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Departamento de Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Pa	<p>Pimentel, Cauê</p> <p>Avaliando a Performance Regional do Brasil no Atlântico Sul: Diplomacia, Defesa, Cooperação e Comércio em perspectiva comparada / Cauê Pimentel ; orientador Rafael Villa. - São Paulo, 2018. 341 f.</p> <p>Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.</p> <p>1. Relações internacionais. 2. Relações diplomáticas. 3. Segurança internacional. I. Villa, Rafael, orient. II. Título.</p>
----	---

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: PIMENTEL, Cauê Rodrigues

Título: Avaliando a Performance Regional do Brasil no Atlântico Sul: Diplomacia, Defesa, Cooperação e Comércio em perspectiva comparada

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

São Paulo, ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____ Instituição: _____.

Assinatura: _____.

Prof. Dr. _____ Instituição: _____.

Assinatura: _____.

Prof. Dr. _____ Instituição: _____.

Assinatura: _____.

Prof. Dr. _____ Instituição: _____.

Assinatura: _____.

Prof. Dr. _____ Instituição: _____.

Assinatura: _____.

*Para meus pais.
Todos os agradecimentos
serão sempre insuficientes.*

Mas toda a realidade e sentido, como segredo, do Mar Atlântico nesta época da história, seia para a descoberta, ou na sua relação com ela, ilimitado e polivalente – porque aí ele seria o mito. O mito nacional por excelência. E assim, poder-se-á ver neste mar, como o território que defende o tesouro, ou centro supremo, e o que está interposto entre esta nação e ele. E também vê-lo como a imagem do caos. Porque não se teria então sentido esta nação [...], aqui na justa interceptação de um continente e dum mar, na extremidade do Ocidente, sobre esse mar desconhecido [...] como a justa interceptação do mundo organizado e do caos?

Aí, debruçada sobre o Mar Tenebroso, como o *Tiâmat* primitivo, o das águas salgadas, mundo de trevas e monstros inominados, o seu desvendamento seria o ato de nele levar uma luz e ordem, fazendo passar um caos ao domínio da razão.

Dalila Pereira da Costa, *A nau e o Graal*, 1978, p.75.

Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal:
Ainda vai tornar-se um imenso Portugal!
Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal:
Ainda vai tornar-se um império colonial!

Chico Buarque, *Fado Tropical*, 1973.

RESUMO

PIMENTEL, C.P. Avaliando a Performance Regional do Brasil no Atlântico Sul: Diplomacia, Defesa, Cooperação e Comércio em perspectiva comparada. 2018. 341 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Na última década, o Brasil aumentou significativamente sua presença na região do Atlântico Sul. Esse crescimento foi percebido por acadêmicos e *decision-makers* como evidência do novo perfil e do novo *status* do país enquanto poder emergente nas relações internacionais. Nesse sentido, especialistas, militares e diplomatas previram que o Brasil assumiria, paulatinamente, o papel de um líder regional e de um aglutinador de uma identidade sul-atlântica, possivelmente fundindo a costa ocidental africana e a costa leste sul-americana em um Complexo Regional de Segurança unificado, insulando outras potências da região. O objetivo dessa tese é comparar os esforços da política externa brasileira na costa africana sul-atlântica *vis-à-vis* a presença de outras potências – principalmente Estados Unidos, China, França e o Reino Unido – para poder avaliar, empiricamente, a performance do Brasil na região, entre 2002 e 2016. A hipótese principal desta tese é que a ascensão do Brasil nesse quadrante estratégico é menos pujante do que análises anteriores demonstraram e que parte do crescimento brasileiro na região pode ser compreendido como parte de tendências sistêmicas, uma vez que praticamente todas potências aumentaram significativamente seus esforços diplomáticos e cooperativos na região durante esse período. Logo, busca-se demonstrar como o papel do Brasil na região é, apesar do crescimento, menos superlativo e menos diferenciado do que outras análises acadêmicas sugeriram. Adicionalmente, os resultados ilustram como a região está se tornando profundamente fragmentada, na forma de uma governança da segurança complexa, marcada por intrincadas dinâmicas de cooperação e competição entre poderes regionais e extrarregionais. Finalmente, as conclusões desse trabalho são uma contribuição para se repensar a ascensão do Brasil no sistema internacional, uma vez que demonstra alguns dos desafios e dos problemas envolvidos na projeção do país enquanto potência emergente em uma região fundamental para as ambições brasileiras em matéria de política internacional.

Palavras-chave: Atlântico Sul; Segurança Internacional; Segurança Regional; Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

PIMENTEL, C.P. Evaluating Brazil's Regional Performance in the South Atlantic: Diplomacy, Defense, Cooperation, and Trade in a comparative perspective. 2018. 341 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

In the last decade, Brazil increased its presence in the South Atlantic region. This growth was perceived by both scholars and officials as evidence of Brazil's new profile and *status* as a rising power in international affairs. In this sense, pundits, military, and diplomats predicted that Brazil would slowly assume the role of a regional leader and the sponsor of a South Atlantic identity, possibly merging West Coast Africa and East Coast South America into a unified Regional Security Complex, insulating great powers dominance in the region. The objective of this thesis is to compare Brazilian foreign policy efforts in South Atlantic Africa *vis-à-vis* the presence of other powers – mainly the United States, China, France and the United Kingdom – in order to empirically assess Brazil's performance in the region, between 2002 and 2016. The main hypothesis is that Brazilian performance in the region is less impressive than suggested by previous analysis and that some of the Brazilian achievements can be partially understood as systemic trends in Africa since practically every power active in the region has significantly increased its presence and material resource allocation in the region. Therefore, conclusion defends that Brazil's role in the region is less superlative and less differentiated than previous academic analyses suggested. Additionally, results illustrate how the region is becoming increasingly fragmented, in the form of a complex security governance arrangement marked by intricate cooperative and competitive dynamics. Finally, the conclusions of the thesis are an important contribution to rethink Brazilian emergence in the international system, by highlighting some of the pitfalls and challenges in Brazil's projection in this fundamental region for the country's ambition in foreign affairs.

Keywords: South Atlantic; International Security; Regional Security; Brazilian Foreign Policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Metodologia.....	21
2. UM PANORAMA SOBRE O CONTEXTO SUL-ATLÂNTICO.....	28
2.1 Breve histórico da cooperação na região do Atlântico Sul.....	29
2.1.1 A fase originária: a criação de uma zona de cooperação ao sul do Atlântico.....	33
2.1.2 A fase de regressão: desengajamento multilateral e parcerias seletivas no espaço sul-atlântico.....	37
2.2 Imaginação geopolítica e projetos para uma região.....	40
2.2.1 Imaginação Geopolítica.....	41
2.3.1 “Fronteiras” atlânticas: projetos para um oceano.....	52
2.3 Os problemas de segurança no Atlântico Sul no século XXI.....	65
2.3.1 Pirataria.....	65
2.3.2 Terrorismo.....	71
2.3.3 Narcotráfico.....	72
2.3.4 Recursos Naturais.....	73
2.3.5 Rivalidades Geopolíticas e Soberania Territorial.....	77
3. AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE REGIONAL BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL.....	83
3.1 Comércio regional e ajuda externa.....	85
3.1.1 Comércio Internacional.....	88
3.1.2 Ajuda Externa.....	97
3.2. Transferências de armas convencionais.....	119
3.3 Poder Naval.....	135
3.4 Acordos de cooperação em defesa e segurança.....	157
3.4.1 Acordos de defesa.....	159
3.4.2 Treinamento de oficiais.....	167
3.4.3 Exercícios Marítimos.....	175
3.5. Presença diplomática.....	180
3.5.1 Visitas presidenciais.....	180
3.5.2 Expansão da rede diplomática.....	189
3.6 Multilateralização e instrumentos regionais de cooperação.....	197
3.6.1 A revitalização da ZOPACAS.....	199
3.6.2 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.....	207
3.6.3 China, EUA, França e Reino Unido: outros projetos de multilateralização das relações com o continente africano.....	210
4. SEGURANÇA REGIONAL DO ATLÂNTICO SUL SOB UM OLHAR TEÓRICO.....	222
4.1 Complexos Regionais de Segurança e Comunidades de Segurança.....	223
4.2 Governança da Segurança.....	235
5. CONCLUSÕES: o Lugar do Brasil no Atlântico Sul.....	244
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	254
7. ANEXOS.....	288

1. INTRODUÇÃO

Na década de 2000, a África voltou a figurar como prioridade para a política externa brasileira. Essa tendência manifestou-se tanto em discursos oficiais das autoridades do país quanto em análises acadêmicas sobre a nova agenda de cooperação entre Brasil e África. Em linhas gerais, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sintetizou o espírito dessa agenda ao dizer: “o vasto mar que nos separa é, na verdade, um simples rio – ‘um rio chamado Atlântico’¹. O que estamos fazendo [...] é construir uma ponte entre as margens desse rio. Nossa ambição é ir além dos diálogos existentes e aproximar, em definitivo, os dois continentes” (SILVA apud FUNAG, 2008, p.65).

Esse discurso, proferido na abertura da primeira cúpula América do Sul-África, em 2006, simboliza o salto quantitativo e qualitativo da cooperação entre Brasil e África verificado a partir de 2002. O novo engajamento brasileiro no continente africano ficaria evidente no crescimento notável do comércio bilateral, nas iniciativas de desenvolvimento horizontal, no adensamento dos laços de cooperação Sul-Sul e, finalmente, nos acordos e transações no campo de segurança e defesa. No Livro Branco de Defesa Nacional (2012), a costa ocidental da África figura como o “entorno geopolítico imediato” brasileiro - Ou, como disse Lula em entrevista (apud ROSSI, 2014, p.296), “do Marrocos à Cidade do Cabo, tudo isso é fronteira com o Brasil” - composto pela América do Sul e pelas águas do Atlântico Sul, tocando a costa africana, atestando a prioridade dessa região para a política externa e de defesa do país. Em suma, o engajamento da gestão Lula na África, e em particular na costa africana sul-atlântica, teria sido um dos aspectos mais marcantes da ascensão brasileira no cenário internacional e, por conseguinte, evidência do perfil emergente do país nos principais cenários estratégicos globais, demarcando a mudança de uma postura reativa para uma postura assertiva em temas de segurança internacional, na primeira década do século XXI (VILLA; VIANNA, 2010, p.91).

No campo acadêmico, a bibliografia especializada recente corrobora, em larga medida, a percepção de que o Brasil elevou sua participação no Atlântico Sul. Stuenkel (2014, p.339) afirmou que “*Brazil is beginning to regard the South Atlantic as its sphere of influence*”; Abdenur e Marcondes (2013, p.183) ampliam tal raciocínio ao dizer que “*key components of Brazil’s South Atlantic Strategy [...] will no doubt alter, if not radically transform, power dynamics within the region*”. Seabra (2016, p.i) afirmaria que os esforços brasileiros “podem

¹ Expressão cunhada e consagrada pelo diplomata africanólogo Alberto Costa e Silva (2003).

ser inclusivamente caracterizados como equivalendo à potencial criação de um *complexo regional de segurança* no Atlântico Sul², opinião secundada pelo argumento de Mattos, Matos e Kenkel (2017, p.46), ao afirmarem que: “*Brazil is expanding its linkages and influence not only in South America but also among South Atlantic states, thereby contributing to creating a South Atlantic RSC [Regional Security Complex]*”, além de defenderem a existência de uma suposta “*Pax Brasileira*” no Atlântico Sul³. Saraiva (2012, p.16) iria em direção semelhante ao entender que a ação brasileira na região seria símbolo de um “novo atlantismo brasileiro” e de um “Atlântico ao sul do Equador e não o Atlântico do escudo atômico das potências americano-europeias”. Outros (COSTA, 2012; MARTIN, 2007; PENHA 2012) aproximam-se da racionalidade determinista da geopolítica⁴ ao atribuir caráter teleológico - quase heroico ou, nas palavras de Moraes (2013, p.93) “epopeico” - ao vetor atlântico da política externa brasileira, ao profetizar que:

Houve uma continuidade histórica da fronteira oriental brasileira no âmbito do Atlântico Sul. Sob certo ponto de vista, pode-se dizer que o conceito de ‘fronteira oriental’ é mais do que uma diretriz da geopolítica brasileira, é um ideograma, no sentido que é um dado permanente na condução da nossa política exterior, embora se tenha pouca consciência sobre isso. Não devemos esquecer que o Estado brasileiro nasceu orientado geopoliticamente para a África, já que a ideia de Império incorporou a dimensão marítima e africana na nossa formação política e social (PENHA, 2012, p.133).

Parte da bibliografia estrangeira também deu destaque aos avanços brasileiros e apresentou visões alvissareiras sobre a atuação do país na África. Autores como Sean Burges

² Em 2017, o autor parece ter relativizado sua opinião, ao afirmar que o Atlântico Sul “*lacks a stable and permanent structure inasmuch as it lacks real autonomy from the dictums of external powers to the area*” (SEABRA, 2017, p. 322). Ambas perspectivas serão discutidas ao longo do texto.

³ Em contraposição à *Pax Britannica* do século XIX e a *Pax Americana* do século XX. Ou ainda, à *Pax Lusitania*, que teria perdurado até o século XVII, segundo Martin (2017). Na verdade, toda potência, ou país que deseje o *status* de potência, crê-se patrocinador de algum tipo de paz ou estabilidade regional de logo prazo.

⁴ Costa (2012, p.10) compara o Brasil a um “país-baleia”, metáfora antiga da geopolítica clássica e reforça a tese de que o país teria um “destino” a ser cumprido quando diz que “essa inflexão nos rumos do desenvolvimento em direção ao Atlântico Sul nos últimos quarenta anos é evento singular na história do país e expressa a conjugação de vetores de largo espectro e longa duração”. Já Martin (2007) esboçou uma “teoria” geopolítica em que salienta a condição “meridional” do Brasil, resultado de sua “maritimidade e australidade”, a qual coloca a posição geográfica como fator determinante da inserção do Brasil no sistema internacional. Nesse contexto, a teoria de Martin opor-se-ia à teoria atlantista e à teoria eurasiana, tradicionais filões da geopolítica dos grandes impérios (ALBUQUERQUE, 2014). São exemplos bem representativos daquilo que Agnew (1998, p.125-126) chama de “imaginação geopolítica moderna”, cujo objetivo é reposicionar a centralidade do Estado nas relações internacionais e que reproduz, consciente ou inconscientemente, reminiscências do determinismo geográfico clássico, mesmo quando tenta escapar dessa armadilha epistemológica.

(2013) ou Christina Stolte (2015) – esta última amplamente escorada em dados e discursos de agências oficiais – remararam que:

While international media and academia discussed the merits and dangers of China's engagement with Africa and the beginning inroads of India into the continent, the South American pursued an equally active but less noticed Africa approach and quietly established as a new player on the African continent (STOLTE, 2015, p.1, grifo nosso).

Em outro artigo, Nathan Thompson e Robert Muggah (2015, dois pesquisadores estrangeiros integrantes do *think tank* brasileiro “Instituto Igarapé”, teceram perspectiva bastante positiva sobre o novo engajamento brasileiro nos assuntos de segurança no Atlântico Sul. A peça, divulgada na revista *Foreign Affairs*, foi amplamente compartilhada por especialistas brasileiros na área, quase como se fosse ato simbólico do reconhecimento internacional do novo *status* internacional do Brasil, que passava a figurar como manchete de destaque em uma das revistas norte-americanas mais influentes no campo da política externa. No artigo, um mapa (reproduzido integralmente abaixo) incitava a *imaginação geopolítica*⁵ brasileira ao demonstrar um continente africano repleto de iniciativas da política externa pátria, corroborando o novo perfil do país na região.

⁵ Imaginação Geopolítica entendida como conceito, no sentido proposto por Klaus Dodds e Jason Dittmer: “Geopolitical imaginations are the results of subjects’ attempts to make sense of the world by associating political values with various parts of that map. They can also be spoken of in the collective sense, in which a group of people can be said to have similar (if ultimately unique) visions of the world. These collective geopolitical imaginations [...] are related to the cartographies of textual reception described by Livingstone in that they are the product of people who respond similarly to textual stimuli [...]. Here the performative consumption [...] becomes relevant to popular geopolitics, in that it frees theorists from arguing that either subjects always consciously perform their preferred identity or that their preferred identity is performative, that is, something acted out entirely because of exposure to media and other structuring agents” (DITTMER; DODDS, 2008, p.447). O capítulo 2.2 desta tese tratará com maior detalhe sobre o tema.

Figura 1: “Brazil in Africa”

Fonte: THOMPSON; MUGGAH, 2015.

Verifica-se, assim, uma bibliografia efervescente que se aproxima do discurso oficial da diplomacia e que aparenta confirmar que a ascensão brasileira na África não seria mais uma ambição inalcançável, mas, sim, uma realidade em vias de concretização.

Apesar de plural e dificilmente redutível a um único espectro teórico-epistemológico, essa bibliografia apresenta duas fragilidades recorrentes: em primeiro lugar, a maior parte dos trabalhos recentes sobre a África e sobre o Atlântico Sul limita-se a comparar a política externa do governo Lula com a política externa de seus antecessores, sobretudo Fernando Henrique Cardoso, e, a partir desse recorte introvertido, opõe a tese do “silêncio atlântico” dos anos 1990 à ideia de um novo “atlantismo brasileiro” dos anos 2000 (SARAIVA, 2012), o que confirmaria a retomada da vocação da política externa brasileira em direção ao Atlântico Sul. Tal corpo bibliográfico deixa de olhar, inadvertidamente, para o comportamento de outros atores internacionais durante o mesmo período, o que seria crucial para colocar os esforços brasileiros em uma perspectiva ampla, global, sistêmica, sobre as transformações na inserção internacional da África, na última década. Quando a bibliografia ensaia essa

aproximação comparada, apresenta-a de maneira incidental, pouco sistematizada, e, muitas vezes, com o intuito de exaltar aspectos positivos da cooperação brasileira em detrimento da posição de outros atores.

Em segundo lugar, essa bibliografia tende, em repetidos casos, a caracterizar o engajamento brasileiro como horizontal, “não-indiferente”, solidário (PECEQUILO, 2008; STOLTE, 2015), enquanto a presença de países desenvolvidos no continente africano é caracterizada como imperialista, assimétrica, agressiva e guiada por interesses escusos; assim, essa abordagem reproduz, em grande medida, as cores do discurso oficial da diplomacia pátria⁶ (ver AMORIM, 2011; NUNES, 2017) e replica, quase inconscientemente, reminiscências de uma identidade luso-tropical. Esse tino bibliográfico está embebido em um discurso que vislumbra a possibilidade de “subtrair resultados políticos e comerciais de circunstâncias estritamente culturais” entre Brasil e África (RIBEIRO, 2010, p.76). No entanto:

Julgar como factível a construção de uma política africana embasada na premissa de laços maternos pressupõe, no mínimo, uma visão distorcida da própria África, em que o Brasil, por meio de um discurso pretensamente progressista, julga-se capaz de ajudar os países africanos, promovendo uma política missionária, civilizacional⁷ (RIBEIRO, 2010, p.76).

Observa-se, outrossim, que parte da bibliografia especializada desconsidera, ou trata de maneira pouco sistemática, dois fatores fundamentais nas relações internacionais do espaço atlântico hodierno: em primeiro lugar, o fato de que, durante os anos 2000 – período de acentuado “afro-otimismo” -, todos os principais atores internacionais incrementaram significativamente sua presença diplomática e securitária nesse ambiente estratégico. Nesse sentido, a África sul-atlântica estaria passando por transformações sistêmicas e,

⁶ As contradições e dimensões (sub)conscientes dessa narrativa não passam despercebidas, mesmo por seus executores que, em momentos de maior reflexão sobre a *práxis* diplomática brasileira, aduzem algum senso crítico à candura do discurso da política externa brasileira. Em trecho reportado por Lopes (2017a, p.141), Amorim “ao falar da tensão entre o interesse nacional – projetado a partir das instâncias oficiais – e os interesses privados ou setoriais [...] lembrou que os Estados não têm amigos, têm interesses. Não obstante, admitiu a possibilidade de haver um equacionamento favorável entre o interesse nacional e a solidariedade, de modo que, no limite, a solidariedade (entendida aqui como a atenção ao interesse do “outro”) poderá corresponder ao autointeresse de longo prazo”.

⁷ O referido autor vai ainda mais longe e completa: “O resultado dessa visão, inversamente, transparece na crítica de políticas e intelectuais africanos já na década de 1960, que a interpretam como uma estratégia senão colonialista, interessada na manutenção do status quo, em que o Brasil aparece como Estado pretenso a conquistar um lugar na ‘nova partilha africana’. Consequentemente, a política externa brasileira para os países africanos não pode ser compreendida sem o reconhecimento dos interesses estratégicos do continente” (RIBEIRO, 2010, p.76).

consequentemente, haveria um aumento de dinâmicas de cooperação e competição nessa zona estratégica.

Em segundo lugar, a bibliografia pouco aborda o fato de que outras potências mantêm discursos similares ao brasileiro em relação ao desenvolvimento em parceria com os países africanos: a China baliza sua relação com a África por meio de um discurso de “não-interferência” ortodoxo (que desperta simpatia em regimes com tendências autoritárias) e um discurso de “co-prosperidade”, além de exaltar o seu apoio ao movimento de descolonização africana nos anos 1950-60 como sinais de um interesse histórico pelo destino africano; a França conclama laços identitários e linguísticos de berço e exalta um “novo relacionamento baseado em igualdade, confiança e solidariedade” (in: PHAM, 2017), sendo a África parte do *rayonnement* da cultura francesa no século XXI (KROSLAK, 2004, p.66); os EUA repetem o mantra de que as relações com a África estão evoluindo para um tratamento cada vez mais maduro, “*as equal partners*” (OBAMA, 2015), com “*African solutions for African problems*”, e também enfatizam laços raciais e culturais por meio do discurso da herança afro-americana que teriam criado uma “cultura negra transatlântica” (“*black atlanticism*”⁸), a qual impacta a formulação da diplomacia norte-americana, sobretudo por meio da atuação dos diplomatas afro-americanos (HEYWOOD et al, 2015; LEDWIDGE, 2009); os alemães prometem patrocinar um “novo Plano Marshall” para os países africanos, baseado em valores, interesses e “obrigações morais” para com a região (ALEMANHA, 2017); o distante Japão argumenta ter uma “*special relationship*” com o continente africano, já que sempre ofereceu ajuda externa em quantidades cintilantes para a região (TAYLOR; WILLIAMS, 2004, p.13); e até mesmo a improvável Turquia enxerga a África Subsaariana e os países ribeirinhos do Atlântico como um terreno de “especial importância” e proximidade, “cultural e histórica”, para a inserção global de Ancara (in: ÖZKAN, 2010, p.94), que em 2008 firmou parceria estratégica com a União Africana. Nesse sentido, o engajamento brasileiro com a costa atlântica seria menos diferenciado, material e discursivamente, do que costumam supor diversos trabalhos acadêmicos – e, logicamente, o discurso diplomático - sobre a temática. Como salientam Taylor e Williams (2004, p.12-14), não há nenhum ator externo engajado no continente africano, na costa leste ou oeste, ao norte ou ao sul, que não tenha vislumbrado sua presença na África como “especial”, “autêntica” ou “diferenciada”⁹. Já do ponto de vista

⁸ Termo criado pelo sociólogo Paul Gilroy, em seu livro “*The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*”, de 1993, que influenciou a sociologia e os estudos étnicos.

⁹ Isso não significa dizer que são discursos equivalentes; há, porém, um inevitável *bias* em perceber o discurso brasileiro como o único autêntico, principalmente partindo de pesquisadores, diplomatas e militares brasileiros. Poder-se-ia argumentar, em nível epistemológico mais complexo, a impossibilidade de auferir, cientificamente, o

africano, essa tendência se traduz em uma inédita diversificação de parcerias que abre novas possibilidades de cooperação e de barganha internacional, o que fez dos anos 2000 um período de grande afro-otimismo, mas também de receios sobre os impactos negativos de uma “nova corrida¹⁰” pela África, a depender do enfoque bibliográfico (CARMODY, 2016; KIMENYI; LEWIS, 2011; PENNA, 2013; STEPHAN; POWER, 2012).

Adicionalmente, é fundamental notar que cada país possui um discurso próprio sobre os contornos do espaço Atlântico e sobre o seu valor estratégico. Ao longo da história, o *Mare Atlanticum* ganhou diferentes contornos cartográficos e políticos nas mentes dos exploradores portugueses, espanhóis, neerlandeses, britânicos e franceses, cujos interesses se entrecruzavam na longa faixa oceânica atlântica, processo que gerou rica confluência de imagens, discursos e redes humanas que moldaram, lentamente, a imagem geoestratégica desse oceano. Mais especificamente, as primeiras subdivisões que dão o traçado do Atlântico Sul começam a surgir no fim do século XVI pelas mãos de cartógrafos portugueses que vislumbravam o triângulo entre o Equador, o Trópico de Capricórnio e o Círculo Polar como um condomínio exclusivo da coroa lusa. A consagração da figura do *South Atlantic* seria posteriormente consolidada no século XIX, no auge da corrida interimperial europeia, dessa vez pela feita dos cartógrafos súditos da majestade britânica, interessada na supremacia extensiva sobre os mares ocidentais (LOIS; GARCIA, 2009). Já no século XX, sob a supremacia militar dos EUA na região e a subordinação das relações hemisféricas ao combate do comunismo, os norte-americanos preconizaram a imagem de uma bacia atlântica una, sem divisa norte-sul, naquilo que o pensamento geográfico estadunidense apelida de *Atlantic Basin* ou *Atlantic Hemisphere* (LESSER, 2010; HAMILTON, 2014). Essas mudanças evidenciam um espaço em transformação e sob constante contestação simbólica e material.

Com o fim da Guerra Fria, o que se observa é o ressurgimento de uma série de “discursos atlanticistas”, ao norte e ao sul, que enfatizam, por um lado, a “construção interdependente” do espaço atlântico, e, de outro, sublinham as diferentes percepções nacionais sobre o espaço banhado pelo oceano (PETROCCHI, 2013, p.465). Sintoma dessa tendência manifesta-se com particular intensidade na historiografia recente que produziu excelente material empírico sobre os diferentes “mundos atlânticos”, cujos exemplos incluem

valor de tais discursos. Mesmo entrevistas, geralmente o método preferido para esse tipo de pergunta, acabam revelando resultados diferenciados e pouco conclusivos.

¹⁰ A recorrente expressão “*new scramble for Africa*” é proposital e remarca o receio de que esse novo interesse pelo continente apenas aprofunde a dependência da região em relação aos seus parceiros externos, tal qual a traumática corrida imperialista do fim do século XIX. Parte da bibliografia vê o momento como um período inédito para a inserção africana nas relações internacionais, com uma forte diversificação de parceria cujo balanço geral seria positiva.

The British Atlantic World (HANCOCK, 1999); *O Trato dos Videntes: formação do Brasil no Atlântico Sul* (ALENCASTRO, 2000); *The American South and The Atlantic World* (WARD; BONE; LINK, 2015); e *A África e os Africanos na formação do mundo atlântico 1400-1800* (THORNTON, 2004), entre diversos outros¹¹. Novamente, percebe-se que o espaço sul-atlântico é pacífico, mas permeado de narrativas que involucram diferentes perspectivas políticas, geográficas, culturais e, em suma, diferentes projetos de poder e influência.

Diante desses problemas da bibliografia corrente, a presente tese tem como objetivo principal promover uma análise comparativa da performance brasileira no entorno estratégico do Atlântico Sul *vis-à-vis* a presença de outros quatro competidores: China, Estados Unidos, França e Reino Unido. Acredita-se que, ao promover uma análise comparada desses países, poder-se-á jogar nova luz sobre os problemas de pesquisa apresentados nos parágrafos anteriores além de contribuir para ampliar o lastreamento empírico sobre a temática, ainda rarefeito¹². Encaixa-se, portanto, no filão de “estudos sobre política externa brasileira [que] têm buscado, de maneira mais sistemática, superar a sua tradição ensaística e normativa” (MENDONÇA; FARIA, 2015, p.5) que se foca exageradamente nas ambições brasileiras no Atlântico Sul e pouco na análise de indicadores empíricos sobre o poder e as capacidades do Brasil enquanto potência emergente.

Assim, a contribuição desse trabalho é repensar a presença do Brasil no Atlântico Sul não de forma isolada e unidirecional, mas, sim, levando em consideração a complexidade de atores e de dinâmicas de segurança e defesa na região. Dessa forma, algumas das perguntas que guiam esse trabalho são: Como pode ser avaliada a performance regional do Brasil no Atlântico Sul frente a outros atores? Quais os principais aspectos da política brasileira para a região? Qual é o papel do Brasil na segurança regional na zona sul-atlântica? Como podemos entender o contexto estratégico desse espaço a partir das principais teorias e conceitos sobre segurança regional?

Há uma dificuldade adicional, de cunho geográfico, no estudo desse tema. Nem sempre é possível destrinchar o que é política externa para o Atlântico Sul e o que é política externa para a África como um todo. A coleta de dados, os documentos estratégicos, a própria bibliografia especializada não se preocupa ou muitas vezes não consegue fazer esse tipo de distinção, o que é um reflexo epistemológico dos diferentes recortes geográficos que

¹¹ Para um resumo sobre essa abrangente e profícua bibliografia atlanticista, ver Petrocchi (2013) e Bailyn (2005).

¹² Encaixa-se, portanto, no filão de “estudos sobre política externa brasileira [que] têm buscado, de maneira mais sistemática, supera a sua tradição ensaística e normativa” (MENDONÇA; FARIA, 2015, p.5).

perpassam a geopolítica da região¹³ e, também, reflexo da escassez de dados confiáveis em alguns casos. Diante dessas diferentes perspectivas, esse trabalho buscará enfatizar, sempre que possível, a divisão entre política externa para os países do Atlântico Sul e política externa para a África, porém é preciso ter em mente que essa tarefa é, em alguns casos, metodologicamente inviável.

A hipótese central que guia esta tese aduz que, a despeito de seu crescimento exponencial nos anos 2000, a presença brasileira cresceu em ritmo proporcional ou até mesmo menor do que o de seus concorrentes; assim, a performance do Brasil é menos impressionante do que outras análises sugeriram; mais importante, o país estaria enfrentando uma competição cada vez maior de outras potências, fato que põe em xeque as ambições brasileiras de se tornar um líder regional com capacidades de insular o Atlântico Sul da influência de atores extrarregionais nesse cenário estratégico. O país comportar-se-ia, por conseguinte, de maneira essencialmente reativa à presença de outros atores na região, sejam atores tradicionais, sejam atores emergentes tais como Índia e China, além de não possuir uma estratégia clara de ação para a concretização da liderança brasileira na região. As razões e as causas por de trás desse tipo de engajamento estão relacionadas às capacidades materiais do Brasil no contexto sul-atlântico, sobre o papel mais amplo do Brasil como potência emergente e, finalmente, sobre a própria natureza da segurança regional em um contexto securitário com características geográficas peculiares.

Para avançar no estudo dessa hipótese, a utilização de um modelo comparativo justificar-se-ia pela necessidade de olhar para a evolução de certos indicadores que permitam auferir a evolução da performance regional das potências não de modo isolado, mas, sim, de modo simultâneo e, conseqüentemente, competitivo. Ao olhar para um conjunto de ações empreendidas por diversos países, esta tese pretende capturar dinâmicas complexas presentes no entorno estratégico do Atlântico Sul, de modo a melhor qualificar as ações brasileiras. Desse modo, a tese justifica-se ao trazer uma visão macroprocessual das transformações ocorridas no Atlântico Sul nos últimos anos e ao aumentar o lastro empírico sobre a matéria.

Já a escolha dos casos justifica-se pela significância de tais atores para a configuração das principais dinâmicas econômicas, securitárias e diplomáticas do espaço do Atlântico Sul, sobretudo na costa africana. Tratam-se de atores com interesses estratégicos patentes na região e com forte penetração na costa ocidental africana. Além disso, são países que, assim

¹³ Atlântico Sul, *West Africa* (para os Americanos), África francófona, África lusófona, África anglófila, *Commonwealth*, Golfo da Guiné, África Subsaariana, União Africana, ECOWAS – e vários outros – são apenas alguns dos possíveis recortes para entender essa região dinâmica e com alto grau de *overlap* de instituições e geografias.

como o Brasil, mantêm discursos próprios sobre a natureza e a função do espaço atlântico e da África na geopolítica mundial. O fato de que cada uma das potências selecionadas entende o Atlântico Sul de modos geograficamente distintos enseja uma comparação rica sobre a fragmentação desse espaço estratégico, profundamente matizado pela “imaginação geográfica” de seus principais atores. O foco dessa análise será a relação dessas cinco potências com os 21 países da costa africana sul-atlântica¹⁴; trata-se de um recorte dentro da ZOPACAS, excluindo-se, contudo, o Uruguai e a Argentina, uma vez que a maior parte das relações entre Brasil e esses dois países sul-americanos se dá no marco da cooperação do MERCOSUL, da UNASUL e de outras iniciativas regionais do Cone Sul¹⁵. Logo, esse recorte foca nas relações com o lado africano do Atlântico Sul, onde a competição com outras potências é mais acirrada e onde o Brasil possui ambições de se tornar um ator regional decisivo.

O recorte temporal da tese está concentrado entre os anos 2002 e 2016, incluindo os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva e os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff, até o momento de sua interrupção. Assim, o recorte privilegia o momento em que houve, segundo a bibliografia majoritária, um salto qualitativo e quantitativo nas relações do Brasil com os países africanos do Atlântico Sul. Desse modo, o lapso temporal serve como um *teste de força* para mensurar a presença brasileira na região *vis-à-vis* a de outros atores.

Para atingir seus objetivos, a tese está estruturada em três grandes capítulos. O primeiro capítulo traça uma breve trajetória da importância do Atlântico Sul como espaço de dinâmicas de poder ao longo do século XX; em um segundo momento, o capítulo apresenta uma discussão teórica sobre a ideia de *imaginação geopolítica/geográfica* e debate como existem diversas narrativas sobre o que constitui o espaço estratégico do Atlântico Sul; por último, o capítulo traça uma breve discussão sobre alguns dos principais problemas de segurança da região e como eles afetam a cooperação regional e a inserção do Brasil na zona.

O segundo capítulo apresenta o núcleo empírico do argumento defendido por esta tese, ao introduzir um estudo comparativo sobre a performance regional das potências no Atlântico Sul. O capítulo é formado por seis subcapítulos, cada um tratando de um indicador relevante

¹⁴ África do Sul, Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

¹⁵ Ademais, a bibliografia sobre as relações Brasil e a África atlântica é consideravelmente menor do que aquela sobre as relações entre os países sul-americanos. Logo, focar-se nesse recorte da costa africana sul-atlântica contribuiria para suprir uma lacuna bibliográfica importante.

para se avaliar a performance brasileira enquanto ator econômico, diplomático e provedor de segurança na região.

O terceiro e último capítulo possui caráter de síntese, ao apresentar as reflexões conceituais decorrentes dos dados coletados. Visa esboçar, assim, um quadro analítico para entender a realidade complexa e multifacetada da segurança do Atlântico Sul. Para tanto, o capítulo trabalha com o conceito de Governança da Segurança (*security governance*) que ganhou espaço na bibliografia sobre estudos regionais de segurança nos últimos anos (ADLER; GREVE, 2009; FLEMES; RADSECH, 2009; KACOWICZ; PRESS-BARNATHAM, 2016; KRAHMANN, 2003; KIRCHNER; SPERLING, 2007; ORSINI; MORIN; YOUNG, 2013). O conceito surge como importante ferramenta para captar a multiplicação de iniciativas de cooperação de defesa em espaços estratégicos – com intenso *overlap* - nos quais há um entrecruzamento de dinâmicas securitárias exógenas, pondo em xeque a interpretação de que haveria um Complexo Regional de Segurança em formação na região. Além disso, o conceito ajuda a entender melhor como pressões sistêmicas continuam a influenciar a movimentação de atores externos na África; por mais que a cooperação seja cada vez maior e mais difusa, ela não elimina dinâmicas de competição interpotências, gerando uma espécie de “corrida por cooperação” das potências que querem se posicionar como parceiras do continente. Assim, o terceiro capítulo oferece uma reflexão teórica que pode ser útil para captar novas facetas da segurança regional nas últimas décadas e para avaliar os desafios brasileiros para uma inserção mais decisiva nessa região de suma importância para suas ambições de ator global.

1.1. METODOLOGIA

To have mastered 'theory' and 'method' is to have become a conscious thinker, a man at work and aware of the assumptions and implications of whatever he is about. To be mastered by 'method' or 'theory' is simply to be kept from working.

Charles Wright Mills, 1959 (apud SARTORI, 1970, p.55)

A comparação é uma ferramenta fundamental de análise nas Ciências Sociais, com especial aplicabilidade nas Relações Internacionais. Lijphart (1971, p.682) frisa que a comparação indica um modo geral de raciocínio e procedimento, e não propriamente uma metodologia rigorosamente definida, *ready-made*, com etapas e técnicas preestabelecidas. O autor argumenta que “comparar” é, por definição, a atividade elementar da Ciência Política e, em um nível abstrato, um recurso incontornável do raciocínio humano, na medida em que só é possível dar sentido aos eventos políticos e históricos com base em comparações implícitas ou explícitas sobre a experiência humana. Aristóteles, Montesquieu, Maquiavel: todos esses clássicos recorreram à comparação como forma de gerar conhecimento sobre o fenômeno humano da Política. Alguns autores vão mais além ao sacramentar que “de fato, um método comparativo não existe: [entretanto] a comparação é um dos procedimentos elementares e necessários a toda a pesquisa que pretenda tornar-se científica” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p.166). Se a comparação permite aumentar o grau de cientificidade das análises sobre política internacional, por outro, é preciso reconhecer que não há apenas um modo de realizar tal empreitada, já que toda comparação sempre enseja algum grau de ecleticismo metodológico (COLLIER, 1993; KATZENSTEIN; SIL, 2010).

Em termos metodológicos, é possível apontar quatro grandes contribuições de um estudo comparado para o entendimento da política contemporânea: 1) ele permite a *descrição do contexto* político em que ocorre a ação, tanto em nível doméstico quanto em nível sistêmico; 2) ele possibilita a *classificação* de fenômenos e de países, facilitando a organização das evidências empíricas; 3) ele funciona como *teste de hipótese* para refinar as explicações da teoria e dos conceitos que balizam o campo; 4) e, finalmente, permite algum grau de *generalização* para compreender outros casos semelhantes (LANDMAN, 2000, p.4). Essas quatro dimensões estão presentes em praticamente todos os trabalhos que ensejam algum nível de comparação; ademais, é possível afirmar que, em sentido amplo, as Relações Internacionais operam quase sempre, ainda que inconscientemente, como um exercício de

política comparada entre diferentes países e contextos regionais, uma vez que os fenômenos estudados por essa disciplina requerem um salto comparativo para produzir algum tipo de conhecimento útil ao entendimento da política internacional.

Caporaso (2000) enfatiza, outrossim, algumas diferenças entre o *modus operandi* das Relações Internacionais e da Política Comparada, enquanto disciplinas das Ciências Sociais. Segundo o autor, pelo menos três diferenças podem ser traçadas entre esses dois campos: 1) o nível de detalhes empíricos, muito mais forte na Política Comparada do que nas RI, uma vez que a primeira tende a utilizar modelos formais enquanto a segunda prefere ater-se a um grau mais amplo de generalização teórica, geralmente no nível interestatal ou sistêmico, em função do seu objeto de pesquisa; 2) a diferente ênfase em causas domésticas, na Política Comparada, e em fatores sistêmicos, como a anarquia ou a busca por mais segurança, nas RI; 3) a divisão do trabalho entre as duas disciplinas, consequência direta de como esses dois campos de estudo se estruturaram nos departamentos e publicações acadêmicas, sobretudo nos Estados Unidos.

O teste de hipóteses é importante para as RI, assim como para qualquer outro campo científico; porém, como salientam Bennett e Elman (2007), a complexidade e a ubiquidade dos fenômenos estudados pelas RI fazem com que o teste formal de hipóteses por meio de modelos matemáticos seja pouco produtivo na maioria dos casos que preocupam a disciplina. Nesse sentido, o estudo comparado surge como meio termo entre o modelo experimental (no qual o pesquisador tem controle sobre as variáveis estudadas) e o modelo do estudo de caso singular (o qual pode ser insuficiente para testar hipóteses ou gerar conceitos mais abrangentes sobre uma determinada realidade).

Por meio do método comparativo com número pequeno de casos (*small-n*), é possível evoluir de explicações descritivas e isoladas para explicações analíticas com maior relevância conceitual e teórica (GEORGE, BENNETT, 2007, p. 92). Desse modo, o estudo comparativo permite “escalar” a escada da abstração proposta por Sartori (1970, p.70), com possibilidade de teorização de nível médio (*middle-range theory*). Mais importante: o estudo comparativo permite observações sobre uma determinada área específica (*intra-area comparisons*), vantagem que coaduna com o objeto de estudo desta tese e, de modo mais abrangente, com os estudos sobre Segurança Regional, os quais pressupõe a comparação entre os Estados de uma determinada região ou entre diferentes Complexos Regionais de Segurança (BUZAN; WAEVER, 2003).

Tabela 1: Nível de abstração epistemológica

<i>Nível de Abstração</i>	<i>Escopo Comparativo (finalidade)</i>
<i>Categorias de Alto Nível</i> Conceitualizações Universais	Comparação entre regiões/contextos/áreas heterogêneas (<i>teorização global/sistêmica</i>)
<i>Categorias de Médio Nível</i> Conceitualizações gerais e Taxonomias (classificação)	Comparação intrarregional/intra-área/contextos específicos ou homogêneos (<i>teorização de médio alcance</i>)
<i>Categorias de Baixo Nível</i> Conceitualizações configurativas-descriptivas	Análise individual de países (<i>teorização restrita</i>)

Fonte: SARTORI, 1970, p.70 (adaptado).

Seguindo a linha de pensamento de Sartori, Landman (2003) completa a ideia da “escada da abstração”, aplicada em comparações de escopo internacional. Nesse sentido, quanto maior o número de casos, maior a abstração, sendo que, no caso de muitos países, a análise deve ser orientada pela observação estrita de variáveis homogêneas, aproximando-se dos modelos formais de experimentação.

Figura 2: Escada de abstração epistemológica

Fonte: LANDMAN, 2003, p.23 (adaptado).

Desse modo, ao comparar as iniciativas de diferentes países, a presente tese busca, justamente, o ponto médio do desenvolvimento teórico: não almeja inferências universais ao mesmo tempo em que não se restringe apenas ao escopo da política externa de um só país (LANDMAN, 2003, p.200). O sacrifício do nível de detalhe e de descrição dos dados é compensado, portanto, pelo ganho em nível de análise e capacidade explicativa geral.

Tendo essas concepções em mente, entende-se que o método comparado possui a vantagem de evitar a seletividade de estudos de casos isolados (*single-case studies*), bastante utilizados pela bibliografia brasileira especializada no Atlântico Sul, a qual tende a privilegiar casos que corroborariam a importância do Brasil no Atlântico Sul¹⁶, geralmente com caráter meramente descritivo ou hermenêutico sobre a evolução das relações bilaterais com os países do entorno. Como apontam George e Bennett (2007, p.80) esse tipo de estudo sofre, usualmente, de um forte viés de seletividade (*bias*) na defesa de uma hipótese negativa ou positiva, além de apresentarem certa dificuldade em acumular e sistematizar conhecimento. Prevalece, no meio acadêmico brasileiro, uma predileção por textos de grau ensaístico ou descritivos sobre a política externa brasileira, muitas vezes centrados em apresentar e racionalizar as ambições internacionais do Brasil ao invés de analisar, do ponto de vista empírico, a performance do país.

Um segundo problema minorado, ao menos parcialmente, pelo método comparativo diz respeito à falta de replicabilidade dos estudos singulares, uma vez que são trabalhos majoritariamente descritivos ou visões narrativas. Diante disso, o desenho de pesquisa proposto pela tese foi estruturado levando-se em consideração a replicabilidade do estudo. Há, portanto, potencial para a expansão do *framework* proposto, seja pela adição de mais indicadores de performance, seja pelo acréscimo de mais casos (Estados), o que possibilitaria acumular, de modo minimamente sistematizado, mais conhecimento e mais lastro empírico sobre a região do Atlântico Sul. Trabalhos futuros poderão, por exemplo, expandir o recorte temporal da tese, permitindo uma comparação diacrônica¹⁷ (*over-time comparison/cross-time*

¹⁶ Chama a atenção que a bibliografia estrangeira, por sua vez, mesmo quando se propõe a comparar a presença de atores externos na África, raramente apresenta o Brasil como um estudo de caso relevante, o que indica uma percepção diferente sobre o papel do país na região a partir de olhos de acadêmicos estrangeiros. Para esses autores de fora, o Brasil aparece de modo marginal – em breves citações *en passant* - ou, nos piores casos, nem mesmo aparece como estudo de caso. Sintomático dessa realidade, ver Taylor, Williams (2004), Ismail, Sköns (2014), ou o *Routledge Handbook of African Politics* (CHEESEMANN; ANDERSON; SCHEIBER, 2013), três obras de forte circulação sobre as relações exteriores da África que, no entanto, citam o Brasil de modo negligenciável. São raros, ainda, as obras que dedicam maior atenção ao papel do Brasil. Essa diferente percepção, relacionada ao lugar de fala dos autores, é sintoma de algo epistemologicamente mais complexo, e diz respeito ao lugar do Brasil no mundo e ao lugar da pesquisa brasileira de Relações Internacionais no mundo.

¹⁷ Segundo Della Porta (2008, p.218), estudos diacrônicos permitem capturar mudanças contextuais/sistêmicas nas relações internacionais. Mais do que simples comparações “ao longo do tempo”, trata-se de verificar padrões

comparison) sobre as relações no Atlântico Sul nas décadas de 1970, 1980, 1990, etc. ou, ainda, aumentar o número de casos, formando um quadro mais completo e mais complexo sobre a variedade de interações que ocorrem no espaço sul-atlântico¹⁸ (DELLA PORTA, 2008, p.218).

Um problema tradicional do método comparativo é a grande quantidade de variáveis que se relacionam ao objeto focalizado, dificuldade que Lijphart (1971, p.685) classificou como o dilema “*small N, too many variables*”. Paradoxalmente, a facilidade hodierna em se encontrar dados transformou o estudo comparado em uma faca de dois gumes: se, por um lado, a quantidade de dados amplia o panorama de informações disponíveis ao pesquisador, por outro, aumentou o congestionamento e a confusão de conhecimentos, dificultando o acompanhamento do volume colossal de dados produzidos diariamente (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 963). Aqui, a teoria joga um papel fundamental, já que ela deve informar quais dados são relevantes para a construção do argumento explicativo, eliminando a acumulação excessiva de dados (GEORGE; BENNETT, 2005; KEOHANE; KING; VERBA, 1994, p.48); parafraseando Guzzini (2013, p.287) não existem dados neutros que “falam por si só”: eles sempre estão embebidos em algum tipo de suposição teórica que justificam o *framework* da análise. Nesse sentido, complementam King, Keohane e Verba:

our observations are either implications of our theory or irrelevant. If they are irrelevant or not observable, we should ignore them. If they are relevant, then we should use them”. Adicionalmente, “*our data need not all beat the same level of analysis. [...] Our data also need not be “symmetric”: we can have a detailed study of one province, a comparative study of two countries, personal interviews with government leaders from only one policy sector, and even a quantitative component—just so long as each is an observable consequence of our theory* (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.48).

Por esse motivo, cada subseção do capítulo III apresenta uma pequena revisão bibliográfica, teórico-conceitual, que justifica a escolha dos indicadores utilizados pela

diferentes em contextos sistêmicos diferentes. Por essa razão, estudos diacrônicos permitem teorizar sobre os impactos que mudanças sistêmicas causam nas relações entre os Estados, assim como possibilita inferir as causas dessa mudança sistêmica (ao identificar novos padrões de relacionamento em diferentes momentos históricos).

¹⁸ Essa perspectiva é encorajada, por exemplo, por King, Keohane e Verba (1994, p.218): “*we can carry out similar measures in additional units, we can use the same units but change the measures, or we can change both measures and units. The first approach may be considered a full replication of our hypothesis: we use the same explanatory and dependent variables and apply them to new instances. The second approach involves a partial replication of our theory or hypothesis that uses a new dependent variable but keeps the same explanatory variables. And the third approach suggests a new (or greatly revised) hypothesis implied by our original theory that uses a new dependent variable and applies the hypothesis to new instances*”.

pesquisa e que explica como eles se relacionam com o objetivo e a hipótese que guiam esse trabalho. Cada um dos indicadores diz respeito a um vetor importante da inserção de potências externas no Atlântico Sul. Ao analisá-los, acredita-se ser possível formar um quadro mais completo sobre as relações internacionais do Atlântico Sul, além de, paralelamente, reduzir o *bias* sobre a análise de política externa do Brasil para a região.

A escolha por um estudo comparado também enseja consequências ontológicas. Ao incrementar o número de casos, faz-se necessário subir a escada da abstração teórica de modo a homogeneizar certas premissas básicas que permitem organizar o modo de raciocínio. Por exemplo, seria inviável, para uma pesquisa com um número médio de casos, atribuir causas únicas (de cunho doméstico) à política externa de cada um dos agentes, o que ensejaria uma pesquisa a fundo sobre o processo decisório de política externa em cada unidade. Logo, é fundamental tomar como ponto de partida certas generalizações teóricas, tais como a de que os Estados são maximizadores de poder e segurança, ainda que o conceito de segurança nem sempre tenha o mesmo significado para todos os agentes. Isso significa que Estados tentarão cooperar com o maior número de parceiros possíveis, de modo a maximizar seus ganhos, ainda que essa cooperação possa, em alguns casos, ser contraditória em função das assimetrias dos pares cooperativos, tema que será explorado mais adiante nessa tese. Isso não significa, porém, que Estados levarão em consideração apenas ofertas materiais para decidir com quem cooperar: relações de amizade/inimizade, contexto da ação, identidades semelhantes e subjetividades compartilhadas (*shared-beliefs*) podem interferir no resultado da cooperação¹⁹. Nesse sentido, a lição de Wendt (1999, p.316) é elucidativa: certo grau de reificação/abstração é útil à pesquisa, principalmente quando as questões principais que guiam o estudo não são eminentemente normativas; ainda assim, é preciso entender que, mesmo diante dessas abstrações gerais, identidades e interesses não são apenas *inputs* do processo decisório, mas são reelaborados como resultado das interações entre os agentes. Esses temas serão trabalhados ao longo da tese.

Seguindo nessa linha de raciocínio, Breuning (2007, p. 13) argumenta como estudos comparados auxiliam inferir lições importantes sobre o poder relativo entre Estados dentro de

¹⁹ A maior parte dos neorrealistas leva essa abstração ao nível mais alto da reificação, sob o argumento de síntese: para essa corrente teórica, pode-se depurar as opções dos Estados, principalmente daqueles mais fracos, a apenas duas opções: *bandwagoning* ou *balancing* (SCHWELLER, 1994, p.73). Já Wendt (1999, p.171) flexibiliza essa perspectiva ao dizer que: “*actors learn identities and interests as a result of how significant others treat them ('reflected appraisals'). Actors learn to be enemies, for example, by being treated by others in ways that do not recognize their right to life and liberty*”; assim, as opções de política externa são analisadas não apenas pelo viés do *hard power*, mas de uma miríade de elementos que tornam a cooperação um fenômeno complexo e multifacetado.

um contexto regional. Desse modo, podem-se capturar mudanças na correlação de poder, medida em termos materiais (econômicos e militares, por exemplo), mas também em termos subjetivos, já que se pode perscrutar as preferências dos agentes em matéria de cooperação. Esse é um dilema fundamental em cenários como no do Atlântico Sul, onde há clara assimetria de poder material, porém, ainda assim, há disputa intensa por influência, principalmente por parte de atores emergentes, tais como o Brasil. Assim, enquanto alguns atores continuam enfatizando o peso decisivo dos fatores materiais, outros assumem que “os privilégios sobre o uso da força e de decidir sobre os assuntos mais cruciais da agenda global não são mais conquistados por meio da violência e da superioridade militar, mas são adquiridos pela persuasão e pela demonstração de merecimento desse *status*²⁰” (STOLTE, 2015, p.25). Igualmente, ao valorizar só uma dessas perspectivas – capacidade material ou capacidade discursiva/identitária –, corre-se o risco de cair nas armadilhas de um “universalismo reducionista” – onde todas as unidades tem interesses e comportamentos dados *a priori* – ou de um “culturalismo essencialista” – onde a cooperação só acontece em função de identidades compartilhadas, desprezando os aspectos materiais dos Estados (HURRELL, 2007, p.46). Essa problemática teórica será analisada em maior detalhe no último capítulo desta tese, a qual tecerá considerações teóricas a partir dos dados coletados ao longo do trabalho.

O ponto de equilíbrio entre essas perspectivas – entre o particular e o geral; entre o poder material e entre o papel das identidades – é a chave para produzir conhecimento teoricamente consistente e útil ao entendimento da política internacional contemporânea e, em especial, do Atlântico Sul. Essa é principal a finalidade da presente tese.

²⁰ Tradução própria. No original: “*privileges of using force and deciding on the world’s most crucial issues are no longer conquered through violence and military superiority but are earned by persuasion and the demonstration of the worthiness to receive this status*”.

2. UM PANORAMA SOBRE O CONTEXTO SUL-ATLÂNTICO

Este capítulo introdutório explora, brevemente, a trajetória do Atlântico Sul enquanto espaço estratégico e vetor de atuação da política externa brasileira. Seu principal objetivo inicial é oferecer uma contextualização histórica, de modo a demonstrar os avanços e recuos da cooperação nesse espaço, ao longo do século XX; em segundo lugar, o capítulo traz algumas considerações de natureza teórica sobre a imaginação geopolítica e a “construção social” do Oceano Atlântico como espaço de poder, competição e cooperação entre os países ribeirinhos; finalmente, apresenta, em sua última seção, um breve sobrevoo sobre alguns dos principais temas que conformam a agenda contemporânea de segurança na região e que, consequentemente, têm moldado o valor estratégico desse oceano.

Nesse sentido, buscou-se reconstruir, sinteticamente, essa contextualização em diferentes fases, tomando por base a trajetória *sui generis* da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a ZOPACAS. Perceber-se-á, assim, a evolução estratégica do oceano, que oscila entre movimentos de ruptura e de continuidade: inicialmente, a *fase pré-ZOPACAS*, entre a II Guerra Mundial e a década de 1980, na qual é determinante a presença norte-americana e a concorrência, sem sucesso, de diferentes projetos de integração para o Atlântico Sul; em segundo lugar, a *fase originária da ZOPACAS*, marcada pelo conflito britânico-argentino, ainda no contexto dos anos derradeiros da Guerra Fria e da aprovação da Resolução 41/11, que dá origem ao instrumento de cooperação; e na terceira parte, a *fase de regressão*, marcada por um interregno de baixas interações transatlânticas e distanciamento das regiões africana e sulamericana, com parcial abandono da ZOPACAS e desengajamento da política externa brasileira. Esses três momentos antecedem aquela que seria a *fase de revitalização da ZOPACAS* e da importância estratégica do Atlântico Sul, já no início do século XX - tema que será tratado com maior especificidade no Capítulo 3.6 desta tese, ao abordar-se a “multilateralização e os instrumentos regionais de cooperação” para o espaço sul-atlântico hodierno.

2.1. Breve histórico da cooperação na região do Atlântico Sul

Desde o início da colonização dos trópicos, o oceano Atlântico exerceu papel fundamental na corrida imperial das potências europeias. O *Mare Atlanticum* ganhou diferentes contornos cartográficos e políticos, nas mentes dos exploradores portugueses, espanhóis, neerlandeses, britânicos e franceses, cujos interesses se entrecruzavam na longa faixa oceânica atlântica, gerando uma rica confluência que moldou lentamente a imagem geoestratégica desse oceano. Mais especificamente, a subdivisão do Atlântico Sul começa a surgir no século XVI, pelas mãos de cartógrafos portugueses que vislumbravam o triângulo entre o Equador, o Trópico de Capricórnio e o Círculo Polar como um condomínio exclusivo da coroa lusa. A consagração da figura do “*South Atlantic*” seria posteriormente consolidada, no século XIX, no auge da corrida interimperial europeia, dessa vez pela feita dos cartógrafos súditos da majestade britânica, interessada na supremacia extensiva sobre os mares ocidentais (LOIS; GARCIA, 2009).

A aceção estratégica moderna do Atlântico Sul começa a ganhar corpo no século XX, a partir do momento em que a região se torna um capítulo importante nas crônicas da II Guerra Mundial. Para o Brasil, que se viu enredado no conflito europeu devido à sua posição geográfica meridional, com importante inclinação sobre o território africano, o Atlântico Sul se tornou uma barganha estratégica, além de palco de campanhas navais importantes para o desenrolar do conflito. A saliência do território nordestino – “a plataforma da vitória” dos Aliados – aproximou o Brasil do conflito internacional e deu novo significado à presença do país na região atlântica (SILVA, ALMEIDA, LEÃO, 2013).

Apesar da importância do Atlântico Sul durante os anos da guerra contra o Eixo, as décadas seguintes testemunharam um declínio estratégico da região, principalmente em relação à sua contraparte Norte, que se tornou o foco central do engajamento das potências. Apesar do baixo interesse estratégico e das rarefeitas relações no eixo Sul-Sul do oceano então, verifica-se o surgimento das primeiras iniciativas de cooperação, em matéria de segurança para a região, articuladas dentro do quadro da Organização dos Estados Americanos (OEA), sob a hegemonia dos Estados Unidos. As principais ações para a segurança da região, nesse primeiro momento, partiram da Junta Interamericana de Defesa (JID), fundada em 1942, que preconizava a ameaça comunista como o maior problema da segurança hemisférica e, conseqüentemente, da bacia atlântica. Em função dessa preocupação, surge, em 1959, a UNITAS, um exercício naval realizado todos os anos desde então,

envolvendo as Marinhas de todo o hemisfério americano, além da criação da Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS), estabelecida, em 1967, pela JID para coordenar e monitorar o tráfego marítimo na zona (AGUILAR, 2013). Não obstante, os EUA diminuem sua presença direta na região, ao desmobilizarem a IV Frota Norte-americana²¹ em 1950, apenas sete anos após sua criação.

Para além da hegemonia norte-americana, propostas para uma maior integração em prol da segurança do Atlântico Sul surgiram na agenda de países sul-americanos e africanos. Ainda na década de 1950, a Argentina realizou consultas aos governos do Brasil e do Uruguai para a construção de uma defesa articulada do Atlântico Sul. Essa aproximação não obteve grandes sucessos, principalmente devido às desconfianças mútuas entre os setores civis e militares de Brasil e Argentina. Rivalidades regionais no eixo dinâmico do Prata se sobrepunham às questões de segurança do Atlântico Sul (PENNA, 2003), impedindo qualquer planejamento estratégico coletivo.

A década de 1960 presencia o surgimento de novas propostas para a integração do Atlântico Sul. Nesse momento, a África do Sul passa a apostar na criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), em moldes similares aos da OTAN. O governo sul-africano enxergava a construção de tal mecanismo como uma importante válvula de escape para romper seu isolamento internacional em função do regime do *apartheid*. A proposta sul-africana, aventada pela primeira vez em 1966, apostava na criação de um mecanismo integrado de segurança que envolvesse Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Portugal, Austrália, Nova Zelândia e a África do Sul (PENNA, 2003), na proteção do Atlântico e do Pacífico contra a ameaça soviética que estaria transformando a zona em um “lago comunista” (HURRELL, 1983). A ideia, apesar da reiterada insistência de Pretoria, não avançou. Entre os principais motivos para o fracasso dessa proposta, pode-se destacar a ambivalência que os governos sul-americanos mantinham em relação à África do Sul, uma vez que a aproximação com Pretoria se fazia em detrimento das relações com outras nações da África Subsaariana. Já sobre a factibilidade da ameaça soviética na região, a bibliografia apresenta divergências: enquanto alguns textos apontam que a percepção da África do Sul – e da imprensa daquele país – era suficiente para mobilizar a opinião pública sobre a plausibilidade de uma invasão soviética (PENNA, 2013), parte da bibliografia aponta, *a posteriori*, que a presença soviética no Atlântico era menor do que supunham os militares da região e que, na realidade, ela não era uma ameaça direta à integridade territorial desses Estados. Esse temor era, sim, reflexo

²¹A IV Frota contava com quatro cruzeiros, quatro destróieres, 13 fragatas e um navio hospital, totalizando 21 embarcações, mobilizadas no espaço atlântico.

das doutrinas nacionais de segurança calcadas em um anticomunismo ideológico e pouco pragmático, com contornos fantasiosos (BOOTH, 2014; GIBRAN, 1998).

Não obstante o fracasso inicial da OTAS, a ideia foi ressuscitada em 1977 pelo Uruguai, que aventou a possibilidade de um projeto de integração com a participação ativa dos EUA. Dessa vez, a proposta não avançou devido a uma negativa por parte do governo brasileiro, que, pautado pelo “pragmatismo responsável” durante a gestão Geisel, passara a condenar publicamente qualquer aproximação diplomática com o regime sul-africano do *apartheid*. Paralelamente, a administração Geisel, baixo a tutela do chanceler Azeredo da Silveira, buscava maior independência em relação ao conflito leste-oeste, sobretudo em relação ao discurso de segurança hemisférica dos EUA, movimento que culmina no rompimento de acordo militar com aquele país, em 1977, reflexo das críticas da administração Carter ao governo brasileiro em matéria de direitos humanos e pelas tentativas dos estadunidenses de frustrarem o acordo nuclear Brasil-Alemanha. Em relação à OTAS, a recusa brasileira aduzia que a criação de semelhante mecanismo levaria a uma possível corrida armamentista na região, sendo que os países da faixa do Atlântico Sul não teriam como competir com as capacidades das duas superpotências (PEREIRA, 2013). Desse modo, a institucionalização da cooperação em defesa no Atlântico Sul era percebida como indesejável pelas autoridades brasileiras, que acreditavam que uma cooperação institucionalizada poderia colocar o país em uma posição desvantajosa no arranjo regional, de mero coadjuvante da estratégia americana, justamente em um momento em que se buscava ampliar a autonomia estratégica em relação a Washington.

A recusa brasileira ao projeto da OTAS não significava que o país não atribuía importância ao espaço atlântico. Pelo contrário: a década de 1970 é talvez o momento em que o Atlântico Sul ganha maior destaque e maior densidade no pensamento geopolítico dos militares, justamente em um momento que a produção intelectual da geopolítica era transposta dos livros para o âmbito da política nacional, por meio do projeto de um Brasil-potência, com clara vocação hegemônica no entorno estratégico da América do Sul (MIYAMOTO, 1989), estendendo-se até a costa africana. Assim, o Atlântico Sul apareceria como vertente fundamental da expansão do poder brasileiro no “modelo travassiano”, posteriormente sistematizado por Golbery Couto e Silva e Meira Mattos e, finalmente, institucionalizado no pensamento da caserna por meio da Escola Superior de Guerra (VIEIRA, 2008). Desde então, o Atlântico Sul passou a ser parte da agenda nacional de modo mais consistente, fosse na pauta de prioridades do Itamaraty, fosse na dos militares, ou, ainda, nas reflexões da

comunidade epistêmica de Relações Internacionais e de Geopolítica, constituindo-se, desde então, em um ativo estratégico no contexto da inserção internacional do Brasil²².

Durante a década de 1970, outro evento marcaria a importância do Atlântico Sul para a política externa brasileira: o pleito da diplomacia nacional, em favor da expansão dos limites ultramarinos do país, objetivo concretizado em 1970 por meio do decreto-lei 1098, que expandiu para 200 milhas o mar territorial brasileiro (CARVALHO, 1999). Segundo Morris (1979), preocupações de natureza doméstica mesclavam-se aos objetivos materiais de caráter econômico que a expansão ensejava. Na opinião desse autor, dois fatores devem ser considerados para explicar tal movimento da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, a expansão das 200 milhas era vista pelo governo como uma medida com impacto positivo na opinião pública de forma a minimizar o desgaste interno resultante da promulgação do Ato Institucional nº5. Apesar de haver pouca informação do público sobre a relevância da ampliação do domínio marítimo, o governo via a medida como um tema de inspiração nacionalista com apelo popular. O embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro (1989, p. 28), comenta a tese de Morris e, sem refutá-la por completo, reforça a dimensão de que os “fatores econômicos, de segurança e político-diplomáticos eram mais do que suficientes para justificar e recomendar a ampliação da soberania do país”, mas, mesmo dando primazia à *raison d'état* como é de se esperar da função diplomática, o ministro concorda que a consciência de que a medida teria boa repercussão interna para a imagem do governo facilitou a tomada de decisão por parte do Itamaraty. Ademais, o ministro comenta que a Marinha via a expansão das fronteiras em termos pragmáticos como um incentivo para a concessão de uma maior fatia de recursos e investimentos do orçamento federal ao poder naval.

Esses episódios denotam, em traços gerais, que o Atlântico Sul fora uma preocupação geopolítica persistente nas formulações de defesa dos diferentes países que dividem a bacia atlântica, ainda que sob diferentes argumentos, diferentes interesses e diferentes dimensões estratégicas. Igualmente, esses países vislumbravam a presença soviética, real ou imaginada, como a principal ameaça à segurança da região. Apesar desse ponto de concordância, a percepção negativa entre os países da região – especialmente nos binômios EUA-Brasil, Argentina-Brasil e Brasil-África do Sul – inviabilizaram qualquer proposta de maior coordenação ou de institucionalização duradoura em defesa da região. De todas as formas,

²² Como aponta Child (1979), esse efeito não foi uma exclusividade brasileira, uma vez que a geopolítica latino-americana das décadas de 1960 e 1970, em seu conjunto, serviu como substrato indispensável para um projeto nacional que mesclava geografia, estratégia militar, desenvolvimento nacional e expansionismo, em reação à décadas de dependência externa, e com importantes variações nacionais em cada país.

durante esse período, o Atlântico Sul voltou a figurar no campo de disputas materiais e simbólicas da política externa dos países da bacia, ainda que com baixa prioridade nos assuntos nacionais.

2.1.1 A fase originária: a criação de uma zona de cooperação ao sul do Atlântico

A fase originária da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) pode ser traçada a partir de 1982, quatro anos antes da Resolução 41/11, que criaria o instrumento. O evento capital que define o início dessa fase é a Guerra das Malvinas, episódio que reorientou as percepções entre os países da região, principalmente no tocante às identidades de segurança que guiavam o pensamento estratégico de Brasil e Argentina²³. Diferentemente dos prognósticos dos militares da região, já apontados, o conflito em águas atlânticas não envolveu um confronto com bloco soviético, mas se materializou, sim, em um embate contra uma potência extrarregional ocidental nuclearizada – o Reino Unido – cujos laços com o continente sul-americano são históricos e marcantes.

Simultaneamente à deterioração das relações do continente sul-americano com o eixo Norte, as relações entre Buenos Aires e Brasília experimentaram significativo incremento com a posse de João Figueiredo e o seu engajamento pessoal nas questões com a Argentina, principalmente na solução sobre a utilização dos recursos hídricos no Prata (SPEKTOR, 2002). Essa significativa melhora nas relações bilaterais propugnou a assinatura de diversos acordos entre os dois países, inclusive de natureza militar, envolvendo projetos de fabricação conjunta de aviões, mísseis e satélites, além da transferência de urânio da Argentina para o Brasil, um setor que, durante décadas, alimentara a desconfiança recíproca. No plano do poder naval, o exercício bilateral Fraterno institucionaliza a cooperação entre as Marinhas dos países. Com o irrompimento do conflito nas Malvinas, a “neutralidade imperfeita” do Brasil, com declarada simpatia pelo pleito argentino, contribuiu para reforçar os laços positivos que abririam caminho para uma fase de integração regional capitaneada pelos dois países

²³ Ainda que, como salienta o Almirante Vidigal, essa ruptura começaria a se esboçar já em 1977, com a denúncia do Acordo de Assistência Militar com os EUA (e o fechamento da Missão Naval Americana), o que abriria espaço para uma reorientação estratégica, em particular da Marinha, e o reconhecimento de que o “equilíbrio de terror entre os dois blocos tornava improvável a eclosão da guerra generalizada – na qual o papel reservado à Marinha Brasileira era essencialmente de proteção ao tráfego marítimo, envolvendo operações antissubmarino e contra-medidas de minagem – veio chamar a atenção dos pensadores navais para a maior possibilidade de ocorrências de guerras locais, circunscritas a determinadas regiões, e sem a interveniência de qualquer das superpotências, o que abria um amplo espectro de novas tarefas para a Marinha” (VIDIGAL, 1985, p.103).

(MONIZ BANDEIRA, 2012), que acabaria reverberando nos assuntos relacionados ao Atlântico Sul.

Apesar de terem percebido o movimento ofensivo da Argentina nas Malvinas com alguma preocupação, as autoridades brasileiras sempre apoiaram a legitimidade do pleito argentino. Adicionalmente, essas autoridades interpretaram que o apoio do governo Reagan aos britânicos era um indicativo de que os países da América do Sul não poderiam contar com a solidariedade hemisférica em assuntos de segurança internacional: era necessário um maior engajamento dos atores regionais na construção de arquitetura de segurança independente da potência estadunidense (MALLEA; SPEKTOR; WHEELER, 2015, p.17). Nesse sentido, a crise entre Argentina e Grã-Bretanha adquiriu, rapidamente, a coloração de um conflito Norte-Sul que demoliu os “mitos da solidariedade continental e do inimigo [soviético] comum” (JAGUARIBE, 1986, p. 227). O conflito, motivado sobretudo por questões ideológicas e domésticas da Argentina e da Grã-Bretanha²⁴, promoveu um realinhamento das ideias de segurança no Cone Sul. Entrementes, o conflito instilou, no pensamento da Marinha brasileira, a necessidade de dotar o país com uma Armada de alto nível tecnológico, principalmente no que diz respeito à utilização de submarinos convencionais e nucleares (VIDIGAL, 1985, p. 113). Por essas razões, o conflito teve impacto político-estratégico definitivo para a região: determinou diretrizes estratégicas que enfatizavam o Atlântico Sul como espaço de choque de interesses; impôs transformações domésticas aos regimes militares da região²⁵; e criou um problema diplomático e estratégico de difícil equação²⁶ nas baixas latitudes do oceano Atlântico (COGGIOLA, 2012; MELLO, 1997; RUSSELL, 1984).

A aproximação entre Brasil e Argentina permitiu a modificação das identidades e das percepções de ameaças entre esses dois países, possibilitando que ambos dedicassem maior ênfase a questões geopolíticas em outras frentes estratégicas, incluindo o Atlântico Sul. No caso argentino, houve uma acentuada reorientação estratégica em direção ao que a geopolítica argentina denominou de “Mar Argentino”: o triângulo entre o Rio da Prata, as ilhas Malvinas e o Canal de Beagle. Tendo resolvido as querelas em relação ao Rio da Prata, as outras duas

²⁴ Segundo Moneta (1984), um estudo detalhado do processo de *decision-making* durante o conflito, em ambos lados beligerantes, evidência como fatores ideológicos, concepções de mundo e interesses corporativos influenciaram, sobremaneira, o desenrolar do conflito, muito mais do que imperativos de segurança.

²⁵ Segundo Moniz Bandeira (2012), o episódio das Malvinas alterou a percepção dos norte-americanos sobre a utilidade dos regimes militares na América Latina. Se antes os governos militares eram considerados bastiões de estabilidade e de resguardo anticomunista, após o conflito argentino-britânico, os EUA repensariam seu apoio aos regimes militares no continente.

²⁶ De acordo com Saint-Pierre (2014), a percepção argentina no Atlântico Sul se tornou exacerbadamente “malvinocêntrica”, fato que limita a capacidade de elaboração estratégica daquele país e dificulta uma cooperação mais ampla sobre a segurança regional no espaço atlântico, uma vez que, para o autor, não há solução militar para o problema da ilha.

regiões se tornaram os pontos cardeais da política externa e do pensamento estratégico argentino, sendo que os dois casos resultaram em conflitos diretos com a Inglaterra e com o Chile (PENHA, 2011). Do lado brasileiro, o Atlântico Sul ganharia, parecidamente, relevância como vetor de preocupação estratégica e atuação para a construção da política de segurança e da doutrina militar no pós-Guerra Fria, juntamente com a Amazônia.

Logo, a aventura argentina no caso das Malvinas promoveu uma transformação importante na percepção dos países da região, em relação ao Atlântico Sul. Apesar de Buenos Aires ter sido o agente agressor, os países da região passaram a perceber as “potências extrarregionais” como as maiores ameaças ao espaço atlântico e à integridade territorial da América do Sul. A ameaça soviética perdia espaço para uma visão cautelosa – em algum grau fatalista – em relação às potências ocidentais do Atlântico Norte; assim, EUA, Inglaterra e França passariam a figurar, no imaginário dos países da região, como agressores em potencial. O fato de a percepção sobre o Atlântico Sul ter sido radicalmente modificada ainda nos anos finais do conflito bipolar demonstra que algumas transformações importantes, nos subsistemas regionais de segurança, não decorreram somente do colapso das estruturas da Guerra Fria, mas foram condicionadas por eventos de menor dimensão sistêmica, mas com profundo significado regional²⁷.

Essa representação da ameaça das potências extrarregionais seria o ponto central da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, patrocinada pelo Brasil e aprovada em 1986 – com um único voto contrário, de Washington –, criando a ZOPACAS. A resolução propugnava os países do Atlântico Sul a uma maior cooperação, no tocante a três grandes áreas – conservação do meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, e promoção da paz e segurança na região –, além de instar os “países militarmente significativos das outras regiões” a respeitarem a soberania, a independência e a integridade territorial dos países da região.

Apesar de se apresentar como um projeto de pretensões multidimensionais, extrapolando o caráter exclusivo dos problemas e da segurança, fica evidente que a dimensão da defesa assume papel especial, na configuração da ZOPACAS. A questão militar foi também o principal ponto de atrito entre as duas principais instâncias envolvidas no processo diplomático da criação da zona, a Marinha e o Itamaraty. O embate entre as duas instâncias se centrava nas definições conceituais da zona de paz, sobretudo, na disputa entre

²⁷ Eventos como o conflito nas Malvinas, o processo de democratização na África e na América do Sul, a piora nas relações hemisféricas da América Latina com os EUA, entre outros eventos que não estão relacionados apenas ao conflito bipolar.

desmilitarização e não-militarização do espaço atlântico. Prevaleceria a posição das Forças Armadas, ao defender uma versão flexibilizada e um tanto quanto plástica da não-militarização e propugnar que o Atlântico Sul deveria se afastar da corrida armamentista das potências bélicas, mas sem que tal proposta impedisse que os países lindeiros desenvolvessem capacidades dissuasórias em seu espaço nacional marítimo²⁸ (PENHA, 2011). Desse modo, a ZOPACAS falava em paz, mas sem excluir o desenvolvimento bélico (MIYAMOTO, 1998). Essa contradição, no entanto, não é uma exclusividade da ZOPACAS, mas, sim, um reflexo das dinâmicas de segurança da Guerra Fria e da proliferação de regionalismos de segurança, rotulados como zonas de paz “quentes”, pautadas pela ideia de neutralidade ou afastamento da dinâmica da bipolaridade leste-oeste, que caracterizaram os anos 1970 e 1980 (KACOWICZ, 1998).

Criada a ZOPACAS, aventou-se uma nova fase de cooperação entre os Estados da região. Pela primeira vez, os países do eixo Sul-Sul conseguiam uma iniciativa de cooperação para o Atlântico Sul, sem a ingerência de potências externas. Tais expectativas por maior integração sul-atlântica logo sofreriam os constrangimentos econômicos e políticos que atingiram os países sul-americanos e africanos, durante a década de 1990.

2.1.2 A fase de regressão: desengajamento multilateral e parcerias seletivas no espaço sul-atlântico

A primeira reunião ministerial da ZOPACAS, em 1988, teve lugar no Rio de Janeiro, reflexo do protagonismo brasileiro em sua criação. Em seguida, uma nova reunião, em 1990, foi realizada em Abuja, Nigéria, porém poucos avanços materiais foram alcançados. Após um intervalo de quatro anos, a III Reunião dos países da zona aconteceu em Brasília, levando à assinatura da Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, da Declaração do Meio Ambiente Marítimo, e da Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul (PENHA, 2011). Em 1996, no IV Encontro Ministerial da zona, novas promessas de cooperação foram assinadas, porém o que se verificou, na realidade, foi a perda na dinamicidade das relações entre os países costeiros do Atlântico Sul, revelada pelo declínio no comércio da região e pelo fechamento de embaixadas brasileiras no continente africano (SARAIVA, 2012).

²⁸ Ao mesmo tempo em que defendia uma visão soberanista que pregava a dissuasão das potências estrangeiras, a Marinha manifestou, em diversos documentos, a posição delicada que tal empreendimento poderia causar ao afastar o Brasil de uma cooperação mais estreita com as Marinhas dos países desenvolvidos, fator que poderia prejudicar a obtenção de novos armamentos e novas tecnologias para a Esquadra brasileira (LUIS, 2013).

A fase de regressão é caracterizada, portanto, pela perda de relevância da ZOPACAS, pelo desengajamento dos países nos esforços de continuidade de uma cooperação ativa e pela diminuição da relevância do Atlântico Sul como preocupação geopolítica, além de um redirecionamento mais abrangente da política externa brasileira para temas comerciais e para uma agenda com o Hemisfério Norte. Diferentemente das fases anteriores, esta fase não possui um evento internacional ou um marco normativo que delimite sua dimensão. Poder-se-ia estabelecer a V Reunião da ZOPACAS, em Buenos Aires, em 1998, como um possível marco, uma vez que aquela foi a última reunião, antes de um interregno de oito anos de abandono da iniciativa atlântica. Múltiplos fatores influenciaram o enfraquecimento dessa zona de cooperação: o primeiro fator trata-se da própria perda de relevância estratégica, desempenhada pelo Atlântico Sul, no cenário global do pós-Guerra Fria. Uma menor importância dos temas de segurança na agenda política desses países teria levado à perda do contexto original e da ameaça de conflito potencial, presentes na concepção da proposta da ZOPACAS (PENHA, 2011). Essa explicação geopolítica, somada aos prospectos de uma paz liberal e à introversão da política externa do Sul Global, teria resultado em uma menor relevância do espaço atlântico.

Não menos importante é o fortalecimento da hegemonia estadunidense no imediato pós-Guerra Fria. A ideia de uma presença unipolar dos EUA é fundamental para entender as transformações, na agenda de segurança hemisférica, na década de 1990. As perspectivas de ameaças tradicionais de segurança são enfraquecidas e parcialmente substituídas por novos temas de segurança, sobretudo, o combate às drogas segundo os interesses de uma agenda fortemente influenciada pelas dinâmicas da superpotência norte-americana (dentro da lógica de segurança multidimensional, até hoje em voga nos meios norte-americanos e na OEA)(VILLA, 1999). A influência transregional dos Estados Unidos nos assuntos de segurança da América Latina foram determinantes durante a década de 1990, seja no subcomplexo andino, seja no espaço do Cone Sul banhado pelo atlântico. Na margem africana do Atlântico Sul, a década de 1990 é marcada pela preeminência de questões domésticas de segurança, violência étnica e guerras civis, resultantes de um processo de desagregação de instituições estatais frágeis (CAWTHRA et al., 2001; BUZAN; WAEVER, 2003). Desse modo, as duas margens do Atlântico Sul são atingidas por novas dinâmicas de segurança, que tornam a defesa do espaço um assunto não prioritário, novamente, nas agendas nacionais de defesa.

Parte da bibliografia que abrange as relações interacionais do Brasil com a África se refere à década de 1990 como uma fase marcada por “rupturas e reveses”, na cooperação atlântica (PENHA, 2011) e por acentuado declínio nas relações Brasil-África (RIBEIRO, 2007); visões que são sintetizadas pela expressão de um “silêncio atlântico” durante esse período (SARAIVA, 2012). Essa bibliografia enfatiza o desengajamento brasileiro no continente africano ao basear seu argumento no relativo declínio das relações entre o Brasil e a África marcado pela queda na corrente do comércio bilateral, o qual ficaria limitado a apenas 2% do comércio internacional do Brasil; pelo realinhamento da política externa de Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, com uma agenda internacional voltada prioritariamente para as relações com os países desenvolvidos – consequentemente desvencilhando o Brasil de uma identidade terceiro-mundista dos governos Figueiredo e Sarney –; pela diminuição de uma dependência relativa do Brasil nas importações de petróleo; pela hibernação dos projetos de cooperação na ZOPACAS; e por uma desconstrução gradual do imaginário político e cultural que havia aproximado o Brasil do continente africano, em décadas anteriores (SARAIVA, 1996).

A perda de adensamento nas relações com a África, na década de 1990, é visível quando analisados principalmente os dados referentes às relações econômicas. Menos evidente, no entanto, é esse fenômeno, quando observada a dimensão política nas relações atlânticas. Os anos de 1990 possuem marcos importantes, ao menos embrionários, no avanço das relações com o continente africano; essas iniciativas, contudo, não devem ser superlativadas. Mais do que um engajamento sistemático e abrangente no continente africano, concebido como estratégia coerente da inserção internacional brasileira, as iniciativas, durante a década de 1990, são caracterizadas pela seletividade e pela escolha de parceiros pontuais²⁹ – sobretudo, África do Sul, Angola e Nigéria (RIBEIRO, 2009) –, e, mesmo com esses países, nota-se um engajamento limitado e de poucas ambições estratégicas.

Entrava-se, assim, na fase da hibernação da ZOPACAS e das relações com os países africanos da costa ocidental. Isso não significa dizer que o Atlântico Sul desapareceu, por completo da agenda nacional: a cooperação embrionária com a Namíbia, a criação da CPLP em 1996, o lento amadurecimento do pensamento naval brasileiro autônomo, entre outras iniciativas dispersas, demonstram que o tema permaneceu, sim, na agenda brasileira de política externa e de defesa, ainda que com menos brilho e com menos consistência do que em fases anteriores.

²⁹ E também a Namíbia, que se tornou um caso particular para a expansão internacional da Marinha do Brasil.

No início do século XXI, o tema ressurgiria. Ganharia nova dimensão estratégica, novos contornos econômicos e comerciais, ganharia centralidade na agenda de cooperação e figuraria reiteradamente nos discursos e nas escalas aéreas da presidência da República. O Atlântico Sul apareceria, agora, como mais uma vitrine do engajamento brasileiro enquanto potência emergente no eixo Sul-Sul. A revitalização geoestratégica desse espaço marítimo seria motivada por razões endógenas (dinâmicas institucionais e elevação do perfil de atuação regional do Brasil) e exógenas (relevância geoestratégica da região), em um período de forte afro-otimismo sobre as relações entre Brasil e o vetor atlântico. Analisar empiricamente as características e os dividendos dessa fase de revitalização – e euforia - do Atlântico Sul é o trabalho dos próximos capítulos desta tese, sobretudo o capítulo terceiro. Antes, algumas considerações de natureza teórica são necessárias para se repensar o Atlântico Sul enquanto “região”.

2.2 Imaginação Geopolítica e projetos para uma região

Afinal, o que é o Atlântico Sul? Essa pergunta pode soar como um truísmo à maior parte da comunidade de praticantes e de acadêmicos que lidam com o tema. Em muitas ocasiões, a existência do Atlântico Sul, contraparte do Atlântico Norte, é assimilada como um dado “natural”, cuja existência seria objetiva, tal qual um *fato social*; porém, como já alertara Andrew Hurrell (1995, p.333), e tantos outros autores construtivistas ou geógrafos, não existem regiões naturais e a construção de regiões, nas relações internacionais, pode ser considerada *per se* um problema de pesquisa. Assim, essa pequena seção tem como objetivo acrescentar uma breve discussão teórica sobre como espaços são socialmente construídos, territorializados e, conseqüentemente, alimentam a “imaginação geopolítica” dos tomadores de decisão.

Para a Geografia, os espaços ou regiões podem ser caracterizados, de modo geral, de acordo com critérios formais, funcionais ou vernaculares/subjetivos. A classificação formal leva em consideração aspectos físicos (topográficos, acidentes naturais), geralmente uniformes, que permitem diferenciar uma região de outra. Já a classificação funcional leva em consideração sobretudo os aspectos materiais que formam uma rede, como por exemplo as trocas comerciais, a cadeia produtiva de um determinado bem, os fluxos econômicos ou de pessoas, entre outras categorias possíveis que denotam a existência de uma conexão material entre espaços. Finalmente, o critério vernacular considera principalmente os aspectos intersubjetivos que criam entendimentos compartilhados sobre as fronteiras e as funções de uma região; são importantes, nesse quesito, critérios identitários, percepções sobre o “outro”, relações históricas, afetivas, simbólicas e discursivas que uma coletividade desenvolve com um determinado espaço. Dessa forma, regiões vernaculares geralmente não possuem fronteiras bem estabelecidas, e as suas fronteiras imaginadas podem variar consideravelmente de acordo com cada coletividade ou, para fins do estudo das Relações Internacionais, de acordo com cada Estado. Dessa forma, um mesmo espaço formal, por exemplo a grande massa oceânica atlântica, pode conter diferentes regiões vernaculares, sobrepostas ou excludentes, dadas por diferentes percepções dos Estados ribeirinhos.

Nesse sentido, é preciso notar, inicialmente, que existem outros esquadramentos geográficos e estratégicos que recortam o Atlântico em “Atlântico Médio”, em “bacia Atlântica” ou, ainda, outros discursos sobre quais deveriam ser os contornos geográficos – e

consequentemente políticos - do oceano³⁰. Ao abordar, ainda que superficialmente, esse tema, acredita-se que será possível entender melhor a existência de vários projetos de região que se entrecruzam naquilo que o Brasil considera o “Atlântico Sul”, afinal “a Marinha e outras autoridades se referem à ao Atlântico Sul como uma região, mas isso não significa, necessariamente, que há uma região em construção nessa área³¹” (HERZ; DAWOOD; COUTINHO, 2017, p. 335). A existência de várias narrativas sobre o espaço atlântico torna esse objeto de pesquisa particularmente interessante, inclusive para o desenvolvimento teórico sobre a construção social das regiões (*region-building*), e como essas narrativas afetam os arranjos de cooperação e de segurança entre os Estados. Por essa razão, esse subcapítulo está dividido em duas curtas partes: a primeira apresenta breve crítica teórica sobre o discurso geopolítico e sua instrumentalização na bibliografia corrente sobre o Atlântico Sul, enquanto a segunda parte apresenta algumas das outras versões e dos outros discursos estratégicos sobre os contornos do oceano Atlântico.

2.2.1 Imaginação Geopolítica

O conceito de *imaginação geopolítica* tem origem na Geografia. Trata-se de uma perspectiva crítica que busca entender a geopolítica não como ciência, mas, sim, como um discurso que molda a percepção dos agentes sobre a realidade geográfica e sobre as opções de política externa e de defesa dispostas aos Estados. Não à toa, o conceito ganhou aderência na bibliografia de matriz teórica construtivista, por destacar o aspecto central das trocas subjetivas – ideias e identidades - que compõem o tecido social da política internacional. Dessa forma, a imaginação geopolítica seria uma componente daquilo que Susan Weldes (1996, p.10) também chama de *imaginário de segurança*: “uma estrutura de significados e relações sociais a partir da qual representações sobre o universo das relações internacionais são criadas³²”, rotinizadas e performatizadas. Esse imaginário incorpora, quase sempre, versões reificadas sobre a função da geografia no desenvolvimento dos Estados, buscando

³⁰ Alguns países, como a República Democrática do Congo, fazem parte do Atlântico sul por *quasi* acidentes geográficos, já que está ligado ao oceano por uma estreita faixa litorânea de menos de 30 quilômetros.

³¹ No original “*The Navy and other authorities often refer to the South Atlantic as a region, but this does not necessarily mean that a region has effectively been built in the area*”.

³² A ideia de *imaginário de segurança* inclui, também, a representação que as instituições – diplomatas, militares e acadêmicos – mantêm sobre si mesmas, sobretudo em relação ao papel que deveriam exercer na construção do Estado nacional e de qual a posição que o país deveria ocupar no sistema internacional. Inclui, finalmente, as percepções subjetivas sobre o que constitui e quem representa uma ameaça. Trata-se de uma perspectiva que se mescla com a ideia de *cultura nacional de segurança* (KATZENSTEIN, 1996), referência basilar para os estudos de segurança internacional de matriz de construtivista.

obter axiomas sobre como as condições geográficas definiriam as possibilidades de inserção dos Estados no sistema internacional, criando-se versões nacionalizadas sobre o poder e sobre o “xadrez estratégico” das relações internacionais (ASHLEY, 1987). Nesse sentido, a geopolítica proveria significado e racionalidade às práticas dos *decision-makers*, reificando uma “ontologia espacial” que determinaria a política externa de um país, em âmbito regional e global (AGNEW; CORBRIDGE, 1995, p.13). Em suma, a ideia de imaginação geopolítica pode ser resumida da seguinte forma:

Geopolitical imaginations are the results of subjects' attempts to make sense of the world by associating political values with various parts of that map. They can also be spoken of in the collective sense, in which a group of people can be said to have similar (if ultimately unique) visions of the world. These collective geopolitical imaginations [...] are related to the cartographies of textual reception described by Livingstone in that they are the product of people who respond similarly to textual stimuli [...]. Here the performative consumption [...] becomes relevant to popular geopolitics, in that it frees theorists from arguing that either subjects always consciously perform their preferred identity or that their preferred identity is performative, that is, something acted out entirely because of exposure to media and other structuring agents” (DITTMER; DODDS, 2008, p.447).

Essa discussão se torna relevante para o objeto de pesquisa desta tese uma vez que boa parte do que se escreve sobre o Atlântico Sul - seja na bibliografia acadêmica, nos documentos oficiais ou mesmo na imprensa – está profundamente enraizada no discurso geopolítico. O Atlântico Sul apareceria, na geopolítica brasileira, como uma vertente fundamental da expansão do poder brasileiro, cujas origens remontam ao “modelo travassiano” de geopolítica, posteriormente sistematizado por Golbery Couto e Silva, Meira Mattos, Teixeira Soares, Therezinha de Castro³³ (entre outros) e institucionalizado pela Escola Superior de Guerra (VIEIRA, 2008). Essa geopolítica justificaria as ambições territoriais brasileiras, pretéritas e futuras, além de ser “parente de 1º grau do Neorrealismo”, nacionalizando e adaptando essa teoria para as audiências brasileiras (BECKER, 2000, p.275).

Na geopolítica de Meira Mattos (1975) (e de outros geopolíticos que o sucederam) o Atlântico Sul apareceria, outrossim, materializado como a verdadeira *fronteira oriental* do território brasileiro (designação que ecoa no Livro Branco de Defesa, de 2012, que coloca a

³³ Como ressalta Miyamoto (2002, p. 60), “desses autores, três eram militares (Travassos, Golbery e Meira Mattos), um diplomata (Teixeira Soares) e dois professores/geógrafos (Therezinha de Castro e Everardo Backhauser). Ou seja, em grande parte, a geopolítica brasileira foi pensada sob o ângulo militar, já que esse era motivo de atenção maior por parte de profissionais ligados/ou das instâncias castrenses. Vêm daí as críticas que se verificaram no continente sul-americano nos anos 60 e 70, que viam estreita conexão entre as propostas desses autores e as políticas públicas implementadas pelos governos militares, rumo a um projeto geopolítico de projeção, de hegemonia, de subimperialismo ou imperialismo regional”.

África como parte do entorno estratégico imediato do país). O general posicionava a costa ocidental africana como uma peça fundamental na defesa do território nacional, verdadeiro “*rimland* transatlântico³⁴” e, conseqüentemente, primeiro *front* da defesa do território brasileiro. Por outro lado, a grande massa oceânica do Atlântico se tornava, conseqüentemente, um “espaço de responsabilidades” da política exterior brasileira, instando ao país uma maior presença e liderança sobre a região oceânica “comum a países com os quais o Brasil precisa ter relacionamento espontâneo ou compulsório” (MARINHA, 1980, p.35) em função de imperativos estratégicos de segurança. Essa mentalidade militar enxerga a posição geográfica brasileira como um “destino manifesto” no Atlântico Sul, ontologicamente real, sendo que, então, restaria apenas o “despertar” da população brasileira para essa “irrevogável condição territorial”, para que o Brasil pudesse ocupar o seu verdadeiro lugar no Atlântico Sul e, conseqüentemente, no mundo³⁵.

Para a geopolítica contemporânea, do século XXI, a transformação no padrão regional de segurança no Atlântico Sul poderia ser explicada, simplesmente, pela elevação do perfil geoestratégico do oceano para os países ribeirinhos, o que, no fundo, seria a constatação de uma realidade que permanecera adormecida. Uma sequência de eventos encadeados – o aumento do comércio transatlântico, a descoberta de recursos naturais, sobretudo hidrocarbonetos, a intensificação da pirataria e do narcotráfico, a competição entre potências, o fim de uma *ilusão kantiana* da década de 1990 – seriam fatores suficientes para explicar o porquê vários atores, inclusive o Brasil, passaram a dedicar maior atenção à região (PENHA, 2011; SCHUTZER, 2009). Em um segundo plano, a geopolítica, sobretudo brasileira, atribui um maior interesse no Atlântico Sul como uma consequência direta da expansão econômica nacional e da elevação do perfil estratégico do Brasil no sistema internacional, acontecimentos que levariam o país a exercer uma maior influência na região, movimento classificado como “natural” tendo em vista a “vocação marítima” brasileira. Nesse sentido, o renascimento da geoestratégica atlântica seria um redespertar de uma dinâmica de longo prazo que teria permanecido silenciada durante décadas (COSTA, 2012; MARTIN, 2007). Dessa forma, a “nova” geopolítica do Atlântico Sul resgata a ideia tradicional dos geopolíticos

³⁴ “O que chamaremos de *rimland* oriental sul-americano de vocação atlântica, é uma faixa costeira que vai de Fortaleza, no Nordeste brasileiro, a Montevideu, no Uruguai, passando por metrópoles como Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Encontram-se nesta faixa as maiores concentrações de população, as maiores cidades, bem como os maiores centros de desenvolvimento econômico e industrial. Esta faixa pertence também, em grande maioria, ao Brasil, o que reforça a sua posição no continente e lhe confere sua potencialidade de projeção de poder transatlântica anfíbia” (FRANCO, 2013, p.10).

³⁵ Importante notar que Mattos, profundamente influenciado pelo anticomunismo, advoga o Brasil no Atlântico Sul como um bastião na defesa do Ocidente e do cristianismo, adicionando uma camada particular de teleologia religiosa e ideológica à sua imaginação geopolítica, afeita aos tempos autocráticos da ditadura militar.

clássicos de que o Brasil teria um “destino³⁶” a ser cumprido nas águas atlânticas, nacionalizando, assim, a ideia de vocação marítima³⁷ (MATTOS, 1975).

Figura 3: Entorno Estratégico Brasileiro

FONTE: LIMA et al., 2017, p.52.

Nesse contexto ganharam força, por exemplo, os termos “vocação marítima”, “vocação atlântica” ou “maritimidade”, recorrentes tanto na bibliografia geopolítica neoclássica quanto na bibliografia de política externa sobre o Atlântico Sul (ABDENUR; MARCONDES, 2014; COSTA, 2012; FRANCO, 2013; GUIMARÃES, 2016; MARTIN, 2017; PENHA, 2011), além de menções em documentos oficiais como a Estratégia Nacional

³⁶ Vale recordar que Alfred Mahan, pai do pensamento naval, também via a expansão marítima dos EUA como um destino manifesto. Mais do que pensar em uma “teoria”, propriamente dita, Mahan criou uma explicação sobre o poder naval que se adaptava aos anseios e ao contexto político dos EUA. É comum, segundo os críticos dessa disciplina, que a geopolítica crie “teorias de poder” que, na verdade, são versões nacionalizadas sobre as possibilidades de ação internacional, posteriormente elevadas à condição de “teoria geral” sobre as relações internacionais.

³⁷ Essa nacionalização, consciente ou não, é sempre incompleta e, em última instância, uma adequação imperfeita de ideias, que acabam sendo postas “fora de seu lugar”. Vide, por exemplo, Mattos (1975) que inicia seu estudo sobre “Destino e Geopolítica” tentando desvencilhar a escola austríaca e germânica de geopolítica de seu visível conteúdo determinista; o esforço do general, no entanto, redundando em uma formulação “nacionalizada” daquela geopolítica importada, padecendo, porém, de semelhante determinismo e, mais grave, de notório autoritarismo – com arroubos de anticomunismo e menções à defesa da civilização cristã - adaptado ao contexto de repressão social e política do regime militar brasileiro.

de Defesa³⁸ e o Livro Branco de Defesa³⁹. Assim, a Marinha – e por vezes a Academia, que reproduz esse discurso – atuaria como “difusora de um discurso de reafirmação da vocação marítima brasileira, enfoca[ndo] sua função militar, ademais da defesa do Brasil contra agressões estrangeiras, a busca pelo controle da área marítima do Atlântico Sul e a projeção de poder para além da costa brasileira, ou até onde houver interesses brasileiros a serem defendidos” (LUIS, 2013, p.73). Alguns autores, como André Martin (2017), cujo trabalho está profundamente enraizado na geopolítica neoclássica, afirmam e replicam, conscientemente, o papel ideológico da geopolítica, com a finalidade de criar nas elites nacionais uma “verdadeira mentalidade marítima, crucial para um efetivo projeto de soberania nacional”, como se o único caminho para tal soberania – abstrata e puramente conceitual – passasse, indispensavelmente, por uma afirmação territorial (e militar) sobre o Atlântico Sul.

Oliveiros Ferreira (1988) aponta o viés claramente ideológico presente na invocação desse discurso geopolítico. Para esse autor, a força e permanência da geopolítica no pensamento nacional sobre relações internacionais seria resultado de uma crença, principalmente dos militares, de que o componente fundamental do planejamento estratégico brasileiro seria a existência de uma vontade nacional que inspirasse uma maior proeminência dos assuntos de defesa no espírito pátrio⁴⁰ (resvalando em, ou muitas vezes assumindo explicitamente, um patriotismo que legitimaria o autoritarismo social e político dos regimes militares). Conforme argumenta Oliveira:

O sonho de grandeza [...] era para a ideologia geopolítica uma condição natural concedida pela ‘natureza’ ao Estado brasileiro. Ao permitir uma vasta extensão territorial, posicionamento estratégico privilegiado e recursos naturais infindos, ela, “a natureza”, atestava em seus planos o nosso destino promissor. No entanto, é visível que o determinismo geográfico que endossou essa tese, metodologicamente falando, não carregava na equação o fator humano. Os projetos políticos distintos, os anseios e pretensões controversas, a luta entre as classes e os grupos sociais detentores diretos do poder no Estado, estavam apagados. Ou seja, não se considerava a dinâmica democrática como um ponto positivo. E se de fato, as políticas de Estado tinham necessariamente que lidar com essas determinações, o discurso geopolítico só tinha a oferecer sua contribuição propagandística; e ao país restaria esperar seu destino, que assim como economia na década de 70, seria milagroso (OLIVEIRA, 2015, p.277).

³⁸ “A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica do Atlântico Sul” (BRASIL, 2008, p.23). Destaca-se que o uso do termo “natural” não é ao acaso.

³⁹ “Poder marítimo é a parcela do Poder Nacional que é constituída por tudo que, de alguma forma, relaciona-se com navegação, transporte aquaviário, pesca, exploração de riquezas no fundo do mar, indústrias afins, política governamental que o rege e, principalmente, a vocação marítima do povo” (BRASIL, 2012, p.80).

⁴⁰ Como diz o autor, em seu peculiar estilo de crítica e de raciocínio, o erro da geopolítica dos setores castrenses decorre do “amor profundo” de Golbery e dos militares pelo Brasil, o que certamente ofusca a objetividade e a capacidade de refletir, criticamente, sobre a posição do país no mundo.

Logo, do ponto de vista crítico, a narrativa geopolítica seria um apelo discursivo dos setores castrenses que buscam, como qualquer outra burocracia, ocupar um espaço maior na agenda política nacional, utilizando-se de sentimentos nacionalistas voluntariosos e da geopolítica enquanto análise pretensamente científica.

Seria possível, outrossim, a partir de outras ferramentas teóricas, compreender as ações para o “desenvolvimento de uma mentalidade marítima” como um processo de *securitização* dos temas relacionados ao mar, elevando o problema na agenda nacional e, portanto, garantindo que fosse tratado sob uma versão existencial, urgente, do interesse geral da nação⁴¹. Afinal, boa parte dos discursos sobre a “mentalidade marítima” buscam alertar contra os perigos e as ameaças provenientes do vetor marítimo, que colocariam em xeque a segurança do país (muitas vezes assumindo um caráter emergencial, existencial ou, ainda, que impediria a consecução do destino de potência do Brasil). Tanto que a missão militar contemporânea inclui entre os seus objetivos uma série de ações para despertar tal “vocaçãõ marítima” no espírito nacional; envolvem, nesse sentido, uma maior aproximação e divulgação acadêmica das ideias castrenses (passando inclusive pela legitimação das escolas militares como celeiros de produção academicizada), ações de conscientização pública, que incluem ações “pedagógicas” de redesenho dos mapas nacionais nos livros escolares⁴², e, de forma mais ampla, a divulgação e legitimação do ideologema da “Amazônia Azul”.

O termo Amazônia Azul merece especial atenção nesse debate, pois representa o ápice daquilo que se pode identificar como a “imaginação geopolítica” dos militares brasileiros para o Atlântico Sul. O termo, que foi aventado pela primeira vez em 2004 pelo almirante Roberto de Guimarães Carvalho, resignificou a dimensão do Atlântico Sul na estratégia de defesa do Brasil, criando uma “segunda missão amazônica” para as forças armadas brasileiras, levando-se em consideração o apelo popular que a Amazônia exerce no imaginário de segurança tanto de especialistas quanto de leigos⁴³. Assim, o conceito transportaria o peso que a Amazônia

⁴¹ Ver Buzan, Waever e Wilde (1998). Esses autores ressaltam, inclusive, que setores castrenses agem, como atores securitizantes por excelência, já que o seu ofício está relacionado com a proteção do Estado. Para os militares: “*the referent object is usually the state, although it may also be other kinds of political entities. [...] For many of the advanced democracies, defense of the state is becoming the only one, and perhaps not even the main de facto, function of the armed forces. Their militaries may be increasingly trained and called upon to support routine world order activities, such as peacekeeping or humanitarian interventions, that cannot be viewed as concerning existential threats*” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.23).

⁴² Vide, por exemplo, a publicação de um livro didático – “*O Mar no Espaço Geográfico*” – pela Marinha do Brasil e o Ministério da Educação, cujo último capítulo apresenta um título sugestivo: “*No Mar, nossa última fronteira*”.

⁴³ A descrição ofertada por Fuccille (2015, p.131) capta a essência do tom reverencial à Amazônia no discurso brasileiro: “Ao longo do tempo a Amazônia – mais importante megadomínio de natureza tropical da Terra – tem ocupado um espaço especial no imaginário das pessoas, aqui e alhures. Sua vasta extensão territorial combinada a uma baixa densidade demográfica, a majestosa mata detentora da maior biodiversidade do planeta, os amplos

exerce no ideário nacional e militar, símbolo maior do mito da grandeza, e o transferiria para a questão das fronteiras marítimas. Por estas razões, o debate da Amazônia Azul pode ser entendido como um reflexo da agenda institucional da Marinha na busca pela consecução de um projeto de modernização das forças navais; igualmente, representaria a sedimentação de um aspecto particular da “cultura nacional de segurança” brasileira, calcada, fundamentalmente, na proteção dos recursos naturais brasileiros⁴⁴ (KATZENSTEIN, 1996; MARTINS FILHO; ZIRKER, 2000). Na ausência de ameaças sistêmicas ao Estado brasileiro – vácuo antes preenchido pela narrativa da ameaça soviética, durante a Guerra Fria, e pela ameaça platina, durante boa parte do século XIX e XX – os recursos naturais, romantizados por narrativas que sempre enfatizaram a grandeza e a exuberância natural do país como um dos pilares da nacionalidade brasileira, tornaram-se os referentes essenciais da missão militar. Nesse sentido, o conceito de “Amazônia Azul” seria balizador do debate contemporâneo sobre a estratégia militar no entorno marítimo brasileiro; na prática, representa um recurso discursivo para reposicionar a Marinha no jogo interburocrático das hierarquias políticas, sobretudo em questões orçamentárias, refuncionalizando a instituição no projeto de país. Para uma análise crítica do problema, o conceito de “Amazônia Azul” pode ser classificado como um ideologema⁴⁵ que cristaliza a imaginação geopolítica dos militares em relação à fronteira marítima do país, tornando essa narrativa inteligível e convincente inclusive para as audiências civis.

recursos hídricos, as enormes riquezas minerais, bem como as belezas naturais indescritíveis, os povos indígenas autóctones, as lendas e rituais mágicos dos povos da floresta, entre outros pontos, historicamente deram azo a diferentes lógicas discursivas acerca desta região”, sendo que a lógica prevalecente é aquela que identifica a Amazônia como a riqueza e a grandeza definidora da singularidade nacional brasileira.

⁴⁴ Como salienta Wendt (1999, p.112), a geografia e a existência de recursos naturais são elementos materiais decisivos para explicar não só a distribuição de poder, mas também alguns aspectos fundamentais da identidade dos Estados. Para o autor, é a interação entre esses recursos naturais com as ideias, as normas e outras forças materiais que compõem o contexto nacional que modula o comportamento dos Estados na arena internacional. Nesse sentido, a mera existência ou abundância de recursos naturais seriam insuficientes para explicar o comportamento dos Estados. Assim, se é verdade que a descoberta de recursos naturais costuma ser um fato relevante para explicar as opções disponíveis em matéria política externa e de defesa de um país, em casos específicos, como o do Brasil, tal evento ganha contornos especiais que criam narrativas particulares sobre o papel desses recursos na formulação do interesse nacional e que, portanto, possuem desdobramentos que podem variar para cada contexto nacional. Na prática, o que o autor quer dizer é que um mesmo recurso natural pode ensejar diferentes estratégias e diferentes discursos nacionais em diferentes países: assim, a descoberta de novas jazidas de petróleo, por exemplo, pode ter sentidos diferenciados no Brasil, na Arábia Saudita, na Venezuela ou nos Estados Unidos.

⁴⁵ Ideologema pode ser entendido, segundo Carlos Ceia (2010) como um conceito ou princípio responsável pela coesão e pela coerência do discurso social e cultural, de forma a garantir a inteligibilidade de um discurso ideológico. Para autores como Frédric Jameson, um ideologema seria um complexo conceitual ou semiótico simplificado que se projeta como um sistema de valores, um conceito filosófico ou uma narrativa coletiva, com o intuito de reafirmar e legitimar posições ideológicas. Assim, o ideologema funciona como elemento intertextual que garante a inteligibilidade histórica e social dos textos e das ideias, mesmo para os ouvintes mais rudimentares, funcionando como “a mais pequena unidade inteligível de uma ideologia”.

Como salienta Antonio Carlos Robert Moraes, em seu livro *Território e História no Brasil* (2005), a “fronteira” e o “território” são aspectos fundamentais da construção do Brasil contemporâneo. O professor oferece uma visão panorâmica sobre o problema:

Sabemos que as fronteiras são construções históricas que possuem vários pressupostos, entre eles a constituição dos Estados. Na verdade, no mundo moderno, são linhas que formalmente delimitam e legitimam as áreas de exercício de soberanias estatais. Assim, bordejam territórios, entendidos como espaços qualificados pelo domínio político. Há, desse modo, um componente de submetimento e conquista na definição das fronteiras, que geralmente tem em sua gênese um caráter bélico. Todavia, sobre este dado genético deve-se desenvolver todo um processo legitimador, que torna a fronteira também um construto jurídico, sendo esta dimensão cada vez importante conforme avançamos na história (fato que, contudo, não anula a determinação anterior). E, finalmente, a fronteira é igualmente uma construção ideológica, no sentido de que a conquista e legitimação objetivadas devem ser assimiladas pelos atores sociais envolvidos no processo (MORAES, 2005, p.77).

Moraes reforça, ainda, como em países de formação colonial, tal qual o Brasil, as argumentações geográficas se tornam o núcleo dos discursos que afirmam o Estado Nacional. No Brasil, a ideia de nação se acoplou principalmente aos contornos geográficos – sobretudo pela feitura de estadistas, diplomatas e militares - já que não seria factível para as elites nacionais a construção da singularidade da nação brasileira com esteio nas categorias de “povo” ou “civilização”, em função da composição racial e da trajetória colonial *sui generis* – de Império nos trópicos - que estruturou o país. O autor acrescenta que essa criação de uma identidade nacional atrelada à exuberância da terra resulta, como no caso do Brasil, em um “apetite territorial” particular, geralmente redundando em projetos expansionistas que retroalimentariam a identidade e a “unidade política” nacional⁴⁶. O território assumiria,

⁴⁶ Nesse sentido, vale recapitular o episódio da expansão do mar territorial brasileiro. Durante a década de 1970, diplomacia nacional empenhar-se-ia na expansão dos limites ultramarinos do país, objetivo que se concretizou em 1970 através do decreto-lei 1098 que expandiu para 200 milhas o mar territorial brasileiro (CARVALHO, 1999). Segundo Morris (1979), preocupações de natureza doméstica se mesclavam aos objetivos materiais de caráter econômico que a expansão ensejava. Na opinião desse autor, dois fatores devem ser considerados para explicar tal movimento da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, a expansão das 200 milhas era vista pelo governo como uma medida com impacto positivo na opinião pública de forma a minimizar o desgaste interno resultante da promulgação do Ato Institucional nº5. Apesar de haver pouca informação do público sobre a relevância da ampliação do domínio marítimo, o governo via a medida como um tema de inspiração nacionalista com apelo popular. O embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro (1989, p.28), comenta a tese de Morris e, sem refutá-la por completo, reforça a dimensão de que os “fatores econômicos, de segurança e político-diplomáticos eram mais do que suficientes para justificar e recomendar a ampliação da soberania do país”. Mesmo dando primazia à *raison d'état*, como é de se esperar da função diplomática, o ministro concorda que a consciência de diplomatas e militares sobre uma possível repercussão interna positiva facilitou sobremaneira a tomada de decisão pelo governo. Ademais, o autor anota que os comandantes da Marinha viam a expansão das fronteiras como um incentivo adicional para a concessão de uma maior fatia de recursos e

portanto, um caráter central na formulação da identidade nacional e, consequentemente, sobre as narrativas que balizam a formação da política externa pátria. Moraes complementa essa ideia, ao dizer que:

Nos países de formação colonial, a tradição (a história) é todavia, muitas vezes, incômoda. Daí o fato de, neles, as argumentações geográficas amiúde virem ao centro dos discursos que afirmam o Estado nacional. É no contexto de países de passado colonial, mais do que em quaisquer outros, que a geografia e a história se amalgamam na construção ideológica das identidades nacionais. [...] Em tais países, Estado e territórios são termos de uma mesma equação, a que introduz a questão nacional (MORAES, 2005, p.78-79).

Essa não é, contudo, uma exclusividade brasileira: estudos recentes, inspirados pelo pós-colonialismo, demonstram como países que passaram por experiências traumáticas de colonização, tal como a China ou a Índia, incorporaram aos seus discursos de política externa elementos de uma “soberania territorial” enraizada em termos “pós-imperiais” e “pós-coloniais”. Na prática, esses países interiorizaram o discurso da soberania territorial e da não-intervenção em sua “identidade” e passaram a propagá-los como princípios basilares que deveriam reger a sociedade internacional. A incorporação desses elementos aproxima esses Estados de outros países que também sofreram com o passado colonial, sobretudo na África e na Ásia (MILLER, 2013), apesar de serem potências em expansão.

É preciso apontar, outrossim, como a geopolítica pode ser compreendida, ontologicamente, como um discurso sobre a realidade, contrariando os esforços da maioria dos geopolíticos que se esforçam por conferir um *status* de ciência e de objetividade ao seu desenvolvimento teórico. Como salienta o professor Wanderley Messias da Costa:

A geopolítica representa um inquestionável empobrecimento teórico em relação à análise geográfica-política [...]. Essa é a questão essencial, desde logo, que deve sobrepor-se às demais, a começar a dos artifícios notoriamente simplórios como de tentar situá-la como ‘ciência de contato’ entre a geografia política e a ciência política, a ciência jurídica etc., bastante comum nas introduções de inúmeros gerais-geógrafos-geopolíticos (COSTA, 2013, p.55).

Dono de uma vasta e respeitável produção acadêmica sobre Geopolítica, é curioso notar como o trabalho do professor Costa, de notável conhecimento sobre a matéria, oscila entre, por um lado, uma consistente crítica sobre os fundamentos teóricos da Geopolítica e, do outro, estudos de casos aplicados, inclusive sobre o Atlântico Sul (COSTA, 2012), que

investimentos do orçamento federal ao poder marítimo, reforçando seu prestígio e sua fatia na atribuição do Tesouro Nacional.

reproduzem aspectos reificantes do discurso geopolítico. Essa é, aliás, uma contradição que aparece reiteradas vezes no campo: para além dos generais brasileiros – Golbery e Meira Mattos, já citados, - vide, por exemplo, o trabalho seminal de Yves Lacoste – *Geografia: Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra* (2012) – que tece uma poderosa e demolidora crítica sobre os fundamentos da Geopolítica como disciplina ao serviço do “poder”, para, ao final de sua tese, declarar a preeminência da abordagem geográfica e professando que “é preciso terminar com essa proscrição do raciocínio geopolítico” e, conseqüentemente, restabelecer seu papel central na formulação das políticas do Estado, uma vez que o “raciocínio geopolítico não é por essência ‘de direita’ ou ‘de esquerda’ [mas, sim,] um instrumento conceitual que permite aprender toda uma margem da realidade” (LACOSTE, 2012, p. 127). Essa oscilação entre crítica e reprodução do discurso geopolítico parece ter, de certa forma, origem na própria constituição acadêmica do campo da geopolítica. Poucos são os autores que, de fato, possuem uma proposta acadêmica de ruptura do elo fundamental entre território e poder; entre esses, estão, por exemplo, autores identificados com a “antigeopolítica”, discurso que busca explicitamente romper com a geopolítica e, a partir de influências pós-materialistas e pós-coloniais, reconstituir o espaço em bases anti-imperialistas que promovam não o acúmulo de poder e o desenvolvimento do Estado, mas, sim, a justiça social, a emancipação humana, a democracia e um ideário ético (LIMA, 2013; KONRAD, 1998).

Assim, Child (1979, p.89), acompanhado por outros autores como Miyamoto (1989), reforça como a geopolítica assumiu um papel especial na formulação do pensamento latino-americano sobre Relações Internacionais e mesmo sobre a construção nacional, funcionando como ferramenta intelectual e prática no ordenamento do projeto de nação, no projeto de Brasil-potência:

Geopolitics in the sense used by contemporary Latin American writers, of course, rejects this aspect of the German geopolitical school, but generally accepts the basic concept of the state as a living organism that responds to geographic, political, military, economic, demographic, and psychological pressures in its struggle to survive in competition with other states. The significance of geopolitical thinking in Latin America as an intellectual framework for international relations and national development. [...] Given the historic political role the military has played in Latin America, especially in the Southern Cone, it is clear that a study of geopolitical thinking in the area can provide valuable insights into the national and international perceptions these military men hold (CHILD, 1979, p.83).

Para Guzzini (2012, p.53), o pensamento geopolítico assumiu uma posição central no pensamento da *intelligentsia* local naqueles países em que o campo das Relações Internacionais se desenvolveu de forma tardia ou se desenvolveu a partir de instituições do Estado, notavelmente entre diplomatas e militares. Esse seria, sem dúvida, o caso do Brasil, o que explicaria a força da geopolítica na produção do país sobre Relações Internacionais. Guzzini aduz como o discurso geopolítico se torna, assim, uma “tradição acadêmica” que baliza os limites do debate, os assuntos relevantes, os atores empoderados, os conceitos e as prioridades em matéria de política externa – temas e agentes quase sempre ligados às ambições do Estado enquanto ator internacional.

Nesse sentido, o estudo de Guzzini (2012, p.3) aponta que o retorno da geopolítica – ou, melhor, o ressurgimento do discurso geopolítico no debate sobre política internacional – seria não apenas o resultado da realidade de poder dos Estados, mas também de uma “crise de identidade” (ou “insegurança ontológica⁴⁷”) das instituições que comandam a política externa e a política de defesa, no pós-Guerra Fria. Assim, ao mobilizar o discurso geopolítico, alegando critérios materiais e “objetivos” para a formulação de uma “grande estratégia nacional”, instituições como os militares e os diplomatas reposicionar-se-iam no debate nacional, de forma a disputar recursos escassos. No caso brasileiro, isso é sensível, principalmente, às instituições militares que, com a redemocratização (desaparecimento do “inimigo interno”) e com o fim da Guerra Fria (desaparecimento da “ameaça comunista”), precisou reimaginar e reformular sua missão, adaptando-a ao contexto nacional contemporâneo. Mais uma vez, ideologemas como o da Amazônia Azul ou a invocação da proteção de recursos naturais por meio do emprego da dissuasão militar tornaram-se fundamentais para reposicionar as instituições militares no debate nacional, dando novo sentido a essas burocracias na política nacional.

Essa argumentação explicaria porque a geopolítica é tão forte e tão presente nas análises sobre o Atlântico Sul. A “nova” geopolítica do oceano não aduziria, portanto, nada de novo, mas seria, sim, a continuação e a atualização de uma tradição que olha para o futuro do

⁴⁷ O conceito de Segurança Ontológica surgiu como ideia complementar ao conceito de segurança física/material, que domina os Estudos de Segurança Internacional. Em suma, essa ideia aponta que algumas práticas de segurança são rotinizadas e, portanto, tornam-se parte constitutiva da identidade dos agentes. Seguindo essa linha argumentativa, certas escolhas dos Estados não se justificariam apenas por motivos estratégicos, tais como busca por mais poder ou busca por maior segurança; elas seriam, entretanto, resultado de práticas rotinizadas, as quais são importantes na medida em que definem as identidades dos agentes e das instituições. Isso não significa dizer que tais escolhas seriam irracionais: para a bibliografia sobre Segurança Ontológica, elas são racionais pois operam uma constelação de significados e identidades que constituem a realidade construída por práticas sociais dos atores internacionais. Nesse sentido, a ideia de segurança ontológica está umbilicalmente ligada à agenda de pesquisa sobre a importância das percepções subjetivas e da identidade dos agentes sobre o comportamento dos Estados.

país e do sistema internacional a partir da matriz intelectual da geopolítica, entronizada nas instituições que formam o núcleo da comunidade epistêmica de política externa e de defesa do país.

O Brasil possui uma imaginação geopolítica particular, moldada em função de sua vastidão territorial, de seu passado colonial e da gênese do pensamento geográfico ligado ao processo de consolidação de um Estado periférico. Cada país possuiria, outrossim, uma imaginação geopolítica própria, com diferentes genealogias, que influenciariam de diferentes modos o pensamento sobre política externa das elites decisórias. Essa imaginação geopolítica estende-se, frequentemente, sobre o espaço marítimo, criando interpretações singulares sobre os contornos dos oceanos e sua função na inserção internacional do Estado. No Atlântico, diversos países ribeirinhos sustentam versões particulares sobre a configuração desse espaço; cabe, agora, observar rapidamente algumas dessas narrativas sobre o objeto de estudo desta tese.

2.2.2 “Fronteiras” atlânticas: projetos para um oceano

Com os mares ou com as regiões nas quais a componente marítima joga um papel central, a questão da fronteira se torna mais problemática e muito mais fluída. Como sublinha Steinberg (2001, p.209), em seu livro – *The Social Construction of the Ocean* –, o mar é um amplo espaço onde relações sociais são imaginadas, moldando aspectos da estratégia militar e da governança política sobre o uso e o valor econômico e político dos oceanos. De fato, Ken Booth (2014) salienta como os mares voltaram a agenda contemporânea de Relações Internacionais justamente porque são espaços cada vez mais “territorializados”, onde diferentes interesses estratégicos e econômicos se entrecruzam e onde dinâmicas de cooperação/competição têm se proliferado, desde a década de 1970. Parte desse jogo de territorialização inclui, justamente, o estabelecimento de narrativas que dão os contornos e as fronteiras estratégicas do espaço marítimo, moldado por percepções compartilhadas entre as elites decisórias dos países ribeirinhos⁴⁸. Nesse contexto, jogam papel especial a imaginação geopolítica dos Estados, e seus principais *decision-makers*.

⁴⁸ É ilustrativo, nesse sentido, o depoimento dado por Nelson Jobim, ex-Ministro da Defesa, ao CPDOC/FGV, no qual ele reconstrói uma visita aos EUA para discutir, em rodas acadêmicas, os contornos do Atlântico Sul. Diz ele: “sou convidado para participar de um debate na [George] Washington University, um debate sobre a Bacia do Atlântico, e tinha um professor de direito internacional, um especialista lá dessa Universidade de George Washington que centralizou. Então nós fomos na reunião, e quando eu chego na reunião, eram todos os países do Norte – Portugal, França, Espanha, Inglaterra e tal, e os Estados Unidos –, e do Sul, do Atlântico Sul, só tinha eu, do Brasil; e um angolano; e outro, se não me engano, da Namíbia. E pelos Estados Unidos estava

No vasto meio atlântico, essas percepções podem variar consideravelmente, ensejando diferentes projetos e narrativas para um mesmo oceano. A bibliografia acadêmica e os documentos oficiais brasileiros colocam, reiteradamente, os países do hemisfério norte como atores extrarregionais, ainda que certas nações, como Portugal, certamente se enxergam como parte constitutiva da história do Atlântico Sul. Já para outros países, aquilo que o Brasil percebe como parte do “espaço sul-atlântico” é, de modo ampliado, parte da África ocidental (*West Africa*, na bibliografia de origem anglo-saxã). Muitas vezes, o grande espaço do Atlântico Sul se subdivide em quadrantes estratégicos menores, como o entorno das Malvinas/Falklands ou o intenso e complexo Golfo da Guiné, que tem despertado o interesse estratégico de diversas potências. Como salienta Felipe Alencastro (in: MORELLI et al., 2015), historiador cujo trabalho é um marco dos estudos atlânticos contemporâneos, “há várias Áfricas e há regiões do continente que est[ão dentro] e fora do mundo atlântico”. Cabe analisar, rapidamente, algumas dessas narrativas sobre o Atlântico.

Os EUA constituem um exemplo interessante de como a identidade estratégica de um oceano pode variar ao longo do tempo. O Atlântico Sul ganhou uma relevância especial para os americanos durante o engajamento aliado na Segunda Guerra Mundial, como já abordado em seção anterior. Durante a Guerra Fria, a região teria oscilado na agenda de prioridades da defesa norte-americana, variando desde uma indiferença negligente até uma preocupação estratégica que se confundia com arroubos de intervencionismo. Importante notar que a figura do “*South Atlantic*”, como objeto estratégico, é recorrente em vários relatórios e documentos estratégicos do Departamento de Defesa, corroborando que os americanos diferenciavam, do ponto de vista da formulação política e estratégica, as duas porções do oceano. Um estudo do *US Army College* de 1976, obtido na biblioteca da *National Defense University* – que possui uma compilação de diversos dos *reports* sobre a situação do Atlântico Sul nos anos da Guerra Fria – sintetiza a visão dos EUA sobre a região, naquele contexto político:

aquele antigo embaixador da ONU, aquele que tinha um nome meio português [John Negroponte]... Que tinha sido representante dos Estados Unidos na ONU em 2000. Aí esse cidadão expôs a necessidade de você dar um tratamento igualitário e não haver mais a divisão entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul e que tinha que ser uma discussão global. Aí eu ouvi aquele negócio todo e tal e eu percebi logo que eles queriam era qual era a minha opinião daquilo. [...] ‘Queremos ouvir a opinião do Brasil. Qual é a posição do Brasil?’ Eu disse: ‘Olha, é muito difícil eu dialogar com os senhores’, falando para o americano. ‘É muito difícil. Eu não sei a que vocês estão se referindo.’ ‘Mas como? Nós estamos falando sobre o Atlântico.’ ‘Não. Eu não sei do que vocês estão falando. Porque o Atlântico, para os Estados Unidos, vai até a Praia de Copacabana. Os senhores não firmaram a Convenção de Montego Bay. Como é que eu vou discutir o Atlântico, como é que eu vou discutir a plataforma continental, a extensão do bordo exterior da plataforma continental, o domínio sobre a zona econômica exclusiva, se os senhores não têm essa regra? Então, como é que eu vou discutir? Eu não tenho como discutir com os senhores esse assunto porque a sua concepção de águas internacionais é completamente distinta da minha. Logo, não vamos falar.’ (JOBIM, 2013, p.24-25).

Some Analysts argue that the US has few real interests in the South Atlantic and should not become involved at all. This argument leads to a dangerous gamble that the Soviet Union may move in the region but will usually fail. The consequences of losing too many such gambles are too serious for a great power to accept. Few regions have no importance to a great power, even if that interest is denial of a region's resources or lines of communications to a major rival [...] The South Atlantic is no longer a route to nowhere or a region where the US has no interests. Soviet Policy in Africa and capabilities in the South Atlantic may threaten long-range US, Western, European and Brazilian interests. The immediate impact will have more political than military importance (ROBERTS, 1976, p.21).

É interessante como o trecho acima aduz, primeiro, como haveria um debate sobre a relevância estratégica de um maior envolvimento ou não dos americanos na região. Em segundo lugar, os EUA demonstrariam interesse estratégico na área justamente em reação a uma ameaça de outra potência, fora da região atlântica – a União Soviética (reação parecida em relação à presença chinesa nos dias atuais). Em terceiro lugar, o documento ressalta como o Atlântico “não seria mais uma rota para nenhum lugar”, aduzindo uma renovada importância estratégica do oceano, na década de 1970, algo repetido por vários analistas até os dias atuais. Finalmente, o texto fala como as transformações do contexto do Atlântico Sul possuiriam não só implicações estratégicas de relevância militar, mas, sobretudo, políticas⁴⁹.

Com o declínio da Guerra Fria e a dissipação da ameaça soviética, o Atlântico Sul desaparece dos relatórios e dos documentos estratégicos norte-americanos. De fato, a região parece perder importância para os estadunidenses, que, devido à abundância de meios militares, de sua força econômica e seu *status* de superpotência, poderiam facilmente exercer sua hegemonia militar e política na região. Assim não existem menções explícitas ao “*South Atlantic/Southern Atlantic*” na estratégia norte-americana, e a região continuaria sob a competência dividida de dois comandos militares dos norte-americanos: o *SOUTHCOM* - responsável pela América do Sul e Central, incluindo a costa atlântica, a costa pacífica e o Caribe – e o *AFRICOM* - responsável pela África, desde 2008, tanto em sua costa ocidental quanto oriental⁵⁰.

⁴⁹ Curioso notar que o mesmo documento menciona que os EUA deveriam cooperar com as autoridades brasileiras em prol da estabilidade regional, citando, inclusive, como a imprensa pátria acreditava que o Brasil deveria se impor uma potência no Atlântico Sul. Diz, na íntegra, o relatório: “*Argentina is too unstable, and South Africa is too controversial, leaving Brazil as the most logical regional partner with whom to establish a close association in defense of the South Atlantic. A recent editorial in Rio de Janeiro's Jornal do Brasil stated that as a result of Soviet and Cuban moves in Africa, 'it is a geographic imperative that Brazil become a naval power in the South Atlantic'*” (ROBERTS, 1976, p.19).

⁵⁰ Até 2008, toda a África estava sob o comando do USCENCOM, responsável também pela Europa. Com a criação do *AFRICOM*, os americanos pretendiam aumentar o seu engajamento na África, fazendo um contraponto à crescente presença chinesa. O tema será tratado com maior detalhe no capítulo 3.6 desta tese.

Para além dos documentos oficiais, é importante notar como tem ganhado força, nos últimos anos, em parte da comunidade epistêmica de política externa norte-americana, a ideia sobre o renascimento de uma “Bacia Atlântica” ou um “Hemisfério Atlântico” – “*Atlantic Basin*” e “*Wider Atlantic*”, em expressões de língua inglesa –, onde não haveria mais a distinção entre a porção norte e sul do oceano (LESSER, 2010; HAMILTON, 2014). Lesser e Aynaoui (2014, p.3) argumentam que assim como os *decision-makers* norte-americanos abraçaram a ideia de *Pacific Basin/Pacific Rim* para organizar, geográfica e estrategicamente, os interesses dos EUA na Ásia, a *intelligentsia* estadunidense deveria prestar maior interesse à figura estratégica da Bacia Atlântica ampliada. Nesse sentido, a ideia de *Atlantic Basin* seria, assim como a Amazônia Azul brasileira, uma ideia que balizaria a imaginação geopolítica dos norte-americanos sobre amplo espaço atlântico, não mais restrito às relações Norte-Norte, mas emcompassando a dimensão Norte-Sul. Mais do que o desenvolvimento de uma nova perspectiva geopolítica, seria, nas palavras de Lesser (2010, p.4) um “redescobrimiento de padrões históricos” de relacionamento que moldaram a região.

Junta-se a essa narrativa a iniciativa pessoal do ex-primeiro ministro espanhol José María Aznar, notório conservador, na tentativa de impulsionar um projeto intitulado “*New Atlantic Community*”, que busca discutir e propor cooperação em temas de energia, de segurança e de livre mercado que aproximassem o eixo Norte do eixo Sul do Atlântico (AZNAR, 2014). A ideia, debatida com certa representatividade tanto nos EUA quanto no seio do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, idealiza o Atlântico como uma comunidade pacífica e de grande potencial energético, em contraposição ao Pacífico, onde haveria um dinamismo concorrencial liderado pela China. Desse debate surgiu, por exemplo, *The Atlantic Basin Initiative*, coordenada por um *think tank* – o *Center for Transatlantic Relations* – mantido pela *John Hopkins University*, e cuja missão é “ampliar a visão sobre relações transatlânticas para além da moldura da OTAN-TTIP⁵¹ e incluir o ‘resto do Ocidente’: África e América Latina, o ‘Atlântico ao Sul’⁵²”, entendido como uma região “pan-atlântica”, nome que ecoa resquícios da geopolítica ratzeliana e sua divisão do mundo em pan-regiões. De forma semelhante, a Comissão Europeia lançou, em 2013, um “Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica”, documento no qual argumenta

⁵¹ TTIP: *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, projeto de um acordo de livre comércio entre EUA e União Europeia.

⁵² No original: “*The Atlantic Basin Initiative (ABI) is a civil society, transnational movement dedicated to identifying and harnessing the potentials of ‘pan-Atlantic’ cooperation. It aspires to rearticulate and to rejuvenate ‘the West’ by broadening the traditional vision of ‘transatlantic relations’ — still cast through the NATO-TTIP ‘northern Atlantic’ frame — to include ‘the rest of the West’: Africa and Latin America, the ‘southern Atlantic.’*” (Disponível em: <goo.gl/SDLPKs>. Acesso em: 23 dez. 2017).

sobre a necessidade de “internacionalizar a estratégia atlântica”, uma vez que “*L’océan Atlantique ne se limite pas à l’Europe. Il représente une ressource commune et un système unifié reliant le continent européen à l’Afrique et l’Amérique. Tous les États côtiers ont intérêt – et cela relève de leur responsabilité commune – à garantir une bonne gouvernance des océans*”.

O discurso sobre a “Bacia Atlântica” traria consigo uma componente identitária multifacetada. Em primeiro lugar, traz uma noção ampliada de Ocidente – *Western Hemisphere* – que ressalta os laços históricos entre os países que compartilham e, segundo a historiografia recente, que formaram seus principais laços humanos e étnicos no espaço atlântico, argumentos que tentam diminuir, indiretamente, o papel dos chineses na estruturação desse “mundo atlântico”, os quais seriam navegantes de um longínquo continente. Lesser e Aynaoui (2014, p.14) ressaltam que mesmo os governos da região não estando sempre em sintonia (sobretudo em temas sensíveis sobre soberania nacional), há pontos de contato significativos entre as sociedades civis da região⁵³, constituindo-se como verdadeiras “afinidades e interesses locais que reforçam laços atlânticos”. Os autores utilizam-se de um exemplo prático para corroborar o seu argumento: o número de voos diários entre os dois maiores países da região – Brasil e EUA – que supera, por amplíssima margem, as conexões aéreas (e os laços empresariais e interpessoais) Sul-Sul que cortam o Atlântico. Nesse sentido, os autores argumentam que para além do discurso oficial das autoridades brasileiras, existiriam ligações “*people-to-people*” que dariam materialidade a uma identidade atlântica ampliada⁵⁴. Para os autores, esses elementos deveriam contribuir para uma maior cooperação e convergência Norte-Sul, ideia que está em flagrante contraste com o discurso e projeto brasileiro para o Atlântico Sul.

Apesar desse interesse e do ressurgimento de uma bibliografia especializada, não constam menções ao Atlântico Sul em nenhum dos documentos-chave da estratégia norte-americana, como a *National Security Strategy* do Pentágono. Isso porque a *grand strategy* americana continua centrada no Oriente Médio, na ameaça da Coreia do Norte, no terrorismo e nos desenvolvimentos no eixo Pacífico. O Atlântico Sul seria tão somente secundário enquanto cenário estratégico, inclusive porque os americanos continuam a exercer, ao menos em termos militares, uma hegemonia incontestada sobre as águas do oceano, onde os

⁵³ Como a ideia de *Black Atlanticism*, citada no capítulo introdutório, e que é explorada politicamente pela diplomacia norte-americana.

⁵⁴ Logicamente, esse discurso, ideológico tal como qualquer imaginação geopolítica e identitária, poderia ser lido, pelas suas antípodas, como sintoma de uma dependência de longo prazo forjada no eixo Norte-Sul.

americanos poderiam rapidamente agir com os seus meios bélicos, sem qualquer potência que possa diretamente rivalizá-los na área.

Do lado europeu também se apresentam narrativas renovadas sobre a região Atlântica. Portugal, por exemplo, possui uma narrativa particular sobre o oceano Atlântico que merece ser destacada, sobretudo por estar ligada à sua condição de membro da OTAN. O país reconhece os contornos de um Atlântico Sul, mesmo estando em sua porção Norte. De fato, a história do amplo Império Português, que se esgueirou até o Oriente pelas vias marítimas, confunde-se com a história do Atlântico Sul, inclusive em seus episódios mais violentos de colonização e escravidão. A lusofonia seria o núcleo desse Atlântico Sul português, um espaço de “intercompressão entre portugueses, africanos e brasileiros, [...] um continente imaterial, composto de culturas diversas, um espaço fragmentado onde se comunicam e se reconhecem povos e comunidades que partilham, pelo menos oficialmente, a mesma língua” (MADEIRA, 2011, p.89 apud DIONISIO, 2015, p.66). Nesse espaço imaginado, Portugal tentaria se posicionar como intermediário – não apenas cultural, mas também político, como um *pivot* estratégico - entre o Atlântico Sul e o Atlântico Norte, como articulador da OTAN, de modo a angariar dividendos diplomáticos de sua posição histórica (LIMA, 2016). A narrativa lusa para o Atlântico seria, portanto, misto de uma versão romantizada de seu passado colonial e de uma versão material, pragmática, de um pequeno país que possui como última cartada diplomática seu prestígio e seu capital político na África lusófona. Assim, os lusos reconhecem e reforçam a existência de dois Atlânticos para, ao final, instar a junção dessas duas metades em uma única bacia euro-atlântica reunificada, passando, preferencialmente, pelo beneplácito da diplomacia portuguesa.

Não por acaso, outrossim, Portugal é um dos principais interlocutores para que a OTAN olhe para o seu “flanco sul” (SEABRA, 2014, p.335). Como ressaltam Abdenur e Marcondes (p.16-17), os lusos, juntamente com os espanhóis⁵⁵, foram responsáveis pela “Iniciativa sobre o Atlântico Sul”, de 2009, a qual instigou manifestações públicas de rechaço do então Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, sobre a presença OTAN na região. Essa presença seria desdobramento da expansão do raio de ação e das competências da organização após a Guerra Fria, realidade geralmente designada como “*expanded engagement*” ou “*out-of-area operations*”. Ainda que esse interesse não seja absolutamente novo – o brasilianista

⁵⁵ Lima (2016) remonta que a iniciativa foi obra do diplomata espanhol Miguel Ángel Moratinos, quem buscou reunir, em 2009, em Cabo Verde, catorze países africanos (Camarões, Cabo Verde, Marrocos, Nigéria, Senegal, Angola, África do Sul, Costa do Marfim), três sul-americanos (Argentina, Brasil e, curiosamente, Venezuela), e três europeus (Portugal, Espanha e França), sendo que o Brasil teria sido a parte mais reticente quanto ao encontro.

Andrew Hurrell já aventava essa possibilidade em um capítulo publicado em 1988 -, ele se tornou mais intenso na primeira década dos anos 2000. Isso porquê, nas palavras de um especialista italiano (in: HOAGLAND, 2015), as maiores ameaças à segurança da Europa viriam, atualmente, “do Sul”: terrorismo e as migrações internacionais (CHIVIS, 2016), “securitizadas” pelo hemisfério norte. Assim, a OTAN estaria aumentando, paulatinamente, sua presença e seu interesse nos assuntos localizados na porção Sul do oceano (ainda que com um grau de comprometimento e publicidade muito menor do que aquele desejado pelos portugueses⁵⁶); isso se comprovaria por meio da intensificação de exercícios multilaterais coordenados pela OTAN e pela focalização de interesses estratégicos da organização, sobretudo nos quadrantes marítimos do Golfo do Aden, ao leste da África, e do Golfo da Guiné, ao oeste (SMITH-WINDSOR; PAIVA, 2014). Ainda que seja um interesse menor da OTAN, a reestruturação do mecanismo de defesa e os diversos interesses das nações que compõem a organização fazem com que cresça a movimentação da Aliança do Atlântico Norte nas latitudes sul do oceano.

Um dos poucos países europeus, além de Portugal, que utiliza explicitamente o conceito estratégico de Atlântico Sul é o Reino Unido. Isso se deve, basicamente, a dois fatos: um histórico, já os geógrafos britânicos teriam sido os principais difusores do termo *South Atlantic Ocean* no século XIX, como “testemunho de quem controla, também cartograficamente, os oceanos” (LOIS; GARCIA, 2009, p.35), e um propriamente geográfico, já que o Reino Unido possui uma herança territorial plasmada nas sete ilhas⁵⁷ que cortam o espaço sul-atlântico e que dão uma presença permanente do país na região, resquício de seu imperialismo oitocentista. O mapa abaixo, extraído de artigo do professor Wanderley Messias da Costa, demonstra a posição das principais ilhas britânicas, com destaque para as Malvinas – por seu histórico conturbado em relação à Argentina – e a ilha de Ascensão, onde EUA e Reino Unido dividem uma base militar.

⁵⁶ Os portugueses teriam sido os principais patrocinadores da inclusão de referências à África nos documentos estratégicos da organização, sobretudo no novo “*Strategic Concept*”, compacto das principais diretrizes da organização, lançado em 2010; teriam tentado, também, a inclusão explícita do termo Atlântico Sul: não obtiveram em sucesso em nenhum desses pleitos, uma vez que a OTAN preferiu um texto de caráter genérico, que não suscitasse sensibilidades ou desconfianças extrarregionais.

⁵⁷ São elas: a ilha de Santa Helena, a ilha de Ascensão, a ilha de Tristão da Cunha, a ilha de Gonçalo Álvares, as ilhas Órcades do Sul, as Falklands/Malvinas, e as Ilhas Gérgia e Sandwich do Sul.

Figura 4: Presença Britânica no Atlântico Sul

Fonte: COSTA, 2012, p.17.

A importância marítima dos britânicos no Atlântico Sul encontra lugar, por exemplo, nos atuais documentos estratégicos do país, entre os quais merece destaque o *Strategic Defence and Security Review* de 2010 (REINO UNIDO, 2010), o “Livro Branco” do Reino Unido que, junto com o *National Security Review*, elencam as prioridades de defesa do país, até 2020. No documento, o Reino Unido projeta a necessidade de uma força de dissuasão nuclear com atuação contínua no Atlântico Sul e em outros territórios ultramar do país, reiterando a necessidade de manutenção das bases nas Malvinas/Falklands, em Ascensão e também nas ilhas da Geórgia do Sul e das Ilhas Sanduíche do Sul. É curioso como os britânicos não comentam essa presença como um vetor de cooperação na bacia atlântica, mas destacam tão somente o aspecto operacional dessas ilhas para eventuais forças expedicionárias e para apoio logístico de seus “aliados”, principalmente da OTAN. Logo, percebe-se que, apesar de usar e destacar o Atlântico Sul como parte de sua imaginação geográfica, o Reino Unido possui uma concepção diferenciada do valor estratégico do oceano e de seu papel na política externa de Londres, uma vez que o espaço marítimo seria mais uma preocupação territorial em serviço da manutenção de um legado colonial, do que uma oportunidade de *region building* por parte dos britânicos.

Já a França não utiliza o termo Atlântico Sul e enfatiza, em seus documentos, a sua presença na região por meio dos *Territoires d’outre-mer*⁵⁸, principalmente a Guiné Francesa e

⁵⁸ Destaca-se que os franceses possuem, assim como os britânicos, uma presença extensiva no Atlântico Norte (sobretudo no Caribe) por meio de heranças territoriais de seu empreendimento imperialista no século XIX.

os seus territórios no Caribe⁵⁹. Do outro lado do Atlântico, na costa africana, os franceses destacam a *Francophonie* e suas ligações culturais com os países que compartilham da língua francesa, ou em termos mais gerais, da África ocidental. Na perspectiva francesa, assim como na portuguesa, é o esplendor da língua e da cultura que garante a presença francesa nesse espaço.

De fato, em sua *Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes*, de 2015, documento apelidado de *Livro Azul* francês, existem menções ao Atlântico enquanto conjunto expandido, que inclui Norte, Sul e Caribe. Assim como os americanos, os olhos franceses dedicam boa atenção aos subcomplexos geográficos – como o Golfo da Guiné. O documento, criado por uma comissão interministerial francesa, apresenta preocupações majoritariamente econômicas – destacando que a “economia marítima” seria responsável por quase 14% do PIB francês – e de meio ambiente, mas também coloca alguns desafios de segurança em pauta, sobretudo a questão da pirataria, da pesca ilegal, do tráfico de drogas (oriundo principalmente do Caribe e do Brasil) e da dificuldade de monitorar o largo espaço Atlântico. Apesar de não identificarem a figura estratégica do Atlântico Sul, os franceses exercem uma presença fundamental nos assuntos da costa africana sul-atlântica e possuem um contingente importante de tropas estacionadas na região. Ou seja: apesar de não darem relevância para uma concepção de Atlântico Sul, os franceses são um dos Estados mais ativos nessa região.

Algo semelhante ao que acontece com a China. A figura cartográfica do Atlântico Sul não aparece como uma componente do pensamento estratégico chinês⁶⁰ apesar de o país ter se tornado o ator econômico mais importante na região e de ter aumentado, significativamente, seus laços políticos com os países ribeirinhos do oceano, como os próximos capítulos demonstrarão. Assim, a posição chinesa no Atlântico Sul continua ser de um pragmatismo extremo, principalmente ligado a temas econômicos.

A presença chinesa se tornou tão decisiva que teria incitado a “imaginação geopolítica” de seus competidores: muitos analistas das relações internacionais – sobretudo norte-americanos, mas também brasileiros – passaram a utilizar o termo “*string of pearls*” (o “colar de pérolas⁶¹”) para designar a componente marítima e territorial da expansão do poder

⁵⁹ E também no Atlântico Norte, com a ilha de *Saint-Pierre et Miquelon*, último território francês na América do Norte: uma pequena ilha a apenas alguns quilômetros de distância da costa canadense.

⁶⁰ O qual permanece em grande parte de difícil acesso, em função da secretividade do governo de Pequim e das barreiras culturais que impedem um estudo aprofundado do pensamento chinês sobre relações internacionais. Essa pouca transparência alimenta, sem dúvida, a imaginação geopolítica dos ocidentais sobre os movimentos estratégicos dos chineses.

⁶¹ O termo, em si, não é novo, sendo utilizado muitas vezes para descrever outro “colar de pérolas”: o das ilhas britânicas no Atlântico Sul. A utilização do termo para ler as ações chinesas é que constitui fato novo.

chinês. Assim, Pequim estaria supostamente construindo uma rede estratégica de portos e bases militares (muitas delas “disfarçadas” como grandes *hubs* de uso comercial, como o construído em Walvis Bay, na Namíbia⁶²) em pontos estratégicos que cortariam o oceano Pacífico, chegando até o Oceano Atlântico, criando um cinturão logístico para o fornecimento de recursos naturais e assegurando uma presença ostensiva do poder militar chinês enquanto ator global (EDENS, 2015; TIEZZI, 2013). Com a oficialização da presença militar chinesa no Djibuti, país-chave no controle das rotas marítimas que cortam o leste africano (e que já conta com presença militares de outros atores como EUA, França, Reino Unido, Rússia, Coreia do Sul, entre outros), e a possibilidade de que os chineses firmem um acordo para construir uma estação “científica” na cobiçada ilha portuguesa de Açores, ocupando o espaço deixado pelos norte-americanos (SHI; ENGLE, 2016), a tese do “colar de pérolas” ganhou ainda mais força na mente dos analistas ocidentais. A chegada dos chineses ao Atlântico Sul, com meios militares, seria apenas uma questão de tempo, para esses analistas.

Alguns autores (YUNG; RUSTICI, 2014, p.14) demonstram, por meio de um *process tracing* do conceito de *colar de pérolas* chinês, como a ideia teria surgido, pela primeira vez, em um relatório de uma consultoria particular norte-americana – a *Booz Allen Hamilton* – sobre recursos energéticos e que, a partir desse documento, a ideia começou a circular entre analistas e *decision-makers* estadunidenses. Assim, a análise que era puramente especulativa começou a ganhar *status* de conceito analítico em textos da Academia e da imprensa, moldando a “imaginação geopolítica” sobre a presença chinesa no Atlântico Sul. Isso demonstra como a “imaginação geopolítica” funciona, também, como lente pretensamente “teórica” para avaliar as ações do “outro”, criando expectativas, moldando interesses e balizando as escolhas sobre política externa.

Finalmente, vale apontar como alguns países da costa africana possuem narrativas próprias sobre o valor estratégico do Atlântico Sul. De modo amplo e generalizado, Kornegay (2013, p. 80) comenta como o Atlântico “*forms one part of what might be referred to as a quadrilateral encirclement of geostrategic spatial interdependencies intruding into its affairs*”, sendo que essa dimensão quadrilateral incluiria o vetor América Latina-África, o vetor África-Europa e o vetor África-Ásia, com diversos entrecruzamentos espaciais. A África do Sul, por exemplo, é um caso particular: trata-se de país que busca explorar, politicamente, sua condição singular de país banhado pelo Atlântico Sul e pelo Pacífico, estabelecendo-se como ponte entre o polo dinâmico da Ásia e o ocidente banhado pelo Atlântico

⁶² O que alguns autores têm chamado de “instalações logísticas de uso dual” (*Dual Use Logistics Facility*)(YUNG; RUSTICI, 2014, p.14).

(KORNEGAY, 2011). Logo, Pretoria estaria interessada em cooperar estreitamente com iniciativas como a ZOPACAS, porém também veria com bons olhos uma maior presença de atores asiáticos na região, sobretudo os indianos, de forma a reforçar a singularidade da posição territorial sul-africana.

Cabo Verde é outro exemplo de país com uma perspectiva particular sobre o valor estratégico do Atlântico Sul. Os cabo-verdianos enfatizam a imagem de um “Atlântico Médio” como recorte geográfico que destaca a zona de contato entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, onde está localizado o arquipélago. Para o país, sem recursos naturais expressivos e com uma economia de proporções microscópicas, a sua relevância geoestratégica como *pivot* do Golfo da Guiné e de passagem entre os dois hemisférios torna-se um dos poucos ativos de barganha na arena internacional (RAMOS, 2016). Cabo Verde busca, assim, tirar “proveito da realidade de uma Nação que se gerou e se vai consolidando a partir da cooperação de povos e culturas oriundos dos dois espaços geográficos”, a África e a Europa (MADEIRA, 2013, p.1). Consequentemente, Cabo Verde tem utilizado essa sua posição particular para cooperar com a OTAN – relação cada vez mais intensa (VARELA, 2007; GARCIA, 2017), com a ZOPACAS e com outros países africanos em arranjos regionais localizados ou bilaterais, fazendo de sua posição territorial um item de barganha, reforçada pela narrativa do Atlântico Médio. Assim, Cabo Verde defenderia uma maior integração Norte-Sul, em um arranjo no qual o pequeno arquipélago atuasse na “segurança Euro-atlântica e no desenvolvimento de uma nova dimensão de parceria Sul-Sul [...] para que o Atlântico seja um corredor de paz e de estabilidade política” (MADEIRA; MONTEIRO, 2016, p.1). A perspectiva cabo-verdiana teria sido, inclusive, tema de discussão durante a visita de Nelson Jobim à Praia; segundo um telegrama diplomático que narra os detalhes do encontro: “a ministra de Defesa Nacional reiterou a proposta cabo-verdiana relativa à criação de nova Zona de Paz, no Atlântico Médio (sic)⁶³, que releva as peculiaridades da situação geográfica de seu país⁶⁴”. Logo, a imaginação geopolítica de Cabo Verde e sua autopercepção sobre o seu rol geográfico encontra-se em contradição com os desejos brasileiros de insular o Atlântico Sul da influência do Norte; apesar de Brasília e Praia terem aumentado significativamente sua cooperação nos últimos anos, a ilha de Cabo Verde continua intensamente aberta a cooperação com diferentes vetores de inserção internacional.

⁶³ É curioso, e digno de nota de valor linguístico, que o diplomata que relatou o encontro ter percebido a expressão Atlântico Médio como um equívoco por parte de sua interlocutora cabo-verdiana.

⁶⁴ Telegrama nº 391, 28/05/2009. De Ministério das Relações Exteriores para Major Brigadeiro do Ar Paulo Roberto Pertusi, Diretor de Assuntos Internacionais do Ministério da defesa. Ano 2009.

Muitos países africanos, assim como Cabo Verde, entendem que um Atlântico Sul aberto ao Norte aumentaria a capacidade de barganha e a relevância da África nos assuntos internacionais. Angola, por exemplo, chegou a demonstrar opinião nesse sentido durante a reunião ministerial que reinaugurou a ZOPACAS⁶⁵, em 2007. Na ocasião, o chanceler angolano João Bernardo Miranda teria arguido que a reunião desse mecanismo deveria contribuir para que o a região transcendesse o mero “conceito geográfico e adot[asse] uma perspectiva geoestratégica” ampliada, o que incluiria “estender-se a todos os países banhados pelo Oceano Atlântico”, não só do hemisfério sul. Apesar de sustentarem a ideia de Atlântico Sul, os angolanos, assim como os cabo-verdianos, simpatizam com a ideia de uma região aberta à cooperação, de forma a projetar Angola como um país-chave na intersecção dos interesses do eixo Norte-Sul e Sul-Sul.

Por fim, a União Africana criou, em 2012, um conceito novo e particular, o “Domínio Marítimo da África” para designar suas águas territoriais, abertas à cooperação internacional, mas reafirmando um discurso de soberania sobre o entorno marítimo do continente. A expressão apareceu pela primeira vez na Estratégia Marítima Integrada da África 2050”, documento que, sem citar Atlântico ou Pacífico, busca uma autoafirmação dos países africanos sobre seu entorno marítimo, cada vez mais cobiçado como ativo estratégico. Trata-se, por um lado, de uma reafirmação de soberania e, por outro, um convite a parceiros estrangeiros para a cooperação.

Notas Finais

A ideia de imaginação geopolítica joga uma luz crítica e uma dose de reflexividade sobre o desenvolvimento da bibliografia sobre Atlântico Sul, além de fornecer subsídios para entender as diferentes perspectivas geográficas, os diferentes interesses e os diferentes projetos de poder que perpassam o oceano. Serve, também, para entender como muitas vezes a percepção sobre o valor geoestratégico do Atlântico Sul pode ter diferentes conotações para os diferentes atores banhados pelo oceano, o que torna mais complexa a construção de uma região sul-atlântica, tema que será retomado no último capítulo desta tese. Finalmente, buscou-se oferecer, ainda que modestamente, caminhos alternativos para se abordar o problema dos “espaços marítimos” para além das associações tradicionais ligadas à estratégia militar e aos clássicos do “poder marítimo”, desde Alfred Mahan até Geoffrey Till (2004),

⁶⁵ Tema que será abordado em detalhes no Capítulo 3 desta tese.

pensando não só o oceano como ativo estratégico, mas como um elemento do *region building* e das trocas intersubjetivas entre os Estados. Acredita-se que essas considerações ajudam a entender o Atlântico Sul – ou aquilo que chamamos de “nosso Atlântico” – como um espaço em construção e, fundamentalmente, em disputa.

Ajudam a entender, pois, como existem diversos projetos Atlânticos que oferecem diferentes possibilidades de cooperação e de barganha. Para o Brasil, cuja ambição central é colocar-se como *global player* com forte liderança regional, o cenário ideal seria *insular* o Atlântico Sul de influências externas, constituindo-o como espaço exclusivo de cooperação e de defesa de uma soberania nos moldes Sul-Sul; já para os países do Norte, a ideia de um Atlântico expandido seria útil para reafirmar uma proeminência a econômica, cultural e militar sobre uma região em que historicamente exerceu sua hegemonia, mas que atualmente encontra-se ameaçada pela crescente presença chinesa; ou, ainda, para os países africanos, versões particulares sobre a dimensão do Atlântico, de modo transformar a posição geográfica privilegiada de alguns Estados em item de barganha e inserção internacional. Logo, o Atlântico, de múltiplas fronteiras, seria um espaço estratégico fragmentado, onde se inter cruzam diferentes narrativas e dimensões de cooperação/concorrência.

Esses conceitos também auxiliam a entender as diferentes percepções sobre as ameaças que perpassam o espaço atlântico. Diferentes identidades e diferentes imaginações geopolíticas podem levar a diferentes prioridades e diferentes prioridades de cooperação, diferentes projetos de região e matéria de segurança internacional. O próxima seção aborda essa temática.

2.3 Os problemas de segurança no Atlântico Sul no século XXI

Quais são os principais desafios de segurança no Atlântico Sul no início do século XXI? Qual é o valor estratégico desse espaço marítimo no contexto do pós-Guerra Fria? Quais são as ameaças na visão de cada um de seus atores? Como isso afeta os moldes da cooperação atlântica em matéria de segurança? Essas são algumas das perguntas que guiam o desenvolvimento da bibliografia sobre o tema, nos últimos anos.

Apesar de desfrutar de uma paz estável - quando comparado com outros espaços marítimos - o Atlântico Sul apresenta uma agenda de segurança complexa e diversificada, consequência dos diversos interesses que perpassam esse espaço de cooperação e de competição. Nesse sentido, a região é palco tanto de preocupações tradicionais de segurança – como soberania de recursos naturais e disputas territoriais – quanto de “novas ameaças” – como pirataria, terrorismo e narcotráfico – que ganharam maior relevância no contexto do pós-Guerra Fria. Sob as duas óticas, trata-se, portanto, de um espaço sob um processo de “securitização” nos últimos anos.

Este capítulo aborda, de maneira sucinta e não exaustiva, alguns dos problemas de segurança que ganharam destaque nesses últimos anos no espaço sul-atlântico. São cinco subtópicos: pirataria e logística marítima; terrorismo; narcotráfico; recursos naturais; e a soberania territorial e as rivalidades geopolíticas. Mais do que apresentar um panorama amplo sobre cada um dos problemas – já abordados por uma vasta e rica bibliografia – o objetivo principal do capítulo é tecer considerações sobre como esses temas afetam a agenda brasileira no Atlântico Sul e suas ambições de ser um ator protagonico na região, ideias que poderão servir de subsídio para a hipótese central dessa tese e para o desenvolvimento teórico da *governança da segurança*, no último capítulo.

2.3.1 Pirataria e logística marítima

A pirataria é uma prática antiquíssima; o seu ressurgimento é um tema contemporâneo, seja pelo aumento desse problema em termos quantitativos, seja porque, em um mundo cada vez mais interdependente, é um fenômeno com impacto transnacional. Na África, duas subregiões entraram no radar estratégico – inclusive das potências -, no últimos anos: o Chifre da África, na África Oriental, e o Golfo da Guiné, na África Ocidental. Esse último têm consequências diretas sobre a agenda de segurança do Atlântico Sul e, segundo

Celso Amorim (2016, p.263), também sobre os interesses econômicos e de segurança do Brasil⁶⁶.

O Golfo da Guiné é composto por Benim, Camarões, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gana, Nigéria, Togo, São Tomé e Príncipe e República do Congo⁶⁷. O problema da pirataria na zona está diretamente relacionado a outras duas questões de segurança: primeiro, à segurança energética, uma vez que o Golfo da Guiné produz cerca de 5,4 milhões de barris de petróleo por dia, segundo dados de 2012, o que representa aproximadamente 15% de toda a produção global; em segundo lugar, o problema se relaciona, de modo mais geral, com a segurança das rotas marítimas do comércio global, tema que tem ganhado relevância na agenda internacional, nos últimos anos. Poder-se-ia argumentar, ainda, que a pirataria está longe de ser apenas um problema de segurança: suas raízes estão na estrutura econômica deficiente dos países africanos, estando, portanto, diretamente ligada a questões estruturais sobre desenvolvimento econômico e *state-building* (BIZOURAS, 2013).

Cerca de 1/3 de todos os ataques piratas na África acontecem no Golfo da Guiné, número que aumentou proporcionalmente após a intensificação da patrulha internacional nas águas do Chifre da África. Do lado oriental africano, a ação de múltiplos atores extrarregionais – EUA, OTAN, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Rússia e, mais recentemente, a China⁶⁸ – contribuiu para a diminuição da pirataria, com origem sobretudo na Somália. Paralelamente, a pirataria na costa ocidental africana aumentou nesse mesmo período, revelando uma dinâmica interligada e circular que começa ganhar contornos de um “problema global” de segurança, justamente por seu impacto econômico que afeta tanto os países centrais – importadores de petróleo – quanto os países ribeirinhos locais, que perdem receitas da exportação de seu principal recurso de exportação, muitas vezes responsável pela maior parte da receita nacional. Somente nas águas de soberania nigeriana, por exemplo, estima-se

⁶⁶ Disse o ex-ministro da Defesa, em entrevista à BBC: “Boa parte do petróleo que importamos vem do Golfo da Guiné ou imediações. Já temos conversado muito com países como Angola e outros, África do Sul, Namíbia, sobre possibilidades de exercícios conjuntos mais amplos. Fomos convidados a participar como observadores de uma reunião africana relativa à segurança do Golfo da Guiné. Mas a responsabilidade primordial é dos países ribeirinhos. Nós poderemos ajudar por dois motivos: solidariedade, que é real na nossa política externa sobretudo em relação à África, mas também por interesse nosso: rotas marítimas, petróleo, empresas brasileiras” (AMORIM, 2016, p.362).

⁶⁷ Esses limites tendem a variar em funções de critérios políticos. O próprio transbordamento das questões de segurança da região tem ampliado os limites dessa definição, incorporando países que antes não eram elencados como parte do Golfo. Angola, por exemplo, não figura como parte do Golfo, mas é um dos atores cada vez mais ativos nos assuntos da região.

⁶⁸ As operações antipirataria no Golfo do Aden constituem, segundo Le Mièrre (2014, p.10) um dos melhores exemplos de cooperação entre diversas marinhas de potências, em torno de um problema comum. Essa maior cooperação não eliminou, contudo, desconfianças entre esses países, que voltaram a emergir com a construção de uma base militar chinesa na região. Trata-se, do ponto de vista teórico, um caso particular de *governança da segurança*.

que a perda mensal seja de US\$1,5 bilhão, em função da pirataria. O gráfico abaixo exibe o número de ataques por ano na região e o mapa exibe os principais pontos de ataques, no ano de 2012.

Figura 5: Número de Ataques Piratas no Golfo da Guiné (1992-2012)

Fonte: BIZOURAS, 2013, p.113. Elaboração do autor.

Figura 6: Mapa com localização de Ataques no Golfo da Guiné (2012)

Fonte: CHATHAM HOUSE, 2012, p.IV.

A pirataria tem operado como um dos principais pontos de securitização do Golfo da Guiné (PIEDADE, 2016; RAMOS, 2015). Consequentemente, tem sido uma das principais plataformas para a “governança da segurança” na região, com crescente presença de potências e países emergentes na região, seja por meio de organizações internacionais ou arranjos bilaterais. Tem, igualmente, promovido um aumento de Empresas Militares e de Segurança Privada, que surgem como “opções de mercado” para tentar suprir uma deficiência de segurança na região, mas que, por outro lado, fragmentam ainda mais a capacidade de uma resposta coordenada e o fortalecimento das capacidades estatais. O Brasil também tem buscado ampliar sua presença na região, por meio de treinamento de tropas locais, exercícios multilaterais ou participação como observador de organizações regionais locais, como a Comissão do Golfo da Guiné. Como afirmou Celso Amorim (2016, p.362-364): “Queremos

evoluir no Atlântico Sul, enfrentando problemas como o da pirataria”, até porque “boa parte do petróleo que importamos vem do Golfo da Guiné ou imediações”,

De modo mais amplo, a securitização do Golfo da Guiné revela um aumento da preocupação com a segurança das rotas marítimas em nível global. Trata-se de um fenômeno que ganhou destaque nas últimas décadas, seja em função de “novas” ameaças como a pirataria, seja em função de preocupações com a possível interrupção de cadeias logísticas por adversários estatais, inserindo as cadeias logísticas dentro de uma *rationale* de estratégia de guerra (COWEN 2016; MARTIN, 2012) ou em uma lógica de “securitização da circulação global” (LOBO-GUERRERO, 2008). Fato é que há uma crescente securitização da logística global: como afirmou a geógrafa brasileira Bertha Becker (2000, p.239) “a logística é uma das raízes da (des)ordem e da globalização/fragmentação” que caracteriza o pensamento geopolítico contemporâneo e dos discursos sobre segurança internacional.

A referência à necessidade de uma maior atenção com a segurança das rotas logísticas do comércio internacional aparece, reiteradamente, como uma das preocupações da Marinha Brasileira e em diversos textos acadêmicos ou jornalísticos sobre o Atlântico Sul, sempre argumentando-se que 95% do comércio internacional do país se dá por via marítima. Esse dado, indiscutivelmente real – são mais de 350 navios diariamente em média e uma circulação de US\$350 bilhões por ano (GARCIA, 2017, p.101) – não é, contudo, uma exclusividade brasileira: na verdade, segundo a Organização Internacional Marítima, 90% de todo o comércio global é realizado por via oceânica.

Nesse sentido, a segurança das rotas comerciais transoceânicas pode ser classificada como um signo ambíguo⁶⁹: pode ser encarada como um “bem público global” – que demandaria, portanto, maior cooperação entre diferentes atores internacionais, de forma a aumentar a provisão de segurança para um bem comum, maximizando os ganhos gerais entre os Estados - ou como um problema de segurança e de “interesse nacional” que resulta em dinâmicas concorrenciais sobre o uso do espaço marítimo - ou seja, um clássico dilema de segurança⁷⁰ que poderia resultar em jogo de soma zero, em uma espécie de “tragédia dos comuns”. Há, na securitização das rotas marítimas, uma inversão da lógica positiva da

⁶⁹ Em sentido análogo àquele proposto pelo clássico de Arnold Wolfers em “*National Security as an ambiguous symbol*” (1952).

⁷⁰ Um excelente exemplo desse problema pode ser observado na abertura de novas rotas marítimas no Ártico: reflexo do aquecimento global, o derretimento parcial das geleiras árticas abriu novas possibilidades de conexões logísticas, reduzindo, significativamente, o tempo e o custo de viagem entre EUA, Europa e a Ásia, regiões que concentram boa parte do comércio internacional. Concomitantemente, países tem crescentemente percebido essas novas rotas como uma vulnerabilidade geopolítica e, consequentemente, um problema de segurança. O evento pode ser entendido, portanto, como um evento ambíguo que causa maior interdependência e maiores preocupações de segurança, inclusive militarização de uma zona anteriormente de pouco valor estratégico.

interdependência: maior quantidade de comércio internacional pode ser percebida como uma vulnerabilidade estratégica, e não como um fator que reduz a desconfiança e a rivalidade interestatal. Por essa razão, o aumento do comércio internacional tem proporcionado uma “geopolítica da logística internacional” que desempenha um papel fundamental na reordenação dos conceitos de espaço e fronteira no meio marítimo⁷¹ (COWEN, 2010), com notável securitização das rotas marítimas. A circulação de discursos – em nível nacional e global - sobre como é necessário aumentar o emprego de meios militares para salvaguardar a segurança dessas rotas demonstra como a emergência de um processo de securitização com consequências ainda pouco estudadas.

Essa percepção de vulnerabilidade é particularmente forte no espaço do Atlântico Sul, em função das características assimétricas da interdependência regional e, no caso de alguns países como o Brasil, em função de experiências antigas de interrupção das rotas marítimas comerciais em eventos singulares, como a II Guerra Mundial, o que contribui para estimular o imaginário de segurança das elites decisórias. Por ser um símbolo ambíguo, a segurança das rotas marítimas pode gerar mais cooperação entre atores ou, contraditoriamente, alimentar dinâmicas de competição como dilemas de segurança e corridas armamentistas.

Outro fato importante é que, apesar do crescimento das interconexões ligando África e América do Sul por meio do Atlântico Sul (GARCIA, 2011; PENHA, 2011) – cuja importância é salientada no Livro Branco de Defesa brasileiro de 2012 -, a maior parte da logística das trocas comerciais entre os dois continentes se dá por meio da triangulação com a Europa (o que duplica os custos e triplica o tempo de viagem) (MAIA, 2015). Grande parte do tráfico marítimo do Atlântico Sul se faz ao longo da costa sul-americana ou africana e, ainda que existam pontos de passagem importantes – como o Cabo da Boa Esperança -, o oceano tem uma importância menor no tráfego global de mercadorias. Como afirma Antônio Ruy de Almeida Silva:

[O Atlântico Sul] tradicionalmente tem sido um espaço marítimo de menor importância relativa. Em termos de via de comunicação e de transporte marítimo, este oceano, na dimensão global, é periférico, tendo em vista que o tráfego mais importante ocorre entre a Ásia, os Estados Unidos e a Europa, apenas passando pelo Atlântico Sul aqueles navios que não podem seguir uma rota mais curta, usando os canais de Suez e do Panamá. Esta situação deverá ser agravada com a ampliação deste último, prevista para estar concluída no final de 2014, quando então permitirá a passagem de navios muito maiores, denominados *New Panamax*. Além disso,

⁷¹ Diz Cowen (2016, p.16-17): “*Supply chains have become a particularly critical object of security policy alongside the rise of globalized trade. It is not unusual to hear government leaders declare the importance of global trade for national security, at times even conflating the two. Concern for economic flows now often trumps geopolitical security strategy such as border closure*”.

tenta-se incrementar uma rota através do Ártico, que, caso se concretize, poderá reduzir consideravelmente o tempo de travessia entre os principais polos econômicos mundiais, afetando ainda mais as rotas do Atlântico Sul (SILVA, 2014, p.201).

2.3.2 Terrorismo

O tema do terrorismo possui uma importância significativa na costa africana sul-atlântica. Enquanto a América do Sul é um continente que tem baixíssima, senão nula, incidência deste problema de segurança, o terrorismo é um dos temas candentes para muitos países da África Ocidental, que é, simultaneamente, um local que exporta dinâmicas de insegurança e que sofre as principais consequências da proliferação desse fenômeno (NKWI, 2015).

De acordo com o *Global Terrorism Index* (2016), alguns países da costa africana sul-atlântica estão entre os mais afetados pelo problema do terrorismo. A Nigéria, em particular, tem se tornado um dos casos críticos de expansão do terrorismo no continente africano, em função do alastramento do *Boko Haram* na região. A incidência do terrorismo nessa região tem aproximado esses países de uma maior cooperação com agências de segurança do Atlântico Norte, sobretudo dos EUA e da OTAN. Como demonstrarão capítulos seguintes, a preocupação com o terrorismo facilita, inclusive, a transferência de armas dos países do Norte para o Sul, além de ser um dos principais fatores na agenda de treinamento de forças armadas dos programas de cooperação com a África.

Assim, é interessante pensar qual seria o lugar do terrorismo em uma agenda de segurança dos países do Atlântico Sul. Países como o Brasil tendem a ver a inclusão da pauta do terrorismo como um apêndice da agenda de segurança dos países do Norte e, em muitos casos, como meras escusas para uma postura intervencionista e ingerente de potências em atuação no hemisfério Sul. Por outro lado, o problema do terrorismo é, para alguns países africanos, um problema central de segurança e que, de fato, os aproxima de uma maior cooperação com o Atlântico Norte. O tema sói aparecer em Livros Brancos dos países africanos ou em estratégias e prioridades dos Ministérios de Defesa desses países, sendo, portanto, uma preocupação no radar desses atores. Vide que, por exemplo, o documento aprovado ao final da reunião da ZOPACAS em Luanda ou o documento final aprovado na

ministerial de Montevideu fazem apenas referências protocolares ao terrorismo⁷², sem maior ênfase ou dedicação em relação à temática.

Assim, o tema do terrorismo permanece como uma possível pauta divergente entre países da região sul-atlântica, em função de prioridades e percepções diferenciadas sobre esse tema.

2.3.3. Narcotráfico

Outro tema que desperta a desconfiança em audiências brasileiras é a inclusão do narcotráfico na agenda de segurança regional. Atualmente, ¼ da produção global de cocaína passa pela África Ocidental, de onde é remetida para o seu destino final, sobretudo na Europa.

Diferentemente do terrorismo – que pouco toca o Brasil –, o narcotráfico é um tema que preocupa as autoridades brasileiras, já que o país está inserido nas dinâmicas transnacionais do tráfico de drogas na região. Por exemplo, 60% dos entorpecentes que chegam a Guiné-Bissau⁷³ – país que se tornou um *hub* do triângulo do narcotráfico de cocaína entre América do Sul, África e Europa – provêm da costa brasileira (SEABRA, 2017, p.316). Assim, o Brasil está inserido nas rotas do tráfico transatlântico, com intersecções importantes entre a costa brasileira, o Golfo da Guiné e a costa angolana, principais rotas desse ilícito (ALI, 2015, p.91).

O problema do narcotráfico propicia uma securitização do espaço sul-atlântico, sobretudo por potências extrarregionais. De fato, o problema ensejou uma aproximação da cooperação entre as contrapartes Norte e Sul do oceano, sobretudo após a Declaração de Lanzarote, de 2009, iniciativa que reuniu 12 países da Europa, América Latina e África⁷⁴ para

⁷² Na Declaração de Luanda, parágrafo 30: “Express the determination of Member States of the Zone to prevent and eliminate terrorism, in accordance with the relevant international conventions and Security Council resolutions”. Já na declaração de Montevideu, parágrafo 53: *Express the determination of Member States of the Zone to prevent and eliminate terrorism, in accordance with international law, including the purposes and principles of the Charter of the United Nations and relevant international conventions and protocols, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law*”. Importante notar que o Plano de Ação de Montevideu, que criou o *roadmap* para a consolidação da ZOPACAS, não faz qualquer menção ao terrorismo.

⁷³ Guiné-Bissau é um caso particularmente complexo no caso do narcotráfico em função do enraizamento das redes criminais nas estruturas do Estado. A marinha do país, à quem caberia o combate do ilícito, estava diretamente envolvida na facilitação das redes de tráfico internacional, gerando um problema para a cooperação mais estreita com o país. Como salienta Amorim (2016, p.363) há dificuldades nessa relação, uma vez que cessão de meios materiais à Marinha de Guiné-Bissau poderia ter o efeito reverso de facilitar os canais do narcotráfico na região. Essa realidade reforça a ideia de que o problema do narcotráfico na região é mais do que um problema de segurança, estando diretamente ligado a questões estruturais sobre desenvolvimento regional.

⁷⁴ Espanha (país que sediou e patrocinou o encontro), Portugal, França, Argentina, Brasil, Uruguai, Marrocos, Angola, Cabo Verde, Nigéria e Senegal.

criar um compromisso de combate às redes transnacionais de narcotráfico do Atlântico Sul. A questão do narcotráfico é, aliás, um dos principais temas utilizados pelos espanhóis – e outros países do Atlântico Norte - para justificar uma presença ampliada de sua marinha em águas do Atlântico Sul. De fato, as maiores apreensões de drogas por vias marítimas são feitas por embarcações militares britânicas, espanholas e americanas (com crescente papel do AFRICOM), demonstrando a penetração desses países na região. Destaca-se, também, o próprio papel crescente de agências multilaterais, inclusive a ONU, que, por meio do seu escritório especializado em tráfico de drogas, criou a *West Africa Coast Initiative*, demonstrando o *overlap* de iniciativas em torno do tema do narcotráfico na região (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Para o Brasil, o tema do narcotráfico no Atlântico Sul surge como um problema diretamente ligado a um de seus maiores desafios em matéria de segurança pública e que, por ser um tema que importa à agenda de segurança do hemisfério Norte, coloca o oceano sob o radar de potências extrarregionais. Concomitantemente, trata-se de um problema que pode ensejar maior cooperação com países da costa africana, na busca por soluções autóctones, fortalecendo o sentido de região e a eficácia da cooperação em matéria de segurança. Para o país, é um desafio avançar essa agenda sem que ela sirva de pretexto para ação de potências na região e sem que haja uma “captura da agenda” por “novos temas de segurança” que afastem ou diminuam a importância de temas convencionais de defesa e segurança, preocupação que interessa sobretudo aos militares brasileiros que não desejam sua agenda soberana capturada por temas de “segurança multidimensional” ou que reduzam seu papel somente à funções de polícia ou de guarda costeira.

2.3.4 Recursos Naturais

Pelo lado das ameaças tradicionais, a segurança dos recursos naturais constitui um aspecto fundamental da agenda de segurança regional. Não se trata de um tema novo; pelo contrário, a proteção de recursos naturais é uma das preocupações mais tradicionais do Estado (KRASNER, 1978, p.35; WENDT, 1999, p. 112). Em relação ao Atlântico Sul, o oceano é referido como um *hub* de potencialidades inimagináveis e recursos ainda por serem descobertos, seja por causa das crescentes reservas de petróleo encontradas em ambas suas encostas, seja em função da possibilidade da exploração de recursos minerais submarinos. Essa expectativa não se limita, contudo, ao Atlântico Sul: segundo levantamentos da

Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, há um potencial subaquático ainda não explorado, principalmente no Pacífico e no Índico.

Figura 7: Recursos naturais em Fundos Marinhos

Fonte: WORLD OCEAN REVIEW, 2014.

Mesmo sendo a exploração de nodos polimetálicos ainda limitada em escala comercial, em função de restrições tecnológicas e custos, diversos países – incluindo muitas empresas privadas de capital americano, europeu e asiático - têm investido em mapeamento e em pesquisa sobre esses recursos. O Brasil tem investido recursos sobretudo na “elevação do Rio Grande”, área com potencial econômico importante e área na qual o país tem desenvolvido projetos de pesquisa trilateral, sobretudo com cientistas japoneses. A perspectiva de longo prazo sobre a escassez de recursos estratégicos pode tornar esses recursos economicamente atrativos, o que desperta a imaginação geopolítica de setores militares e civis.

Nenhum recurso é mais relevante, contudo, do que o petróleo. Do ponto de vista conceitual, a exploração de petróleo representa elemento explicativo no limiar entre o realismo puro e a interdependência complexa (KEOHANE, NYE, 1989). Por um lado,

realistas clássicos entendem as reservas petrolíferas de modo unidimensional, como fonte de poder e, conseqüentemente, objeto de disputa na balança de poder; por outro, institucionalistas liberais encaram esse recurso como motivador de maior cooperação ou de maior competição entre os Estados, de acordo com o contexto internacional em que se inserem. Para autores como Ayoob (2002, p.36 in: FUSER, 2011, p.24), há, ainda, uma terceira explicação, na qual os recursos energéticos, distribuídos desigualmente no mundo, agravam o problema da dependência do Terceiro Mundo em relação aos países consumidores, de maior nível de desenvolvimento. Tendo isso em mente, a descoberta de novas reservas de recursos *offshore* pode levar a diferentes configurações regionais no tocante à segurança, inclusive ao paradoxo de que mais recursos naturais, sobretudo energéticos, significam maior vulnerabilidade externa e maior insegurança para determinados Estados.

Sem a pretensão de se aprofundar no tema do Pré-Sal – que não constitui o objeto central desta tese e que já foi fartamente explorado por outra bibliografia especializada – é importante chamar a atenção como a descoberta desses recursos serviu de base para reforçar um discurso soberanista e “securitizante” sobre o Atlântico Sul. Alguns autores, como Cepik, Oliveira e Brites (2014, p.141) aduzem que “o planejamento da defesa do Pré-Sal exige considerar cenários de risco ou de ameaças em que o país possa vir a ser ameaçado direta ou indiretamente por uma grande potência ou uma coalizão de potências que pretendam se apoderar das riquezas petrolíferas do país⁷⁵”. Essa ideia de soberania e defesa dos recursos naturais tornou-se, portanto, um ponto de apoio – talvez o principal e o mais difundido - para o discurso brasileiro de segurança sobre o Atlântico Sul e a Amazônia Azul, para a fundação de sua “identidade sul-atlântica” e como justificativa (*a posteriori*) para empreendimentos de grande monta como o submarino nuclear brasileiro (HERZ; DAWOOD; LAGE, 2017). Sem dúvida, a ideia de uma invasão estrangeira para a apropriação de fontes de recursos naturais constitui um dos fundamentos mais enraizados da *imaginação geopolítica* e da *cultura nacional de segurança* dos setores militares e civis do país. Funciona, portanto, como um ponto fundamental na “securitização” do tema pré-sal e da segurança das fronteiras marítimas (FERNANDINO, 2016). Uma entrevista do Almirante Eduardo Bacellar Leal Ferreira sintetiza essa mentalidade, ao responder sobre os aspectos da estratégia marítima brasileira⁷⁶:

⁷⁵ Os autores ainda completam ao dizer que: “fica claro que a soberania sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) não pode depender apenas da esperança de que as grandes potências respeitem os tratados internacionais de uso exclusivo das áreas marítimas quando reservas petrolíferas gigantescas estão em questão” (CEPIK; OLIVEIRA; BRITES, 2014, p.144); reproduzem, assim, um discurso que recai no recorte ontológico de um Realismo elementar.

⁷⁶ Uma crítica a essa visão da estratégia militar aparece em alguns poucos artigos, como aduzem Rudizt e Nogami (2009), ao dizer que: “Se existe alguma ameaça ao pré-sal, ela não virá de estruturas militares, ela virá

Primero es el de la defensa de la soberanía y así garantizar que seremos nosotros los que usaremos los campos de petróleo. Para eso es necesario que tengamos una escuadra y estamos aplicando un programa de desarrollo de submarinos. Todo esto es esencialmente para proteger la Amazona Azul (mar territorial brasileño), los campos petroleros nuestros y las riquezas. El hombre va a la guerra por alimentos, energía y agua. Brasil tiene mucho de esto (FERREIRA, 2015).

O discurso brasileiro sobre a soberania dos recursos naturais como ponte de cooperação e identificação com países da costa africana sul-atlântica, já que do lado africano, há exploração de petróleo em diversos países da costa ocidental do continente, com destaque para o Golfo da Guiné⁷⁷ e Angola. A região do Golfo representa um ativo importante em termos de segurança energética devido a sua posição estratégica, uma vez que as linhas de abastecimento que ligam a região aos mercados importadores, sobretudo EUA e Europa, não passa por nenhum estreito ou ponto de estrangulamento facilmente bloqueável pela presença militar⁷⁸. Além da posição estratégica, custos de exploração comparativamente baixos e potencial de novas reservas tornaram a região uma alternativa viável às reservas de petróleo do Oriente Médio (BENY, 2007; OLIVEIRA, 2012).

Para esses países exportadores, o petróleo é crucial para garantir a saúde econômica dos países africanos, uma vez que muitos Estados dependem quase que exclusivamente das rendas provenientes do setor petrolífero. A costa ocidental africana apresenta produtores com diferentes níveis, tais como produtores de larga escala (Nigéria; Angola); produtores ascendentes (Congo, Guiné Equatorial e Chade), e produtores em declínio relativo (Camarões; Gabão) (VREY, 2009). A maior parte das exportações é destinada aos EUA (porém em franco declínio, em função da “revolução do xisto” promovida pelos norte-americanos⁷⁹) e China, países que perfazem quase metade de todas as vendas do continente; França e Brasil também aparecem como importadores significativos, correspondendo a 6% e 4% das exportações, respectivamente. A produção de petróleo desses países é um dos principais nexos de segurança que interliga os interesses regionais, sendo que mesmo países sem produção de petróleo, como São Tomé e Príncipe, acabam ganhando relevância estratégica por causa de

das lógicas política e econômica. A busca pela independência de fornecedores externos de petróleo e seus derivados tem sido um objetivo de várias administrações americanas, mas hoje as alternativas tecnológicas existem ou estão muito próximas, o que fará com que as reservas do pré-sal descobertas na Zona Econômica Exclusiva do Brasil não seja ameaçadas militarmente, mas, sim, por esta nova realidade”.

⁷⁷ Formado por Costa do Marfim, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial e Gabão.

⁷⁸ Já as rotas com direção ao leste asiático, principalmente com destino à China, podem ser estranguladas a partir de outros pontos estratégicos, como o Estreito de Malaca, Estreito de Ormuz ou o Golfo de Áden

⁷⁹ O tema é abordado no capítulo 3.1, onde a balança comercial norte-americana com os países africanos do Atlântico Sul tem declinado vertiginosamente em função da diminuição da dependência de petróleo.

sua localização geográfica privilegiada, enrustada no caminho das rotas comerciais que perfazem o Atlântico Sul.

Vale anotar, para os fins desta tese, a importância do discurso sobre a soberania energética como um dos fatores que propiciam a solidificação de uma identidade atlântica que prega menos dependência e maior autonomia em relação ao Hemisfério Norte e em relação a outros países extrerregionais, como a China e o seu voraz apetite por petróleo africano. Por outro lado, o mercado do petróleo é, por excelência, um ponto de interdependência entre Norte e Sul, e, nos últimos anos, o principal elo que interliga Pequim à costa africana sul-atlântica, revelando dinâmicas complexas que cruzam o oceano. O próprio Brasil é um importador significativo do petróleo africano, sobretudo da Nigéria, demonstrando que as relações de (inter)dependência são entrecruzadas em um difícil tabuleiro geopolítico. É inegável que, para o Brasil, a soberania dos recursos energéticos é um tema central que incentiva uma maior cooperação Sul-Sul no espaço atlântico.

2.3.5 Rivalidades Geopolíticas e Soberania territorial

No esteio da soberania dos recursos naturais, outro tema importante é o da soberania territorial. Apesar de pacífico, o oceano sul-atlântico é perpassado por uma série de disputas territoriais que retroalimentam rivalidades geopolíticas que podem se transformar em preocupações de segurança na região.

Ao menos quatro rivalidades territoriais com algum efeito de nível regional podem ser identificadas. Do sul-americano, a centenária e intrincada disputa sobre as Malvinas/Falkland, a qual se reveste de sentido especial por envolver uma potência do Atlântico Norte e a Argentina, e que já resultou em conflito armado que de certa forma molda o imaginário de segurança dos países sul-americanos sobre a região⁸⁰. Do lado africano, ao menos três disputas territoriais podem ter impacto na agenda regional: o imbróglio entre Angola e a República Democrática do Congo sobre a definição de fronteiras marítimas, problema agravado pelo mapeamento da Plataforma Continental; a disputa entre Gana e Costa do Marfim sobre a delimitação de fronteiras marítimas⁸¹; e, finalmente, disputas entre Guiné

⁸⁰ Como argumenta Saint-Pierre (2014), a questão das Malvinas é um problema nacional das Argentinas e que acaba algum transbordamento regional. Por outro lado, não há, na visão do especialista, solução militar possível, o que cria um problema persistente de política externa, que acaba gerando um sequestro da agenda argentina por essa questão.

⁸¹ Essa disputa chegou a uma decisão jurídica, por meio do Tribunal Internacional do Direito do Mar, no final de 2017, com uma vitória de Gana.

Equatorial e Gabão em torno de pequenas ilhas que bordeiam seus territórios. É preciso destacar como todas essas disputas são agravadas pela possibilidade da exploração de recursos naturais⁸².

No Golfo da Guiné o problema das disputas territoriais aparece de forma acentuada, principalmente depois da aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Ao permitir a expansão da ZEE até 200 milhas e do reconhecimento da Plataforma Continental em até 350 milhas, a conferência propugnou uma corrida pela demarcação de fronteiras marítimas. Booth (2014) comenta como a CNUDM é um caso peculiar de regra internacional. Do ponto de vista teórico, regras e normas surgem para disciplinar uma matéria entre Estados, geralmente controlando ou pondo fim à tendências concorrenciais dos Estados. A CNUDM teve um efeito inverso: ao propiciar a expansão legítima das fronteiras marítimas, abriu uma espécie de “corrida de territorialização” pela demarcação de novos limites marítimos, o que pode retroalimentar dilemas de segurança e tensões geopolíticas entre países ribeirinhos, principalmente em zonas com alta pressão territorial, como no Mar do Sul da China.

Essa não é uma dinâmica somente do Atlântico Sul, como o gráfico abaixo bem demonstra, mas que assume um papel especial no entorno estratégico da região pois esses pleitos estão relacionados com o grande potencial da exploração de recursos naturais e em função da reticência norte-americana em não ratificar a convenção e de sua doutrina de *Freedom of Navigation* que se coloca em oposição, em tese, aos pleitos territoriais dos Estados-parte da Convenção.

⁸² É curioso, por exemplo, como a CNUDM e a possibilidade da expansão da Plataforma Continental – um dos braços da cooperação brasileira com a África – podem retroalimentar disputas territoriais. Esse problema aparece, por exemplo, em um telegrama diplomático de São Tomé e Príncipe ao Brasil, no qual autoridades da ilha africana relatam certa preocupação de que o programa de mapeamento da plataforma continental dos países africanos poderia fazer ressurgir disputas territoriais na região. Mensagem nº 413, 2009. XI Reunião dos Ministros de defesa da CPLP.

Figura 8: Zonas econômicas exclusivas e pleitos sobre a Plataforma Continental

Fonte: WORLD OCEAN REVIEW, 2014.

Um episódio particular – e bastante simbólico a persistência de desconfianças regionais - é o da reativação da IV Frota norte-americana. Em 2008, os EUA anunciou a reativação de sua IV Frota naval, inativa desde 1950, fato que imediatamente gerou repercussões negativas nos círculos decisórios e acadêmicos sul-americanos, os quais identificaram tal medida com desconfiança e como possível ameaça (SAINT-PIERRE, 2008). É notável que essa suspeição surge no momento em que ao menos as relações Brasil e EUA alcançam um momento de maturidade, estabilidade e “afinidades ideológicas”, nas palavras do então chanceler Antonio Patriota (2009).

A reativação da IV Frota cerca de dois anos depois do anúncio oficial da descoberta do Pré-Sal e cerca de um ano após o restabelecimento da ministerial da ZOPACAS fez com que a ação norte-americana fosse vista tanto por acadêmicos quanto setores do governo brasileiro como uma possível fonte de ingerência no Atlântico Sul. O assunto rapidamente se tornou uma temática predileta dos geopolíticos brasileiros que, a partir do ferramental do pensamento geopolítico-neorrealista, viram o movimento como uma ameaça em direção ao entorno estratégico sul-atlântico. Costa apresenta uma versão dos fatos que resume, em termos gerais, o tom dessa bibliografia:

Se trata de rearranjo no nível da coordenação operacional e regional da força naval, como resposta, principalmente, à rápida ascensão do poder econômico e político do Brasil na América do Sul e no Atlântico Sul, o que requer medidas destinadas a contrastar essa influência, ainda que sob o signo do ambiente de paz e cooperação nas relações entre as duas nações. A segunda defende que o Pentágono decidiu fortalecer seus sistemas de segurança e defesa no Atlântico Sul com os olhos dirigidos principalmente para a África Ocidental e Meridional, fator que também teria justificado a criação do U.S. Africa Command. A terceira é que se trata de movimento de largo espectro que visa ajustar os focos do monitoramento e da vigilância das rotas oceânicas cada vez mais importantes que conectam o Atlântico ao Índico e ao Pacífico ou, mais especificamente, à costa oriental da África, ao Golfo Pérsico, à Ásia Meridional, ao Sudeste Asiático e à Ásia do Pacífico (COSTA, 2012, p.19).

A resposta mais veemente contra essa movimentação veio do então Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim (in: GAEI, 2008), que se manifestou publicamente em duros termos contra a iniciativa, ao dizer que “eles [os norte-americanos] poderão atuar em áreas não jurisdicionais brasileiras; aqui [a IV Frota] não entra!” e ao ligar a questão à necessidade do submarino nuclear: “Por isso, o governo já decidiu pela construção do submarino de propulsão nuclear para viabilizar a fiscalização dessa bacia”.

A declaração marcou uma posição retórica importante do Brasil, justamente em um momento no qual o Atlântico Sul voltava à agenda nacional e internacional. Algumas análises mais pormenorizadas do problema lançaram a hipótese de que a criação da IV Frota poderia ser explicada não por imperativos estratégicos, mas, sim, em função da reorganização administrativa e orçamentária da imensa máquina de guerra norte-americana (POGGIO; SILVA, 2008). Em uma dessas análises, o almirante Mário César Flores diz que

A criação formal da IV Esquadra, além do recado ‘estamos atentos também ao mar’, tem mais a ver com a organização do Comando Sul e sua capacidade de acompanhamento/avaliação (Inteligência) e planejamento no que tange ao mar, do que com a constituição de força estável e significativa, que pode ser formada rapidamente, se e como necessário. [...]. Em suma, o Comando Sul passou a estar organizacionalmente equipado com a “inteligência” e o *know-how* naval que não dispunha de forma estável. Mas quanto à força naval em si, nada mudou significativamente (FLORES, 2008).

Anos depois, em entrevista concedida ao CPDOC/FGV, Nelson Jobim parece confirmar essa hipótese, ao confirmar que não percebia, pessoalmente, a IV Frota como uma

ameaça ou como uma manobra estratégica contra o Brasil, apesar de suas declarações públicas:

Nelson Jobim - Na verdade, ao fim e ao cabo... Eu conhecia, eu me dava muito bem, e ainda me dou muito bem, com o almirante Stavridis⁸³, que era o comandante da Terceira Frota, que era sediada na Flórida. E o Stavridis era muito meu amigo. E, na verdade, a retomada da Quarta Frota nada mais era do que uma regularização administrativa do que já existia. Porque os navios que estavam alocados para o Comando do Sul – porque o Stavridis era do Comando do Exército do Sul – eram navios da Terceira Frota. Já existia, toda a estrutura, controlada pelo Comando do Sul. Aí o que é que resolveram? Resolveram institucionalizar aquilo e criaram a Quarta Frota, daquilo que já existia.

Entrevistador – Não foi um movimento estratégico significativo.

Nelson Jobim – Não foi coisa nenhuma. Era um ajuste administrativo. E era um problema de *budget*. Porque o *budget* dessa aqui, que era usada pelo Comando do Sul, era pago pela Primeira Frota. Eu acho que era a Primeira. E era um budget separado. Então era um problema de ajustamento. Aí deu aquela confusão. Mas aí o que é que eu fiz? Eu percebi logo que não adiantava você contar essa história porque ninguém aceitava, porque era só um discurso. Então era aquela história, quando você tem esse tipo de coisa, você tem que deixar que o tempo resolva. Então o sujeito fazia, chorava, gritava e eu não dizia nada, e aquilo foi indo, foi indo e depois, morreu.

Entrevistador – O senhor disse em algum momento que a Quarta Frota ‘aqui não entra’.

Nelson Jobim. – Claro! Eu tinha que fazer esse discurso (JOBIM, 2013, p.23).

De todas as formas o episódio da IV Frota demonstra as rivalidades persistentes entre Norte e Sul, apesar da interdependência entre Brasil e EUA, e como um gesto pode ter interpretações distintas por diferentes atores. Os dados, os discursos e os documentos estratégicos dos EUA aduzem que as preocupações da estratégia marítima dos EUA continua focada no Pacífico: o reposicionamento dos meios navais norte-americanos em direção ao Oriente – que deverá abrigar quase 60% dos navios de guerra do país até 2020 – seria uma comprovação disso; paralelamente, o número de meios navais dos EUA, sob a responsabilidade do SOUTHCOM, mantém-se estável, com apenas uma embarcação disponível e geralmente focada na América Central (MILITARY BALANCE, 2015, p.27). Fato é que o exercício da hegemonia militar naval dos EUA no Atlântico Norte ou Sul ainda são incontestes e “que para atingir seus objetivos estratégicos, os EUA independem da existência da Quarta Frota” (POGGIO; SILVA, 2010).

⁸³ Almirante James Stavridis, que também foi o Comandante do SOUTHCOM entre 2006 e 2009.

Notas finais

Esse breve capítulo tentou demonstrar que, apesar de pacífico e relativamente estável, há uma agenda de segurança em conformação na região sul-atlântica. As prioridades nas duas costas do Atlântico, africana e sul-americana, não é, contudo, necessariamente a mesma. A maior parte das ameaças sofridas pelos Estados africanos advém de 1) ameaças não-convencionais; 2) instabilidade interna; 3) ameaças por outros estados pequenos, com possibilidade de escalada de violência motivada por razões internas ou por disputas territoriais. Já do lado sul-americano, a agenda é majoritariamente soberana, focada em temas tradicionais de segurança, principalmente dissuasão e segurança de recursos naturais, temas que formam a espinha dorsal da cultura nacional de segurança dos setores militares e civis do Brasil. Há pontos de encontro de uma agenda Sul-Sul, mas, também, pontos de contato com a agenda dos países do Hemisfério Norte, gerando uma teia complexa de interesses e prioridades de segurança, além de uma multiplicidade discursiva sobre a natureza dos problemas de segurança na região. Todos esses elementos demonstram um desafio a ser superado na construção de uma identidade regional e de uma agenda de segurança e de um pensamento estratégico coeso.

Assim, países podem cooperar em um tema e rivalizar em outro, como parece o caso da participação do Brasil em temas relativos à pirataria no Golfo da Guiné ou do narcotráfico, sem abandonar, contudo, a ideia de um Atlântico Sul insulado de potências extrarregionais permanece sendo o ponto de apoio do discurso brasileiro para o fortalecimento de uma identidade sul-atlântica, ideia vocalizada sobretudo em foros como o da ZOPACAS. Há, portanto, temas convergentes e temas divergentes na agenda de segurança regional, que podem ensejar cooperação e concorrência nessa zona de interesse brasileiro.

Essas reflexões sobre o aspecto fragmentado e complexo sobre a agenda de segurança da região servirão de subsídio para o próximo capítulo, que realiza um exercício empírico sobre a performance regional brasileira no Atlântico Sul, e para o último capítulo desta tese, que aborda o quadro regional sul-atlântico a partir de algumas ponderações teóricas.

3. AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE REGIONAL BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL

No que tange ao nosso país, o quadro de uma travessia – de uma inibida ‘potência média’ confinada à sua própria região – ao status de ator global, reconhecido e incentivado por uma grande variedade de países que interagiram conosco.

Celso Amorim, “Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da política externa ativa e altiva, 2015, p.11.

Como analisar e comparar, empiricamente, a ascensão de Brasil e de outros países no Atlântico Sul? Essa pergunta revela um problema metodológico/epistemológico, uma vez que não há um parâmetro universal, *ready-made*, na bibliografia que possa ser aplicado de maneira sistemática. É preciso construir indicadores e estabelecer correlações, tendo em vista o contexto a ser analisado e a realidade que se visa explicar, sempre apoiando-se na teoria como bússola para classificar aquilo que é relevante para a construção do objeto de estudo.

O primeiro desafio se revela na dificuldade de precisar o conteúdo da ideia de “performance regional”. O termo “performance” tem lastro nas ciências sociais, principalmente em campos mais próximos da Economia ou da Administração, onde equivale à medidas padrões para se avaliar os custos e as capacidades de um agente para entregar determinados resultados. No campo das Relações Internacionais, mais especificamente na área de Segurança Internacional, a ideia aparece em alguns textos, ainda que de maneira pouco conceitualizada, como um referencial para a comparação de indicadores sobre a política externa de determinados países ou de determinadas organizações internacionais. Malamud (2011) distingue, por exemplo, a performance em critérios globais e regionais, com a finalidade de analisar como o Brasil se desempenha enquanto ator emergente na América do Sul e em temas multilaterais de amplo escopo; Acharya e Johnston (2007) utilizam a ideia de “performance” para comparar o grau de efetividade de instituições regionais enquanto provedoras de cooperação e de segurança; Kirchner e Domínguez (2007) falam de performance para entender quais países tem maior impacto no domínio do *policy-making* em temas de segurança regional.

Como diz Kirchner (2014), a emergência de novos atores internacionais, entre eles o Brasil, é evidente, porém a análise pormenorizada desses atores enquanto agentes normativos, promotores de estabilidade ou mesmo como “provedores de segurança” carece, ainda, de maior acuidade empírica. Afinal, para além do discurso diplomático e das aspirações de potência, como esses países tem desempenhado seu papel político, diplomático, securitário,

econômico em suas regiões de atuação? Tendo isso em mente, o autor comenta a necessidade de analisar as capacidades desses países no que se refere aos recursos econômicos, políticos e militares empregados em uma determinada região ou em termos globais, a depender do nível de análise. Somente assim poder-se-á evoluir de versões meramente normativas sobre o papel dos emergentes para versões empíricas mais robustas sobre a performance desses países *vis-à-vis* outros Estados. A performance, nesse sentido, seria a capacidade, material e identitária, de operar como parceiro econômico, como ator diplomático, como provedor de segurança e, finalmente, como potencial líder regional.

Partindo dessas premissas, cada um dos próximos capítulos avalia um indicador relevante para compreender a performance regional de Brasil, EUA, China, Reino Unido e França no Atlântico Sul. A escolha dos indicadores leva em conta fundamentos teóricos e também a presença na bibliografia: muitos desses indicadores – por exemplo o aumento de acordos de defesa, a oferta de treinamento, as visitas presidenciais, o aumento das trocas comerciais com a África, etc. - foram celebrados por muitos trabalhos acadêmicos como fatos que aduziam o novo perfil do Brasil no cenário sul-atlântico. Como o objetivo desta tese é reavaliar a inserção brasileira no Atlântico Sul, esses indicadores reaparecem para sob um exame crítico, apontando os acertos, os deslizes e os pontos obscuros da bibliografia sobre o tema.

3.1 Comércio e ajuda externa no entorno do Atlântico Sul

E o oceano Atlântico é o caminho que Deus nos deu para que a gente facilite os nossos negócios [com a África].

Luiz Inácio Lula da Silva, 2014 (apud ROSSI, p.296)

Não constitui nenhuma novidade que fatores econômicos sejam elementos relevantes para a análise do poder nacional e, também, de assuntos relativos à Segurança Internacional (HOLSTI, 1986; LUTTWAK, 1990; MIELNICZUK, 2012). Essa relação sempre esteve presente, em algum grau, nos estudos geopolíticos; nas últimas décadas, ela ganhou maior relevância em função da crescente interdependência global: cada vez mais, estruturas de poder e de segurança estão entrelaçadas com as estruturas da economia global, em uma interdependência sensível (ROSECRANCE; THOMPSON, 2003; STRANGE, 1994). Verifica-se, portanto, o caráter intercambiável entre geoeconomia e geopolítica, onde “o uso do poder econômico para fins de poder e influência Geopolítica; e o uso do poder Geopolítico para objetivos de poder e influência econômica” constitui fator relevante de análise da política internacional (BARACUHY, 2015; BLACKWILL; HARRIS, 2016).

De acordo com a teoria, é possível verificar a existência de diversas correlações entre comércio e segurança nas Relações Internacionais. Mais do que simplesmente a relação inversamente proporcional entre “mais comércio e menos conflito”, sobre a qual repousa a teoria liberal (DOYLE, 2005; O’NEAL, RUSSETT, 1999), trata-se de uma relação positiva de cooperação entre parceiros que mantêm correntes comerciais expressivas. Diversos estudos empíricos (GOWA; MANSFIELD; 2004; LONG, 2003; POLLINS, 1989) demonstram que trocas comerciais entre dois parceiros bilaterais coincidem, geralmente, com maior cooperação em assuntos de segurança e de defesa. A existência de laços comerciais significativos pode funcionar, complementarmente, como um recurso de barganha em diferentes setores estratégicos; assim, maiores níveis de dependência comercial em relação a um parceiro, exportador ou importador, pode resultar em maior capacidade de barganha em outras questões estratégicas, inclusive no campo da segurança (FEARON, 1998; OYE, 1986). Como salientou um dos principais autores da economia política contemporânea, Robert Gilpin: “a natureza da economia global será fortemente afetada pelos interesses políticos e de

segurança dos potências econômicas dominantes, assim como pela relação entre elas⁸⁴” (GILPIN, 2001, p. 12).

De modo mais geral, o aumento das redes de comércio permite visualizar as relações de poder das diferentes unidades sistêmicas em um determinado contexto regional. O economista Albert Hirschman (1980, p.5) postulou que o aumento da riqueza nacional via comércio exterior é um dos indicadores mais gerais sobre o aumento do poder relativo de um país sobre os demais competidores. Krasner (1976) também delineia tese similar ao postular que uma maior participação no comércio também cria condições para que Estados influenciem não só regime internacional de comércio, mas, também, para que operem na solidificação de outros regimes internacionais relevantes, inclusive segurança. Nesse sentido, observar as oscilações do comércio internacional funcionaria, quase sempre, como um dos mais importantes termômetros da distribuição de poder no sistema internacional. Finalmente, no caso específico do objeto de pesquisa em tela, não se deve esquecer que a ZOPACAS funciona, na visão brasileira, como uma plataforma multitemática, que inclui uma dimensão comercial; nas palavras do ex-chanceler Patriota: “a ZOPACAS terá muito a ganhar se nossa imaginação for capaz de conceber meios que levem a crescente convergência econômica e comercial entre a América do Sul e a África” (PATRIOTA, 2016, p.112). Nesse sentido, o aumento do comércio com a costa africana sul-atlântica favoreceria o aumento da interdependência regional e, conseqüentemente, criaria bases mais sólidas para um regime cooperativo de segurança entre os países da região. Por todos esses motivos, olhar para os fluxos de comércio é fundamental para a análise sobre a realidade hodierna do Atlântico Sul.

Junto com comércio, a ajuda internacional (*foreign aid*) é fator importante nas relações dos países africanos com atores externos. Como aponta Williams (2013, p.307), ajuda externa, comércio e investimento produzem uma série de incentivos e constrangimentos, por vezes contraditórios, que moldam as políticas públicas dos países africanos. A correlação não é nova, e já havia sido teoricamente abordada até mesmo por Hans Morgenthau (1962), para quem a ajuda internacional nada mais era do que um instrumento para assegurar interesses estratégicos do país doador, visão que coaduna com os postulados básicos do Realismo Clássico. Nesse sentido, a prestação de doações internacionais pode funcionar como moeda de troca, seja por apoio político em organizações internacionais⁸⁵ (DIPPEL, 2015; KUZIEMKO; WERKER, 2004), seja por concessões políticas ou econômicas em matérias específicas,

⁸⁴ No original: “*The nature of the global economy will be strongly affected by the security and political interests of, and the relations among, the dominant economic powers*”.

⁸⁵ Kuziemko e Werner (2004) apontam, por exemplo, que países eleitos para um assento rotativo no Conselho de Segurança tendem a receber mais ajuda externa durante os anos do mandato.

dentro de uma lógica de *aid-for-policy* (DE MESQUITA; SMITH, 2007; PALMER et al, 2002). Não se descarta, contudo, a importância da ajuda internacional de vocação humanitária, sobretudo em casos de calamidade pública ou desastres naturais (KEVILHAN et. Al, 2014), que podem ocorrer em situações imprevistas, geralmente pontuais. Por fim, a teoria aponta que os países africanos não são meros receptores passivos de ajuda externa: eles usufruem de algum espaço de manobra para negociar acordos de seu interesse (WILLIAMS, 2013, p.306), principalmente tendo em vista a proliferação de doadores de ajuda externa nas últimas décadas, incluindo países emergentes, o que multiplicou a capacidade de barganha dos países africanos.

Partindo dessas perspectivas, esse capítulo tem como objetivo analisar a corrente de comércio entre os países selecionados e os países da costa africana sul-atlântica. As informações coletadas sobre comércio internacional foram extraídas do Banco Mundial - que compila os números da UNCTAD, da OMC e das Nações Unidas (*UN Comtrade*) – e do *Observatory of Economic Complexity* (OEC) do MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), que também auxilia na organização da base de dados das Nações Unidas⁸⁶. Já para a análise dos fluxos de ajuda internacional, priorizou-se o uso da base de dados do observatório *AidData* (TIERNEY et al, 2011). Essa base de dados recompila os dados da OCDE para os EUA, Reino Unido e França, países que harmonizaram seus indicadores sobre ajuda externa. Já para o Brasil, foram utilizados os dados fornecidos pela Cobradi⁸⁷ (IPEA, 2016), os quais compõem a base de dados mais atualizada sobre a cooperação internacional brasileira, apesar de o Brasil ainda não ter harmonizado, completamente, sua metodologia com aquela dos doadores tradicionais. Já no caso da China, cujos dados de ajuda internacional são pouco transparentes, serão utilizados dados da série especial do *AidData*⁸⁸ (DREHER et al, 2014) e de fontes secundárias, como as da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), com estimativas sobre os fluxos vindos de Pequim (KITANO, HARADA, 2014).

⁸⁶ Todos os dados comerciais foram corrigidos em US\$ constantes 2011; em casos diversos, tal informação constará discriminada.

⁸⁷ Utilizando-se da ferramenta do *AidData*, foi possível recortar os dados da OCDE para que incluíssem critérios semelhantes aos compilados pelo IPEA.

⁸⁸ Como a China não divulga oficialmente os dados de suas contribuições em ajuda externa, o projeto *AidData* criou uma metodologia especial na tentativa de estimar o valor das transferências e sua destinação. Como os dados são estimativas, e não dados oficiais, a *AidData* separa, por razões metodológicas, a análise dos dados chineses. Para acessar os dados sobre a China, basta visitar a página oficial do programa de pesquisa: *Tracking Chinese Development Finance* (Disponível em: <goo.gl/rhebVx>. Acesso: 30 Ago 2016).

3.1.1 Comércio Internacional

Em 2015, o MRE lançou um relatório especial sobre o comércio do Brasil com os países da ZOPACAS (BRASIL, 2015). À primeira vista, os resultados não poderiam ser mais auspiciosos: entre 2004 e 2013, as exportações intrabloco cresceram 233,9%, saltando de US\$ 29,2 bilhões para US\$ 97,6 bilhões, um crescimento vertiginoso. Um olhar mais atento aos dados, porém, faz-se necessário. Em primeiro lugar, o relatório incluiu Argentina e Uruguai na compilação dos dados, ocasionando a distorção da realidade analisada, uma vez que esses dois países, cujo comércio se realiza no marco do MERCOSUL, representam 79% das exportações e 56% das importações brasileiras no espaço sul-atlântico. Assim, ao excluir os parceiros do MERCOSUL desse recorte, verifica-se que a costa ocidental africana foi responsável, em 2013, por US\$ 5,355 bilhões em exportações e US\$ 12,2 bilhões em importações, cerca de 2,2% e 5,1%, respectivamente, do total de exportações e importações da economia brasileira⁸⁹. Logo, diante desse recorte mais específico, percebe-se que o comércio brasileiro com a costa atlântica africana é menos pujante do que à primeira vista, mas, ainda assim, apresenta números não desprezíveis para a economia nacional.

Manchetes da imprensa reforçaram a ideia do superaquecimento comercial entre Brasil e África: “Comércio bilateral entre Brasil e África cresceu 85% em seis anos e atingiu US\$ 26 bilhões em 2012” (BRANCO, 2012); “comércio total com países africanos inchou de cerca de US\$ 4,3 bilhões em 2000 para 28,5 bilhões dólares em 2013” (ROSÁRIO, 2015); “Entre 2002 e 2013, o comércio entre nosso país e a África subiu de US\$ 5 bilhões para US\$ 28,5 bilhões, um aumento de 400%” (BAZZO, 2015) são exemplos de informações que povoaram o noticiário nacional. Visão igualmente positiva sobre o comércio Brasil-África também é encontrada em diversos trabalhos acadêmicos, como na tese de doutorado de Ribeiro, que aponta:

No que concerne às relações comerciais do Brasil com o continente africano, desde 2002 o valor do intercâmbio triplicou. As exportações para a África aumentaram mais de 487% no período que vai de 1996 a 2006, sendo que o maior crescimento foi observado no período de 2002 a 2006 – 315% em quatro anos. No que se refere às importações, houve um acréscimo de 378% nos últimos 10 anos, sendo que nos últimos quatro anos as cifras saltaram de US\$ 2,6 bilhões para US\$ 8 bilhões, em 2006. A corrente de comércio nos dois sentidos passou de US\$ 6 bilhões para US\$ 15 bilhões em 2006 (RIBEIRO, 2006, p.187-188).

⁸⁹ Adicione-se que, em relação às importações, cerca de 80% se concentra em único fornecedor: a Nigéria.

Novamente, tais dados merecem apreciação mais apurada. O crescimento referido pelo autor é inegável, porém é preciso comparar esse crescimento com o de outros países para auferir se esse salto é reflexo de uma tendência global ou se é uma característica única do Brasil emergente.

Considere, por exemplo, o caso da África do Sul para ilustrar o problema em tela. Observa-se que o comércio bilateral entre Brasília e Pretória cresceu 276% no período considerado por Ribeiro, saltando de US\$ 644 milhões para US\$ 1,783 bilhão, em 2006. Mais: caso o período de comparação seja de 2002 a 2011 – ano em que o Brasil registrou o maior comércio da série histórica com a África do Sul, US\$ 2,48 bilhões -, o crescimento é de 385% em relação a 2002. No entanto, quando comparamos esse crescimento com o comércio bilateral entre China e África do Sul, por exemplo, os resultados brasileiros ficam parcialmente ofuscados: entre 2002 e 2006, o comércio saltou de US\$ 1,8 bilhão para US\$ 8,98 bilhões; já em 2012, o comércio atingiu a cifra de US\$ 26,69 bilhões, crescimento de 1475% em relação a 2002. Em outro exemplo, o comércio dos EUA com a África do Sul cresceu 277% entre 2002 e 2012, ou seja: crescimento proporcional muito próximo daquele verificado entre Brasil e Pretoria. Assim, os americanos terminaram o ano de 2012 com um comércio bilateral de US\$15,29 bilhões com a África do Sul, valor seis vezes maior do que o comércio brasileiro com os sul-africanos; todavia, como dito anteriormente, mais importante do que o valor bruto é a tendência de crescimento ao longo do período analisado, indicador segundo o qual Brasil e EUA apresentam ritmo de crescimento praticamente idêntico. Logo, isso corroboraria a hipótese geral desta tese, a qual vai ao encontro da opinião de Gilberto Dupas, que, em entrevista, observava que a “diplomacia brasileira, ao dar prioridade à África, caminha na mesma direção do fluxo de comércio internacional” global (apud FERNANDES, 2006).

Dessa forma, é necessário reavaliar o crescimento do comércio brasileiro com a África diante de dados comparados com outros países, de forma a não superdimensionar a presença brasileira na região. O ex-chanceler Celso Amorim (2010, p.234) destacou, em artigo publicado na *RBPI*, que o conjunto africano seria o quarto maior parceiro comercial do Brasil no mundo, superando países como Alemanha e Japão. Uma observação numericamente correta, mas que pode ser facilmente relativizada: retirando-se a Nigéria, que concentra 80% das importações brasileiras na zona, do raciocínio proposto por Amorim, o comércio com os outros 53 países da África é menor do que as trocas de mercadorias brasileiras com o Oriente Médio, por exemplo. Em uma perspectiva comparada, o crescimento notável de 500% entre

Brasil e África de 2002 a 2008, de US\$ 5 bilhões para US\$ 26 bilhões segundo os dados oferecidos por Amorim é resultado de uma tendência global ao invés de ser um resultado exclusivo da política externa brasileira. Como exibem os dois gráficos abaixo, a evolução do comércio Brasil-África (considerada em seu todo) e do comércio Brasil com os países da ZOPACAS africana seguiu trajetória não muito distinta da tendência de outros países, conforme demonstra a inclinação e a oscilação da curva verde, muito similar à de vários outros países (com exceção dos EUA e da China, em menor grau, da Índia⁹⁰, que apresentaram curvas com comportamentos diferenciadas):

Figura 9: Comércio Bilateral com África (2002-2015)(US\$ bilhões)

Fonte: OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Elaboração do autor.

⁹⁰ Com um resultado surpreendente, ultrapassando França e EUA.

Figura 10: Comércio Bilateral ZOPACAS Africana (2002-2014)(US\$ bilhões)

Fonte: OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Elaboração do autor.

Esses números vão ao encontro, portanto, de dados apresentados por outras pesquisas recentes que, ao comparar a performance comercial brasileira em relação a outros países, evidenciam a posição do Brasil no contexto das trocas comerciais africanas, demonstrando os desafios brasileiros nessa seara. Como aduz Lima:

O Brasil está na nona posição entre os principais compradores da África, mas ocupa apenas o décimo sexto lugar entre os países que mais exportam para o continente africano. China, França, Estados Unidos, Índia, Alemanha, Itália, Espanha, África do Sul, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Reino Unido, Japão, Holanda, Nigéria e Bélgica vendem mais para a África do que o Brasil (LIMA, 2015, p.109).

Além de observar os valores agregados do total exportado e importado, é importante observar, complementarmente, a variação na participação percentual das importações e das exportações, porquanto esse indicador permite analisar se um país ganhou ou perdeu espaço em um determinado mercado internacional. Observe-se, novamente, o caso da África do Sul: em 2002, o Brasil registrou exportações de US\$ 467 milhões e importações de US\$ 177

milhões, números que representaram uma fatia de 0,77% do total importado e 1,78% do total exportado pelos sul-africanos naquele ano. Já em 2013, mesmo tendo aumentado quase quatro vezes o comércio bilateral (US\$ 1,607 bilhão exportado e US\$ 657 milhões importados), o Brasil perdeu espaço no mercado sul-africano: correspondeu a apenas 0,69% do total importado e 1,6% do total exportado pela África do Sul.

Tabela 2: Exemplo variação Comercial Brasil África do Sul 2002-2013

	Exportações (BRA → AFS) (US\$ milhões)	% brasileira no total importado pela AFS	Importações (BRA ← AFS) (US\$ milhões)	% brasileira no total exportado pela AFS
2002	467	0,77	177	1,78
2012	1607	0,8	655	1,55

Fonte: OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Elaboração do autor.

Sendo assim, a presente tese buscou comparar a participação de mercado de cada um dos países selecionados *versus* os países da ZOPACAS. No Anexo V, o leitor poderá encontrar todos os dados utilizados, inclusive os valores brutos de exportação e importação da série selecionada (2002-2014). Os dados coletados se referem às transações comerciais entre os países selecionados (Brasil, EUA, China, Reino Unido e França) e os 21 países africanos da ZOPACAS; ademais, todos os valores encontram corrigidos em dólares correntes (2011). A seguir, serão apresentados a análise de alguns dos selecionados, que aduzem a hipótese central da tese.

Inicialmente, convém observar com maior detalhe a evolução valor total das transações comerciais, tanto pela soma de exportações e importações (X+M) quanto pelo saldo comercial (X-M), entre as potências selecionadas e os parceiros africanos à beira do

Atlântico. A curva obedece uma trajetória muito semelhante à do gráfico anterior com os números para toda a África

Figura 11: Corrente Comercial (X+M) com ZOPACAS africana (US\$ Bilhões)(2002-2014)

FONTE: Banco Mundial; Observatory of Economic Complexity. Elaboração do autor.

Figura 12: Saldo Comercial (X-M) com ZOPACAS africana (US\$ Bilhões)(2002-2014)

Fonte: OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Elaboração do autor.

A partir dos gráficos acima, é possível perceber como o comércio de Brasil, França e Reino Unido mantiveram um ritmo bastante similar de crescimento ao longo da década, com um incremento de aproximadamente US\$ 14 bilhões, entre 2002 e 2014, para cada país. O Brasil, no entanto, aumentou as importações em um ritmo mais acelerado do que as exportações⁹¹, alargando seu déficit com a ZOPACAS africana, fechando o ano de 2014 com o maior déficit⁹², entre os países selecionados, principalmente em decorrência das importações provenientes da Nigéria, que perfazem mais de 80% do total importado pelo Brasil. No caso dos EUA, houve uma queda brusca na corrente comercial após 2011, causada principalmente pela diminuição nas importações, uma vez que a “revolução do xisto” diminuiu a dependência dos norte-americanos em relação ao petróleo importado da costa ocidental africana (BLACKWILL; O’SULLIVAN, 2014). Já os chineses apresentaram o

⁹¹ As exportações brasileira para a região aumentaram aproximadamente quatro vezes, enquanto as importações aumentaram cerca de oito vezes.

⁹² Segundo dados mais recentes do MDIC (2017), o ano de 2015 apresentou um encolhimento significativo do déficit brasileiro com a África causado pela violenta retração de 47% nas importações brasileiras vindas do continente africano. Em 2016, o Brasil reverteu o seu déficit histórico e apresentou superávit de US\$3 bilhões, porém a um custo grave: o comércio bilateral com o continente regrediu ao mesmo patamar de 2005.

resultado mais extraordinário⁹³, com uma trajetória ascendente que condiz com o perfil emergente agressivo do país na região. Esse crescimento exponencial do comércio entre África Ocidental e Pequim colocou os chineses em uma posição de força na região, porém também despertou sensibilidades por parte de líderes e da opinião pública africana. Há indícios de crescente “sinofobia” em algumas regiões (principalmente aquelas que receberam muitos trabalhadores chineses, que já perfazem uma força de trabalho de quase 1 milhão de pessoas na África⁹⁴), além de certa desconfiança de alguns líderes africanos que, como salientou o ex-presidente sul-africano Jacob Zuma, percebem que o modelo de comércio com os chineses pode ser “insustentável no longo prazo⁹⁵” (in: SOUFAN GROUP, 2013). Mesmo com esses percalços, pesquisas de opinião demonstram que os africanos – quando comparados com latinos, europeus e outros asiáticos – são os entrevistados que possuem as opiniões mais positivas sobre os chineses, seja em relação ao papel econômico da China na nova ordem global, seja em relação ao modelo de Estado projetado por Pequim⁹⁶ (AFROBAROMETER, 2016; PEW RESEARCH CENTER, 2014). Logo, a rápida expansão do capitalismo chinês cria, simultaneamente, novas oportunidades e novos constrangimentos para os países africanos, sendo difícil encontrar uma única medida que dê conta da complexidade desse processo.

Como argumentado anteriormente, outro indicador interessante para refinar essa análise é fornecido pela variação percentual na participação do país nos fluxos de exportação/importação. O anexo V reúne os dados da série coletada para os anos de 2002 e 2014. Por meio da comparação desses valores, é possível auferir se o país aumentou ou diminuiu a sua participação comercial no recorte de tempo selecionado, capturando, assim, o deslocamento da performance regional de médio prazo. Apesar de haver significativa variação para cada parceiro, pode-se depreender que a China aparece, novamente, como o país que mais aumentou sua participação proporcional, tendo ganhado fatia de mercado em todos os casos analisados, com exceção de Guiné-Bissau. Já a Grã-Bretanha e principalmente a França

⁹³ As exportações chinesas para a região aumentaram aproximadamente 15 vezes, enquanto as importações aumentaram cerca de 23 vezes.

⁹⁴ O número bastante expressivo de cidadãos chineses em solo africano é, em algumas ocasiões, invocado como mais um motivo para que Pequim tenha especial interesse na segurança da África.

⁹⁵ Duas explicações surgem para tal realidade: uma, de matriz culturalista, tende a ver que a agressividade chinesa decorre de certas características da sociedade chinesa, as quais teriam pouca adaptabilidade em solo africano (ao contrário, por exemplo, do Brasil, país com maior similaridade com a cultura africana); outra, de matriz estrutural, aponta que, no fundo, essas tensões não derivam de características peculiares dos chineses, mas são, sim, um reflexo generalizado da agressiva expansão das forças do capital, sendo que o impacto criador/destrutivo do capitalismo independe de características culturais.

⁹⁶ Os resultados dessas pesquisas demonstram que os EUA ainda é o modelo de sociedade para a maior parte dos africanos, mas que a China desponta como o melhor modelo a ser seguido na opinião de *decision-makers* africanos.

aumentaram de modo praticamente constante seu comércio com a região, em termos absolutos, desde os anos 1990⁹⁷ (TAYLOR; WILLIAMS, 2004), e mantiveram uma curva de crescimento parecida à brasileira durante os anos 2000. Apesar disso, proporcionalmente perderam espaço em vários mercados, o que evidencia uma dificuldade dessas potências em converter o seu capital político e cultural em oportunidades de comércio ou, mais diretamente, a competitividade cada vez menor desses países em relação a novos competidores, que paulatinamente ocupam o espaço dessas ex-metrópoles. De todas as formas, o comércio das duas ex-potências coloniais continua bastante focado na divisão desigual de importação de recursos naturais e exportação de produtos manufaturados, oscilando entre um pequeno déficit ou um pequeno superávit ao longo do período analisado

No caso francês, a África aparece como um mercado bastante importante. As trocas entre a França e o conjunto africano equivalem ao comércio bilateral entre os franceses e os norte-americanos e supera, por margem significativa, o comércio entre Paris e Pequim, o que coloca a África no topo da agenda comercial francesa. Em 2002, os franceses registraram comércio bilateral com a África na casa de US\$31 bilhões; antes da crise de 2008, essa corrente se multiplicou 2,5 vezes, alcançando a cifra de US\$77 bilhões. Após uma forte retração nas importações (motivada pela queda no preço das *commodities*), o comércio voltou ao patamar pré-crise, em 2014. Os resultados de 2015, porém, demonstram nova tendência de queda, e o comércio francês com a África é semelhante àquele de 2007 (no caso brasileiro, o comércio bilateral registrado em 2015 é um pouco inferior ao comércio de 2006).

Os EUA, por sua vez, apresentam resultados mistos: por um lado continuam apresentando um volume comercial importante, enquanto, por outro, têm perdido espaço relativo mais rapidamente do que todos outros países aqui analisados. Com Obama, os EUA advogaram uma nova política para a África, na qual a aproximação com o continente se daria majoritariamente pelo comércio, e não mais pela ajuda externa. Os números demonstram, contudo, que essa política de “*Trade, not aid*” (VINES, 2016) não se materializou em dados concretos. Apesar de ter proposto iniciativas para diversificar parceiros e conexões empresariais – como o *Africa Growth and Opportunity Act*, de 2000⁹⁸, ou o *US-Africa Business Forum*, criado em 2014 -, o comércio dos EUA com a costa atlântica declinou em termos absolutos, resultado da transformação da pauta importadora dos EUA. Para os americanos, a África apresentava-se como um parceiro comercial atrativo no que se referia à

⁹⁷ Uma diferença importante em relação ao Brasil, cujo comércio com a África oscila fortemente entre as décadas de 1980, 1990 e 2000.

⁹⁸ Um acordo abrangente que visa facilitar as exportações da África para os EUA; foi criado pelo Governo Bush e posteriormente expandido e prorrogado, até 2025, pelo Governo Obama.

importação de recursos naturais, sobretudo petróleo. Com as mudanças estruturais na produção de energia no âmbito doméstico dos EUA, os laços com a África, que chegou a representar quase $\frac{1}{4}$ das importações de petróleo dos norte-americanos, rapidamente se enfraqueceram à medida que o *quantum* importado de petróleo declinava rapidamente, principalmente após 2008. A dificuldade de repor o comércio de recursos naturais por uma pauta exportadora mais diversificada ameaça a posição antes hegemônica dos EUA. Logo, a tendência é que o país continue a diminuir sua importância relativa no comércio da região, exibindo apenas uma fração do comércio que detinha em décadas passadas. De certo modo, isso poderá refletir em um menor engajamento do país na região, o que abriria caminho para outras potências, assim como poderá contribuir para uma imagem mais benigna dos EUA no continente africano, modificando a imagem de um poder externo interessado somente nos recursos naturais da região (relegando essa identidade negativa aos competidores chineses). De todas as formas, essa macrotransformação no comércio EUA-África é ainda um processo em curso, cujos resultados são, todavia, incertos.

Por fim, o Brasil apresentou resultados igualmente mistos, tendo aumentado significativamente a corrente bruta de comércio, mas, em geral, mantendo posição muito semelhante à que tinha em 2002, sobretudo nos principais e mais competitivos mercados da região. Outro ponto importante da relação comercial Brasil-África é a baixa diversidade da pauta exportadora-importadora. Como salienta Veiga (2013, p.17), o comércio brasileiro com a África passou por um processo de “densificação”, porém com insuficiente “diversificação” da pauta exportadora, principalmente do lado da oferta africana. De modo geral, a cesta de produtos transacionados pelo Brasil com os países africanos é bastante similar a de outras potências; aqui, como em outros indicadores, o Brasil assemelha-se em relação aos atores dos quais gostaria de se diferenciar.

3.1.2 Ajuda externa

Diferentemente do comércio, onde os parâmetros de comparação tendem a respeitar métricas e metodologias facilmente comparáveis, os dados sobre ajuda externa apresentam dificuldades operacionais muito maiores. Cada país tende a ter uma metodologia própria sobre o quê contabilizar como ODI e sobre como mensurar a assistência que presta a outros parceiros. Por esse motivo, toda comparação transnacional sobre ajuda externa constitui, na melhor das hipóteses, uma estimativa de confiabilidade restrita sobre as tendências gerais

desse indicador. Essa precaução é redobrada neste trabalho, uma vez que o objeto da ajuda externa não constitui o alvo prioritário de pesquisa, mas apenas uma informação complementar sobre o argumento central. A qualidade dos dados e os problemas metodológicos desse campo de investigação não podem, contudo, impedir que a análise seja levada a diante, ainda que com a devida precaução⁹⁹.

Na tentativa de aplicar uma medida comparável sobre a ajuda externa, este trabalho lançou mão dos dados do *AidData* e da Cobradi. Os dados do *AidData* contabilizam apenas ODA (*official development assistance*), excluindo outros mecanismos de cooperação como ajuda militar (tratada em outra seção desta tese) e contribuições para organismos internacionais¹⁰⁰. O banco de dados do *AidData* compila, para os países desenvolvidos, as informações da OCDE e da USAID, sendo, portanto, relativamente confiáveis. Ademais, esse banco de dados permite destrinchar os dados pelo tipo de ajuda prestada, o que possibilita aproximar esses números dos dados oferecidos pela Cobradi em relação ao Brasil. Assim, vislumbra-se uma harmonização ao menos parcial daquilo que cada país tende a considerar como ajuda externa para a África.

Já as informações relativas à China são trabalhadas em um banco de dados especial preparado pelo *AidData*, uma vez que há uma dificuldade crônica em acompanhar os dados da ajuda externa chinesa em função da baixa transparência do governo de Pequim. Para diminuir as incongruências, esta tese selecionou, a partir do banco de dados do *AidData*, apenas aqueles projetos que poderiam ser classificados sob a rubrica de assistência ao desenvolvimento¹⁰¹. Uma das dificuldades adicionais no caso chinês se refere à impossibilidade de discernir o que é ajuda para o desenvolvimento e o que são empréstimos (“*concessional loans*”¹⁰²), muitas vezes pagos com concessões na exploração de recursos naturais (“*Angola Mode Backed Loans*”). Essa mixórdia e falta de transparência são, sem dúvida, intencionais: a China impõe poucas condicionalidades aos auxílios cedidos aos

⁹⁹ Repete-se a admoestação de King, Keohane e Verba (1994, p48), já citada nesse trabalho, de que a assimetria de informações sobre o caso não pode intimidar a elaboração de análises, ainda que com a devida cautela em função da confiabilidade dos dados.

¹⁰⁰ A metodologia adotada pelo Brasil geralmente inclui esses dois fatores como parte do volume total de ajuda externa provida pelo país, o que superdimensiona a ajuda externa brasileira.

¹⁰¹ Para os números relativos à ajuda externa da China, foram contabilizados apenas os valores relativos a ODA (“*ODA-like investments*”), desconsiderando-se, portanto, perdão da dívida ou empréstimos a setores econômicos (por exemplo, em 2009, o *AidData* registrou a conclusão de um possível empréstimo do Eximbank chinês aos angolanos, no valor de quase US\$ 6 bilhões, os quais seriam utilizados para a construção de uma refinaria em Lobito).

¹⁰² Para o Eximbank Chinês, esse tipo de empréstimo recai na categoria de “*Infrastructure Development*” que serve para fomentar investimentos em áreas não cobertas pela ajuda de outros doadores.

africanos e, em troca, exige benefícios que ficam longe do escrutínio público (CORKIN, 2011).

No que se refere ao Brasil, a cooperação internacional se tornou um dos braços de articulação da política externa do país nos últimos anos. Segundo levantamento feito por Mendonça e Faria (2015, p.14-15), somente no governo Lula (2003-2010) foram firmados 238 acordos de cooperação técnica, sendo 90 com países africanos, um crescimento significativo e relação ao governo anterior, quando FHC assinou 36 acordos de cooperação, dos quais 23 foram com a África.

Figura 13: Acordos de Cooperação Técnica Brasil-África (1995-2010)

Fonte: MENDONÇA; FARIA, 2015, p. 15.

Apesar de também ser um receptor de ajuda externa, o Brasil passou a utilizar excedentes comerciais e capital político para incrementar a cooperação com outros países em desenvolvimento e, assim, fortalecer sua inserção externa, principalmente no eixo Sul-Sul.

Segundo dados da ABC (IPEA, 2016), o Brasil desembolsou US\$ 1,20 bilhão em cooperação internacional¹⁰³. O gráfico abaixo demonstra a evolução das contribuições, no período de 2005 a 2013, a qual segue uma tendência não linear, condizente com a figura anterior.

¹⁰³ A Cobradi costuma incluir contribuições com organismos internacionais, auxílio a refugiados e gastos com operações de paz como parte da cooperação internacional para o desenvolvimento. No entanto, como essa metodologia é pouco usual internacionalmente, essas três rubricas foram excluídas da análise proposta neste trabalho.

Figura 14: Cooperação para o Desenvolvimento, Brasil (2005-2013)(US\$Milhões)

Fonte: IPEA, 2016¹⁰⁴. Elaboração própria.

O gráfico exibe uma trajetória ascendente até 2010-2011, momento em que o papel do Brasil como doador alcança seu ápice. No biênio seguinte, todavia, o país desacelerou suas contribuições internacionais, fato que levou o IPEA (2016, p.16) a reconhecer que “o volume dos recursos gastos, em especial até 2010, acabou levando a interpretações exageradas sobre o novo perfil do país no campo da CID”. Na realidade, apesar de ter elevado o seu perfil como contribuinte, o Brasil continua sendo um ator marginal no que se refere ao volume de cooperação internacional; além disso, a política de cooperação parece demasiadamente sujeita a oscilações sazonais ou dos humores da política doméstica.

Os dados da Cobradi ainda apresentam lacunas que dificultam o tratamento sistemático dos dados de cooperação para o espaço do Atlântico Sul. De fato, os dados foram destrinchados por país receptor apenas no período de 2011-2013, e somente no que se refere à cooperação técnica. Segundo esse recorte, pode-se identificar os países da bacia atlântica que mais receberam recursos oferecidos pelo Brasil. No total, o Brasil ofereceu R\$ 25 milhões a esses países, cerca de ¼ da cooperação técnica deste triênio; os maiores recipiendários foram

¹⁰⁴ Até 2009, os gastos com Ciência & Tecnologia eram incluídos como Cooperação Técnica. A partir de 2010, a Cobradi modificou a metodologia de contagem e passou a separar os indicadores.

São Tomé e Príncipe (R\$ 7,67 milhões), Guiné-Bissau (R\$ 4,54 milhões), Angola, (R\$ 2,7 milhões) e Cabo Verde (R\$ milhões)¹⁰⁵, ou seja países estrategicamente localizados na costa do Atlântico Sul.

Outro instrumento muito utilizado pelo Brasil – e também por outros países - foi o alívio da dívida externa de países africanos. Essa estratégia foi utilizada tanto por Lula quanto por Dilma, porém com maior ênfase no mandato da presidenta, a partir de 2011. Entre 2002 e 2010, a gestão Lula renegociou a dívida de Moçambique, Nigéria e Cabo Verde, aliviando US\$487 milhões dos pagamentos pendentes; já Dilma propôs a renegociação de US\$898 milhões de doze países africanos¹⁰⁶, sete deles na bacia atlântica¹⁰⁷ (ROSSI, 2015). É importante registrar a manifestação do ex-presidente Lula sobre esse instrumento de cooperação, o qual, segundo ele mesmo, está inscrito em uma lógica “realista” de enquadrar as relações com a África:

Dilma anistiou a dívida de alguns países e foi alvo de críticas, é um absurdo! Uma dívida que as pessoas não podiam pagar. O fato de a Dilma anistiar, qual foi o grande favor que nós fizemos? Nós liberamos as pessoas para fazerem novas dívidas. É apenas isso. Eles não iam pagar a dívida porque não tinham dinheiro para pagar (apud, ROSSI, 2015).

Com efeito, o perdão dessas dívidas é significativo, pois supera, facilmente, a ajuda externa para o desenvolvimento; adicionalmente, trata-se de um instrumento pragmático, na medida em que possibilita novos endividamentos dos países africanos. Esses números também revelam outro dado interessante das relações África-Brasil: o fato de que o governo Dilma intensificou certos aspectos iniciados no governo Lula em relação aos parceiros africanos. Esse dado vai à contramão de parte da bibliografia (LEITE; CAVALCANTE, 2012; OLIVEIRA, 2015) que percebe uma perda dinamismo da política externa para a África no governo Dilma. Esses dados, contudo, apontam para uma hipótese de que Dilma intensificou a diplomacia financeira – ajustando os meios e fins da inserção brasileira na região -, tendo diminuído, todavia, aspectos mais visíveis ou midiáticos da cooperação direta

¹⁰⁵ A Cobradi também contabiliza R\$ 489 mil como cooperação direta com a ZOPACAS, enquanto conjunto.

¹⁰⁶ A maior parte dessas dívidas tem origem nas transações comerciais dos anos 1970 e 1980, fruto de créditos para facilitar a importação de produtos brasileiros pelos países africanos (SENADO, 2013)

¹⁰⁷ Congo, Tanzânia, Zâmbia, Mauritânia, Sudão, Guiné-Bissau, Gabão, Guiné, Costa do Marfim, Senegal, República Democrática do Congo e São Tomé e Príncipe.

e humanitária¹⁰⁸ (sobretudo as visitas presidenciais, face mais chamativa da agenda bilateral, e alguns projetos de grande visibilidade internacional).

Especificamente sobre a ajuda para cooperação, uma vez que os valores oferecidos pelo Brasil são diminutos, o país tenta diferenciar sua contribuição daquela oferecida pelos países do Norte no plano qualitativo e discursivo. Por essa razão, a diplomacia brasileira evita chamar a assistência internacional de “ajuda”, assim como evita o rótulo de “doador”; em substituição, o Brasil prefere o epíteto de “parceria para o desenvolvimento” (ROSSI, 2011). Em entrevista, o ex-presidente Lula reforçou a ideia de que a cooperação brasileira deveria ser qualitativamente diferente de outros países:

O Brasil teria que adotar uma política diferente daquela a que os africanos estavam habituados. Dos colonizadores, que vão lá para serem donos do país. Ou daquelas que os chineses estavam tentando fazer. Como é que os chineses fazem? Os chineses chegam na África, oferecem fazer uma série de coisas, algumas necessárias, outras não necessárias, sempre megacoisas, em troca de minério, gás, petróleo, ferro e produtos agrícolas. Fazem coisas de que se precisa, fazem palácios de governo, sede de parlamento, centro de convenções (apud ROSSI, 2015).

Em sentido análogo, a frase proferida por Celso Amorim (2011) para descrever a cooperação com a África – “para cada problema africano existe uma solução brasileira¹⁰⁹” – tornou-se mantra da cooperação horizontal, equânime, sem condicionalidades, com respeito à soberania e focada nas necessidades do país recipiendário.

Nos últimos anos, todavia, tem surgido uma bibliografia de viés mais crítico sobre a cooperação brasileira na África. Baseada em pesquisas de campo, em entrevistas ou em análises sobre a atuação de grandes corporações brasileira em solo africano, essa bibliografia lança certo ceticismo sobre a benignidade da inserção brasileira e sobre a retórica sul-sul de horizontalidade e solidariedade. Alguns trabalhos enfatizam como o *modus operandi* da cooperação brasileira nem sempre escapa do modelo de alto impacto nas comunidades locais, muitas vezes contradizendo esforços brasileiros em prol do desenvolvimento sustentável¹¹⁰

¹⁰⁸ Ou, alternativamente, que a diplomacia presidencial de Lula, capitaneada pelo capital político do ex-presidente, foi parcialmente substituída por uma diplomacia comercial (LEITE, CAVALCANTE, 2016), mais institucionalizada, principalmente no Itamaraty, porém precocemente interrompida pela mudança institucional via *impeachment*.

¹⁰⁹ Para uma contraposição a esse discurso oficial, ver Esteves et. al. (2016), onde os autores questionam esse postulado diante da experiência brasileira no setor de saúde em Angola.

¹¹⁰ Um dos casos mais luminosos nessa temática é o do ProSavana, projeto trilateral Brasil-Japão-Moçambique, cujo objetivo é exportar o modelo de agricultura intensiva do centro-oeste brasileiro para a savana de Moçambique (ROSSI, 2015).

(AMANOR, 2013; CALMON, 2012); seriam, nesse sentido, reflexo das próprias contradições do modelo de desenvolvimento social brasileiro que acabam sendo exportadas a outros países (MUÑOZ; CARVALHO, 2016). Em outros casos, a cooperação brasileira é contrastada pela atuação de empresas brasileiras direta ou indiretamente beneficiadas por políticas de cooperação internacional (LEITE et al, 2014, p.65; ZANINI, 2017), principalmente construtoras e mineradoras, à despeito da retórica oficial de não correlação entre esses campos. Como afirma Goés (2011, p.102), a atuação de algumas grandes empresas brasileiras na região, no esteio de iniciativas de desenvolvimento, representa a “versão real do processo abstrato da geopolítica brasileira para a África¹¹¹” e, em muitos casos, geram efeitos negativos sobre a imagem do Brasil, desconstruindo a aura de engajamento solidário e desinteressado e gerando um misto de “admiração e rejeição” do país no contexto africano (STUENKEL in: DEUTSCH WELLE, 2013). Há, portanto, incongruências entre discurso e prática, tal como sói acontecer na atuação dos doadores tradicionais (MATTIOLI, 2013). Por fim, mesmo em casos bem-sucedidos, a cooperação brasileira sofre com as oscilações políticas e econômicas de Brasília, o que põe em xeque a densidade do projeto brasileiro (MILANI et al, 2016). Diferentemente dos países desenvolvidos que contam com agências de cooperação fortemente institucionalizadas e que atrelam parte do seu PIB aos ODI’s, a política de cooperação brasileira sofre com os dissabores da conjuntura nacional.

Em suma, a cooperação brasileira não está desvencilhada dos objetivos mais amplos de política externa tais como apoio às causas brasileiras nas votações multilaterais, internacionalização do capital brasileiro ou defesa de um perfil de potência emergente¹¹²; há, no projeto de cooperação internacional, uma “condução pragmática, voltada a resultados e que pode ser considerada como uma política externa realista [...] um instrumento estratégico da política externa e, portanto, também condicionada pelos interesses representados nesta” (MATTIOLI, 2013, p. 108-109).

Pelo lado chinês, verifica-se uma tendência emergente nas doações de Pequim, ainda que rodeada de incertezas e falta de transparência. Antigamente, a cooperação chinesa estava

¹¹¹ Em uma versão crítica, teoricamente mais densa, a questão da assistência ao desenvolvimento não pode ser lida fora dos moldes do neoliberalismo, seja no norte, seja no sul; afinal, o avanço do capitalismo se faz independente de qualquer simpatia nacional.

¹¹² Não se pode descartar que a agenda de cooperação internacional não representa apenas o “interesse nacional”, entendido de forma abstrata, o qual seria resguardado, primordialmente, pelo Itamaraty. Pesquisas recentes apontam para a proliferação de interesses envolvidos na cooperação internacional em função da expansão horizontal dos agentes envolvidos em uma “política externa pós-diplomática” (LOPES, 2017). Nesse sentido, uma análise mais abrangente da cooperação e dos interesses imbricados nas iniciativas brasileiras deve, em pesquisas futuras, levar em conta o papel de outras instâncias decisórias, além de investigar o rol dos “*street-level bureaucrats*” na condução dos processos de cooperação internacional (SCHLEICHER; PLATIAU, 2017).

vinculada aos interesses do regime comunista e sua busca por apoio internacional. Em 1960, Chou En-lai sacramentou os “Oito Princípios da Assistência Econômica”, entre os quais se destacavam a “não imposição de condicionantes” e os “benefícios mútuos”, peças que, até hoje, fazem parte do discurso chinês sobre cooperação internacional (MENEZES, 2013); nessa concepção, os chineses fazem questão de enquadrar a ajuda provida à África no véu da cooperação sul-sul, em uma tentativa de se diferenciar dos doadores tradicionais do mundo desenvolvido, em modos discursivos muito semelhantes aos do Brasil. Não deixa de chamar atenção, por exemplo, o fato de os chineses fornecerem ajuda para o desenvolvimento a países com PIB *per capita* superior ao de Pequim, fato enfatizado no discurso chinês e o seu apelo constante à identidade de país em desenvolvimento.

Apesar de se considerar um doador internacional há mais de 60 anos (STRANGE et al, 2013, p.3) a China experimentou um crescimento inédito dessa ferramenta de política externa no início do século XXI: em 2001, a China era o 16º maior doador internacional; em 2013 era já o sexto, atrás apenas de EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão e França (KITANO; HARADA, 2014). Além disso, os chineses diversificaram seus instrumentos de cooperação: antes baseado quase que exclusivamente em empréstimos com juros zero e transferências financeiras, hoje o portfólio chinês inclui cooperação técnica, transferência de tecnologia, alívio de dívida externa, bolsas de estudo, etc. Vide, por exemplo, o “Programa de Talentos Africanos” que, entre 2013 e 2015, propôs 18 mil bolsas e mais de 30 mil vagas em universidades chinesas para treinar profissionais africanos, espécie de programa alardeado como horizontal e que favorece o desenvolvimento autônomo do continente africano (LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013, p.91).; ou, ainda, a presença do Instituto Confúcio em 17 dos 21 países da costa atlântica africana. Muito da cooperação para o desenvolvimento entre China e África está sob o guarda-chuva institucional do FOCAC¹¹³, comprovando a abrangência desse mecanismo que mescla assuntos comerciais, políticos, cooperação e segurança, de forma a adensar a presença de Pequim em solo africano.

Em termos quantitativos, a ajuda externa da África para o continente africano, entre 2001 e 2011 foi de aproximadamente US\$ 75 bilhões¹¹⁴, rivalizando diretamente com o maior doador individual¹¹⁵, os Estados Unidos, que cedeu US\$ 90 bilhões. Em alguns anos, como entre 2007-2008, a China ultrapassou os americanos e se tornou, momentaneamente, o maior doador para o continente africano. Apesar dos números impressionantes da performance

¹¹³ Tema que será abordado com maior detalhe no capítulo 3.6.

¹¹⁴ US\$ 2009 constantes.

¹¹⁵ Os EUA costuma disputar, por pequena margem, o posto de primeiro doador da OCDE para a África com a França (DAVIES et al, 2008, p.7).

chinesa – potencialmente maiores, tendo em vista a opacidade dos dados –, Pequim ainda fica atrás dos números superlativos do conjunto da OCDE (que inclui, desproporcionalmente, 27 países mais os EUA, representados no gráfico abaixo pela linha verde).

Figura 15: China e OCDE - Ajuda oficial para o Desenvolvimento destinada a África (2000-2011)(US\$ 2009)

Fonte: STRANGE et al., 2013, p.29.

Na maioria das vezes, é difícil dissecar quanto dessa ajuda é direcionada especificamente para países do Atlântico Sul, seja por causa da falta de transparência, seja pela alocação de recursos em programas multilaterais que envolvem mais de um país. De todos os modos, os dados oferecidos por Strange et al (2013, p.34) permitem vislumbrar certas inferências. Por exemplo, se considerados somente os 10 maiores recipiendários de ajuda externa da China e dos EUA, percebe-se que a China deu maior atenção à costa sul-atlântica (seis dos 10 maiores recipiendários de ajuda Chinesa na África¹¹⁶) do que os norte-americanos (apenas dois dos maiores recipiendários de ajuda dos EUA na África¹¹⁷). Os números americanos são semelhantes ao resto dos países da OCDE: apenas dois países, entre os 10 maiores destinatários de ajuda externa proveniente do mundo desenvolvido, são do Atlântico Sul¹¹⁸.

¹¹⁶ Gana (US\$ 11,4 bi); Nigéria (US\$ 8,4 bi); Angola (US\$ 4,2 bi); Guiné Equatorial (US\$ 3,8 bi); Camarões (US\$ 3,0 bi); e África do Sul (US\$ 2,3 bi).

¹¹⁷ Nigéria (US\$ 4,2 bi); e África do Sul (US\$ 3,6 bi).

¹¹⁸ Nigéria (US\$ 28,8 bi) – em primeiro lugar –; e República Democrática do Congo

Os Estados Unidos continuam a ser o maior doador de ajuda internacional do mundo. As características desse auxílio têm, contudo, sofrido mutações ao longo do tempo. Se durante a Guerra Fria a ajuda externa norte-americana era guiada pelo anticomunismo, a partir da década de 1990 a ajuda passa a se pautar, ao menos oficialmente, pelo critério da democracia.

Durante toda a década de 2000, os EUA incrementaram os fluxos de ajuda externa a uma taxa acelerada. Em 2000, os americanos registraram uma transferência de aproximadamente US\$ 2 bilhões para a África Subsaariana; já em 2010, esse valor ultrapassou os US\$ 10 bilhões (ISMAIL; SKÖNS, 2014, p.120).

Dado interessante é que os norte-americanos usualmente incluem parte de sua ajuda militar sob o guarda-chuva de ajuda externa. Essa situação decorre do *Foreign Assistance Act* de 1961, lei que atribui a liberação de ajuda externa ao Departamento de Estado (DoE) norte-americano. Desse modo, alguns programas – como treinamento e educação militar –, mesmo quando executados pelo Departamento de Defesa, são incluídos nas estatísticas de ajuda externa, baixo o argumento da harmonização da agenda de política externa e de política de segurança dos EUA. Se considerados apenas os dados dessa ajuda militar via DoE, os números saltaram de US\$ 34 milhões em 2004 para mais de US\$ 894 milhões em 2009, em preços constantes, o que demonstra uma clara política de reforço dos laços estratégicos com o continente africano. A maior parte desses recursos (cerca de 80%) foram destinados para missões de paz, mas houve incremento significativo de outros projetos de treinamento militar e financiamento de atividades de defesa, sobretudo quando relacionadas ao contraterrorismo, o combate ao tráfico de drogas e à reforma do setor de segurança (ISMAIL, SKÖNS, 2014, p.121-122).

Além da ajuda militar inclusa nos dados do DoE e da USAID, o Departamento de Defesa norte-americano também possui sua própria linha de financiamento para cooperação estratégica direta com países africanos. Em primeiro lugar, o Departamento de Defesa conta com uma unidade especial para organizar a cooperação de defesa com parceiros externos, a *Defense Security Cooperation Agency*, criada em 1961 e reformada nos anos 1990 e 2000 para atender aos novos interesses de segurança dos EUA. Nesse contexto, durante a administração George Bush, criou-se o mecanismo da “*special security assistance*” (também conhecido como “Seção 1206”), um instrumento de ajuda militar mais rápido e mais flexível que permite respostas mais rápidas do setor de defesa norte-americano. Inicialmente desenhado para oferecer ajuda militar ao Iraque e ao Afeganistão, esse mecanismo tem sido utilizado principalmente para treinar e equipar forças armadas, inclusive forças navais,

dedicas ao contraterrorismo, principalmente na África, que em 2011 recebeu quase metade dos recursos liberados por meio desse canal de financiamento (ISMAIL, SKÖNS, 2014, p.122-123). Críticos desse modelo desse mecanismo apontam-no como claro sinal da militarização da política externa dos EUA – para a África em particular –, além de reforçar os perigos advindos de menor transparência e *accountability* dos recursos dispendidos nessa modalidade de cooperação, os quais inclusive podem causar efeitos deletérios sobre a imagem da diplomacia norte-americana nos países recipiendários (SERAFINO, 2014, p.22).

Notas Finais

Independentemente das lacunas nos dados disponíveis, fica evidente o argumento principal defendido: apesar de ter intensificado sua presença comercial e sua prestação de ajuda ao espaço sul-atlântico, o Brasil ocupa um espaço menor do que o seu potencial e menor do que aquele sugerido por outras análises acadêmicas. Complementarmente, os dados indicam que a intensificação das relações com o continente africano não são uma exclusividade brasileira, mas uma tendência geral; nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o Brasil se beneficiou de uma onda ascendente no comércio com o continente africano e que não há nada de extraordinário no seu crescimento com a região. Além disso, os resultados aqui vão ao encontro de outras pesquisas recentes que aduzem que

Ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, nota-se uma concentração das exportações brasileiras em um número pequeno de países na África, a mesma observação feita nos anos FHC. Entre 2003 e 2010, quatro países africanos compraram sozinhos mais da metade do total das exportações feitas pelo Brasil para o continente do outro lado do Atlântico (LIMA, 2015, p.84).

Quanto ao comércio, são raras as exceções onde o Brasil apresentou um crescimento proporcional maior que os seus competidores, durante a década de 2000. Uma exceção é a Nigéria; contudo, esse comércio é geralmente percebido como um problema para o Brasil, já que é a fonte de m dos maiores déficits externos da balança comercial brasileira, polarizando as trocas entre Brasília e o continente africano. Seria condizente com a hipótese da emergência internacional que o Brasil tivesse ganho mercados e tivesse crescido a taxas mais aceleradas, tal qual a performance da China ou, em menor grau, da Índia; não é, contudo, o que os dados revelam. Tanto no comércio como no plano da cooperação, o Brasil apresenta

um potencial subexplorado com os países do Atlântico Sul. Já a China, na opinião de alguns autores (BLACKWILL; HARRIS, 2016) antecipou-se na “guerra geoeconômica” ao compreender que o avanço de agendas geopolíticas depende, inextrincavelmente, de ferramentas econômicas que, em muitos casos, dão sustentação a objetivos militares e diplomáticos. Nesse sentido, a postura da China na África não seria nada mais do que o pragmatismo em sua versão mais crua e objetiva.

Os dados aqui apresentados ainda carecem de maior abrangência. Em muitos casos, a presença de outros atores relevantes ofusca a presença dos países aqui analisados. Estudos futuros devem observar, portanto, outros atores relevantes nas trocas comerciais com espaço atlântico, tais como África do Sul, Coreia do Sul, Japão, Portugal e vários outros países africanos que, em função da proximidade geográfica, possuem peso relevante no comércio da região. A adição dessas variáveis contribuirá para tecer um quadro ainda mais preciso sobre as complexas relações comerciais que se desenham na costa africana do Atlântico Sul, e sobre como essas dinâmicas se entrelaçam com a agenda de segurança na região.

Já a ajuda externa para África não deve ser entendida como filantropia, mas sim como parte da política externa brasileira para o continente. Pelo ponto de vista dos países recipiendários, qual é o saldo no incremento da assistência para o desenvolvimento no continente africano? Ao menos duas conclusões podem ser oferecidas: do ponto de vista otimista, a de que um maior número de contribuintes aumenta a capacidade de barganha dos países da região e leva a uma complementariedade de iniciativas e aprendizado (ZIMMERMAN, SMITH, 2011); do ponto de vista pessimista, a ideia de que há uma espécie de “corrida por assistência externa”, o que permite um rebaixamento geral das condicionalidades, agravamento das redes clientelistas locais e, finalmente, a transposição de uma lógica competitiva “geopolítica” para a esfera da assistência internacional (WOODS, 2008), inclusive coma possível “securitização” da ajuda ao desenvolvimento (MENKHAUS, 2013, p. 396-398). Como salientam Inoue e Vaz (2011, p.531) tudo depende das lentes utilizadas para entender o caso, já que a cooperação sempre poderá ser vista tanto pelo lado da “solidariedade sul-sul” como pelo viés dos interesses materiais e políticos dos Estados em jogo. São duas metades de um processo uno, cuja visibilidade depende da percepção do observador ou do receptor.

Isso significa que o Brasil é insignificante no cenário global de cooperação para o desenvolvimento? Não: o país, mesmo com seus percalços, demonstrou avanços significativos na última década. Não se pode minimizar os esforços da gestão Lula-Dilma no que se refere

ao incremento das iniciativas de cooperação. Houve, sim, um salto quantitativo e qualitativo em relação às gestões anteriores; em uma perspectiva comparada, como argumenta a hipótese desta tese, há necessidade de aumentar significativamente os esforços nacionais para que o Brasil seja um *player* de envergadura global. Falta, todavia, maior institucionalização e maior adensamento da política de cooperação, de modo a cortar meandros burocráticos da ajuda externa e proteger essas iniciativas das oscilações orçamentárias e conjunturais que afetam as agências de cooperação. Nesse sentido, seria bem-vinda a concretização do projeto de lei para a criação da *Política Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento*, cogitada pelo Itamaraty, a qual permitiria robustecer a capacidade de financiamento e a independência administrativa da ABC (CHEDIEK in: MARTINS, 2011, p.35). Tal política, se concretizada, poderia fortalecer a cooperação externa ao consolidar o tema da cooperação como política de Estado, blindado-a, por exemplo, dos frequente ataques daqueles que advogam um papel menor para o Brasil nessa seara. É preciso, portanto, transcender o discurso da “solidariedade” para um diálogo mais maduro entre opinião pública e tomadores de decisão em política externa, de modo a elevar a ajuda internacional como política pública que pode trazer benefícios tangíveis à sociedade brasileira, mesmo quando essa convive, diariamente, com problemas sociais graves (LEITE et al, 2014, p.67).

Há, nessas duas temáticas – ajuda externa e comércio -, uma característica peculiar da diplomacia brasileira: um paradoxo entre o peso político do país em foros e iniciativas políticas (inclusive em temas comerciais, como na OMC) *versus* sua capacidade material ainda limitada, um potencial não realizado. Em certa medida, tal paradoxo se repete na análise do objeto desta tese, de modo ampliado, como se verificará nos próximos capítulos. Assim, uma dose de realismo se faz necessária: para garantir seu perfil emergente na região, o Brasil necessita ampliar e institucionalizar, substancialmente, os seus canais de cooperação internacional na bacia atlântica. Replicando as palavras do diplomata Milton Rondó – chefe da divisão de cooperação humanitária brasileira do Itamaraty -, “do jeito que está, nós não vamos a lugar nenhum” (apud ROSSI, 2015, p.284).

3.2. Transferências de Armas Convencionais

*“O Exército não é nem pró-americano nem pró-alemão,
mas pró-armamento”*

Eurico Gaspar Dutra, 1940 apud LOCHERY, 2014,
p.88.

A economia política do comércio internacional de armas está intimamente ligada à competição estratégica das potências. A transferência de armamentos tem o poder de moldar as doutrinas militares dos países receptores, bem como de influenciar as preferências e os interesses prioritários dos Estados em matéria de segurança. Como afirma Krause, o comércio internacional de armas repousa na intersecção entre “riqueza, poder e guerra” que rege a política internacional. Há, portanto, indissociável ligação entre “a política externa e o negócio das armas” no reino da geopolítica global (KRAUSE, 1990a, p.2).

A lógica das transferências de armas também ajuda explicar a formação de regimes regionais de segurança (KRAUSE, 1990b, BUZAN; WAEVER, 2003; DURCH, 2000). São vários os motivos: a aquisição de material militar influencia a percepção subjetiva de ameaças regionais; ela influencia a identidade estratégica dos setores castrenses; ela determina o tipo e as características da cooperação militar em cada região; ela afeta a balança de poder regional e o modo de reprodução do dilema de segurança entre países vizinhos; ela influencia a mentalidade e a estratégia militar das forças armadas dos países receptores¹¹⁹; ela cria relações de dependência entre países com diferentes níveis hierárquicos, intra e extrarregionais; etc. Enfim: ela opera diversos mecanismos causais que modulam as dinâmicas regionais de segurança.

Krause (1990, p.97) aponta três interesses básicos que movem o mercado internacional de armamentos desde o ponto de vista dos países exportadores. São interesses econômicos, interesses em acúmulo de poder e, de modo mais imediato, interesses táticos/estratégicos em cenários de conflito. Essas três macrodimensões abrigam diversos objetivos secundários, resumidos na tabela abaixo.

¹¹⁹ Sobre esse tema específico, Wendt e Barnett (1993) ressaltam como a transferência de armas cria “impérios informais”, uma vez que as elites nacionais periféricas tendem a moldar suas definições de segurança e suas percepções de ameaças de acordo com as preferências dos Estados fornecedores. Por essa razão, os dois autores enfatizam como a economia internacional das armas está no âmago da dependência estrutural entre centro e periferia.

Tabela 3: Comércio de armamentos e objetivos de política externa

<p>Interesses Econômicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar comércio exterior; busca por superávit na balança de pagamentos. - Aumentar ganhos de escala da indústria nacional de defesa. - Sustentar emprego e infraestrutura na indústria de defesa nacional. - Resgatar custos investidos em P&D militar. - Uso da indústria de defesa como motor para o crescimento econômico e tecnológico.
<p>Interesses de Poder</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Influenciar líderes e elites dos Estados receptores sobre a agenda de política de externa. - Simbolizar comprometimento político com países receptores de armas. - Simbolizar poder ou <i>status</i> nas relações internacionais, como líder regional ou <i>global player</i>. - Criar ou manter equilíbrio regional de poder (estabilidade interna e externa) ao privilegiar certos receptores em detrimento de outros. - Criar ou manter presença regional do país exportador na zona receptora. - Facilitar acesso a recursos naturais estratégicos.
<p>Interesses táticos/estratégicos¹²⁰</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantia de independência e continuidade no fornecimento de material militar. - Elemento de barganha sobre acesso territorial ou acesso a informações. - Elemento de barganha na formação de alianças/coalizões/regiões.. - Elemento de barganha para evitar/incentivar envolvimento militar direto em conflitos de interesse do país fornecedor.

Fonte: KRAUSE, 1990a, p.97-98. Elaboração própria (adaptado).

¹²⁰ No original, “*Pursuit of victory in War*”. Acreditamos que a tradução literal não faz jus ao sentido contido no texto original.

Essas dimensões se apresentam com diferentes graus de intensidade em cada situação nacional. Para Moraes (2011), países como EUA, Japão e Suécia tenderiam a privilegiar os interesses políticos e estratégicos, enquanto Reino Unido e França dariam maior ênfase aos retornos econômicos da indústria bélica. No caso brasileiro, especificamente, o papel da indústria de defesa tem gerado debate substancial na última década, em função da revitalização da base industrial de defesa nacional, iniciada na gestão Lula. Sem entrar nos méritos e nuances dessa temática complexa, que escapa ao objetivo central dessa tese, vale apontar que a maioria dos argumentos a favor dos investimentos na indústria bélica costuma frisar a contribuição do setor para a economia nacional, dentro de um parâmetro ideológico-conceitual que não se afasta muito da matriz nacional-desenvolvimentista, de corte soberanista, tão latente na formação econômica do país e na cultura nacional de segurança dos setores civis e militares.

Há, nesse contexto, uma bibliografia que defende ativamente o desenvolvimento da indústria nacional de armas e que postula o mercado externo como articulação importante para a viabilização desse projeto, vislumbrando a África como potencial mercado dos produtos brasileiros no futuro (BRUSTOLIN, 2014; IPEA, 2016); há, também, parte da bibliografia preocupada em expor as dificuldades estruturais, políticas, históricas e econômicas de se erguer um complexo industrial militar internacionalmente competitivo. Este corpo bibliográfico salienta que a experiência da indústria bélica brasileira nos anos 1980, assim como a experiência histórica de outros países, como os EUA no século XX, não são facilmente replicáveis no contexto hodierno do mercado de armamentos, em função da alta concentração desse setor em nível internacional, dos *gaps* tecnológicos, e, finalmente, do perigo de desnacionalização da indústria de defesa autóctone em médio prazo, resultado da crescente internacionalização¹²¹ do capital nesse setor (ANDRADE, FRANCO, 2016; DAGNINO, 2010; DUARTE, 2012). Dagnino (2010, p.56) apresenta, por exemplo, estudo convincente sobre como a imagem do Brasil como grande exportador de armas no passado foi construída com base nas relações privilegiadas entre o regime de Saddam Hussein e o Brasil na década de 1970-80; nesse interregno, Bagdá foi o único grande comprador brasileiro no exterior (ao mesmo tempo em que era fornecedor prioritário de petróleo para os brasileiros),

¹²¹ Essa também é uma realidade da indústria de defesa europeia e americana, o que torna difícil captar o verdadeiro tamanho das transações militares de cada país, já que, muitas vezes, uma série de empresas de diferentes nacionalidades lucra em uma mesma transação internacional. Além disso, essa crescente interdependência industrial cria problemas adicionais sobre o controle de tecnologias sensíveis, ponto crucial na transferência internacional de armas (SKÖNS; BAUER; SURRY, 2004).

criando uma falsa percepção de que o Brasil era um *global trader* no comércio de armas. De fato, enquanto nos anos 1980 o Brasil chegou a ser o 14º maior exportador de armas do mundo, o país regrediu para a 28ª posição durante os anos 1990 (DURCH, 2000, p.9). Mesmo em seu auge, porém, o Brasil representou apenas 0.35% do mercado global de armas, campo extremamente concentrado entre pouquíssimas potências (MORAES, 2012, p.22). Entre 2002 e 2015, o Brasil ficou na 25ª posição de maior exportador de armas, com uma fatia de mercado equivalente a 0,18% do mercado global (SIPRI, 2017).

Fato é que o comércio de armas não funciona da mesma forma para todos os países, já que diferentes graus de desenvolvimento e de domínio tecnológico criam disparidades estruturais que limitam ou ampliam os possíveis ganhos advindos da exportação de armamentos. Nesse sentido, Krause (1990, p.31) divide o rol dos exportadores de armas em três níveis com graus distintos de sofisticação tecnológica e de capacidade exportadora. No primeiro nível (*first tier*), estão os países localizados na fronteira da inovação tecnológica, os quais dominam a maior fatia do mercado internacional de armas. No segundo nível (*second tier*), estão os países que desenvolveram indústrias nacionais com capacidade de inovação, produção e exportação militar, tendo por base a transferência de tecnologia do *first tier*. Por fim, o nível mais baixo (*third tier*), caracteriza-se pela existência de uma indústria bélica capaz de copiar e reproduzir alguns dos artefatos militares dos níveis superiores, porém com baixa capacidade de inovação e, ainda que tenham uma exportação significativa em valores reais, são países com impacto diminuto no desenvolvimento de novas tecnologias, e, por conseguinte, dependentes das dinâmicas dos estratos superiores. Segundo essa tipologia – e levando em consideração a lista das 100 maiores empresas do setor de defesa¹²² (SIPRI, 2014) os EUA seriam o único produtor do primeiro escalão (a Rússia concorreria no *first tier* apenas em alguns setores, em decorrência das assimetrias internas ao complexo industrial militar russo); a França, o Reino Unido e a China seriam países com aspectos do segundo escalão, com alguns setores altamente competitivos; e o Brasil seria um país do escalão inferior, aspirando a uma posição de *second tier* por meio da revitalização da indústria nacional de defesa¹²³. Cada *tier* opera segundo uma lógica estrutural, com consequências decisivas sobre

¹²² O ranking estabelecido pelo SIPRI não inclui companhias chinesas, o que dificulta dimensionar a penetração da China no alto escalão da produção de armamentos. Das 100 empresas listadas, 43 são norte-americanas, 19 russas, 10 britânicas, seis francesas e apenas é uma brasileira.

¹²³ No texto original, Krause aponta apenas os EUA como integrante do *first tier*, estando França e Reino Unido no segundo escalão, e a China dividindo o terceiro escalão com o Brasil. No entanto, desde de que livro original foi publicado, houve mudanças significativas na distribuição geográfica da indústria de defesa, sobretudo com a ascensão da China. Além disso, alguns autores (BITZINGER, 2003, p 41) colocam o Brasil como produtor de *second tier* em alguns nichos, como aviação (em função, primordialmente, do sucesso da EMBRAER).

o leque de opções estratégicas que cada um desses países possui no comércio de armas, o que reflete sobre a agenda de política externa.

Do lado da demanda, os países africanos importam armas dos três *tiers*, incluindo material de segunda mão, muitas vezes via doações ou revenda de excedentes de países com maior nível de desenvolvimento relativo. Boa parte da bibliografia aponta como o altíssimo grau de dependência dos países africanos em relação ao fornecimento externo de armamentos causa, frequentemente, problemas estruturais em relação aos gastos de defesa nesses países: em várias situações, compras de armamentos acabam distorcendo o orçamento nacional desses atores, prejudicando a alocação de recursos, já gravemente escassos, em outras áreas de desenvolvimento (AIKELI; MLAMKA, 2011; DUNNE; TIAN, 2015; OLANIYI, 2002; SMALDONE, 2010). Ainda assim, a demanda por armas no continente africano apresentou trajetória ascendente nas últimas décadas: se durante os anos 1990 os gastos militares na África sofreram um ligeiro declínio em relação ao período da Guerra Fria, a partir dos anos 2000, os gastos subiram vertiginosamente, mais do que dobrando em um curto intervalo de tempo e atingindo a inédita cifra de quase US\$ 50 bilhões, em 2014.

Figura 16: Gastos Militares na África (1966-2011)

Fonte: FREEMAN, 2016.

Assim, a África, e em particular a África Subsaariana, exibiu um mercado aquecido para compras militares a partir da década de 2000. Apesar de ser a região com o menor volume de gastos militares do mundo – cerca de 1,5% do gasto global (IISS, 2015, p.21) –, diversos países aumentaram seus orçamentos militares e, consequentemente, a aquisição de novas armas, impulsionada pelo crescimento econômico resultante da explosão do preço das

commodities exportáveis¹²⁴ (MBAYE, 2015). Entre 2013 e 2014, o orçamento militar africano cresceu, em média, 8,5%, a.a., ritmo mais acelerado do que qualquer outra região do mundo. Segundo dados do SIPRI (ECONOMIST, 2014), o crescimento acumulado entre 2003-2013 foi de aproximadamente 65%, após quase 15 anos de relativa estagnação, apesar de o ponto de partida ser de uma base já comprimida de gastos¹²⁵.

O gráfico abaixo demonstra o aumento dos gastos especificamente na ZOPACAS africana, entre 2002-2015. É possível verificar como o gasto militar dobrou, com expressivo crescimento após 2012, seguido de uma tendência de queda a partir de 2015, em função da estagnação econômica em função da corrosão nos preços das *commodities*, sobretudo o petróleo.

Figura 17 Gastos da ZOPACAS Africana (2002-2015)(US\$ milhões)

Fonte: SIPRI, 2016. Elaboração própria.

¹²⁴ Há, quase sempre, uma correlação positiva entre a expansão da renda de recursos naturais e o aumento de gastos militares nos países emergentes, situação também verificada na década de 2000 na América do Sul (VILLA; WEIFFEN, 2014).

¹²⁵ Alguns dos países selecionados estiveram sob embargo de armas durante o recorte proposto: Costa do Marfim (2004-2016); Libéria (1992-2016), Serra Leoa (1997-2010); Togo (2005-2005); Guiné (2009-2011) (SIPRI, 2016).

O crescimento dos gastos é notável, porém desigual e, de certa forma, errático: apenas três países – Angola, África do Sul e Nigéria – responderam por mais de 75% dos gastos da região selecionada, e mesmo entre esses atores há considerável diferença: Angola, por exemplo, aumentou exponencialmente seu orçamento militar a uma taxa média de 4% a.a. e se tornou o país com o maior orçamento da região (US\$6,82 bilhões, em 2014¹²⁶), apesar de uma brusca queda a partir de 2015; já a Nigéria e a África do Sul apresentaram pouco ou nenhum crescimento em termos reais, mantendo, em 2015, recursos orçamentários similares aos de 2002, quando mensurados em US\$ constantes¹²⁷. O gráfico abaixo demonstra essa tendência díspar dos gastos nos três países de destaque da ZOPACAS; a série completa de dados para os outros países pode ser encontrada nas tabelas do Anexo II e do Anexo III, que incluem a evolução dos orçamentos de defesa de todos os membros da ZOPACAS.

Figura 18: Gastos Militares - África do Sul, Angola, Nigéria (US\$ constantes 2014)

Fonte: SIPRI, 2016. Elaboração própria.

¹²⁶ Esse valor ainda ficou atrás, no ano de 2014, apenas da Argélia, que possui um orçamento da ordem de US\$10 bilhões, o maior da África.

¹²⁷ Ainda assim, vale ressaltar que a África do Sul, por exemplo, tem um *establishment* militar sólido, inclusive com uma indústria bélica que funciona como importante fornecedora para outros parceiros africanos e países emergentes. Nesse sentido, apesar de terem apresentado números brutos menos impressionantes do que os de Angola, os sul-africanos são *players* importantes na transferências de armas intrarregional e ocupam, simultaneamente, o papel de exportadores e importadores de armamentos.

Além das compras militares, as doações de equipamento de segunda mão possuem particular relevância no cenário africano. Esse é um instrumento de cooperação importante principalmente com aqueles países que possuem restrições orçamentárias ou que enfrentam ameaças de segurança que coincidem com agendas de potências externas - como, por exemplo, o combate ao terrorismo¹²⁸. Nos casos de doações, o provedor arca com os custos financeiros das transferências de armas, enquanto os receptores “pagam” por meio de uma relação de dependência e clientela (CATRINA, 1998 apud SILVA, 2016, p177). Há, ainda, casos em que as doações servem como meios para facilitar vendas de outros sistemas de armas, “adocicando” os contratos para os importadores. Por essas razões, as transferências gratuitas¹²⁹ de armas foram incluídas nos dados levantados, de maneira discriminada.

Sobre os motivos que orientam a aquisição de material bélico pelos países africanos, a bibliografia corrente destaca: a) defesa do “interesse nacional”, definido como interesses tradicionais de segurança (como segurança de fronteiras terrestres e marítimas) ou de busca por hegemonia regional; b) rivalidades entre vizinhos ou disputas fronteiriças, o que retroalimenta as compras regionais, em uma tradicional balança de poder/ameaças em nível localizado; c) manutenção da estabilidade doméstica, principalmente contra grupos insurgentes; d) combate de “novas ameaças”, como terrorismo, pirataria, combate ao tráfico internacional de drogas; e) aumento na participação de missões de paz na região, tendência em expansão nos últimos anos (OLSEN, 2015; OMITOOGUN; HUTCHFUL, 2006). Parte dessa bibliografia salienta que as transferências militares para alguns países africanos estão menos relacionadas com ameaças de segurança do que com a manutenção de elites nacionais no poder e com o controle do sistema político doméstico, uma vez que a compra de material bélico influencia o prestígio e a posição dos estamentos militares no cenário político interno – o caso de Guiné Equatorial seria paradigmático nesse caso; além disso, há casos em que a transferência de armas, principalmente de pequeno porte ou destinadas às forças terrestres, está diretamente correlacionada com o agravamento de conflitos civis na região (WEZEMAN et al., 2011). Por fim, como já destacado nesse trabalho, a aquisição de armas também pode servir como formas de simbolizar poder na arena internacional, estando conectada a outros objetivos mais amplos de visibilidade e projeção de poder na política externa (VILLA; WEIFFEN, 2014) – nesse quesito, Angola seria o caso mais exemplar. Por fim, a descoberta

¹²⁸ Nesse sentido, o caso da Nigéria é categórico, uma vez que o país usou a campanha contra o terrorismo para angariar transferências de armas via cooperação com potências externas.

¹²⁹ Muitas vezes, a doação inclui contratos de modernização e adaptação dos equipamentos, o que acaba gerando algum dividendo para o país doador; por essa razão, as doações podem acabar envolvendo algum encargo financeiro, apesar de menor do que a compra de itens novos.

ou valorização de recursos naturais funciona como um duplo incentivo para a compra de armas, especialmente em países em desenvolvimento: por um lado, os recursos naturais aumentam a demanda por dispositivos de segurança; por outro, a exploração desses recursos geram dividendos adicionais que, dentro da disputa interburocrática, acabam sendo alocados no setor de defesa – dinâmica particularmente forte naqueles países que vivenciaram a bonança dos preços das *commodities*. Em suma, a transferência de armas está intimamente relacionada com as dinâmicas de (in)segurança na bacia sul-atlântica africana.

Para essa seção, os dados foram compilados majoritariamente dos relatórios anuais do SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*). Adicionalmente, foram consultadas as bases de dados das Nações Unidas (*United Nations Register of Conventional Arms - UNROCA*) e do *Military Balance* (*International Institute for Strategic Studies*). Quando necessário, os dados foram complementados por notícias de meios de comunicação especializados sobre defesa, de modo a preencher lacunas nas informações compiladas pelos *think tanks* e pelos informes oficiais. Dessa maneira, a utilização de múltiplas fontes buscou criar um quadro abrangente sobre as transferências de armas aos países africanos do Atlântico Sul, mesmo diante dos problemas de disponibilidade, organização e confiabilidade dos dados de um mercado pouco transparente e pouco estudado. O detalhamento dos dados compilados encontra-se disposto no Anexo I, inclusive com as referências detalhadas sobre as fontes utilizadas.

Em aspectos comparativos, o Brasil é exportador quantitativamente tímido de sistemas de armas no mercado internacional. Segundo números da Associação Brasileira de Indústrias de Materiais de Defesa, as transações externas do país nesse setor movimentam US\$ 3,7 bilhões por ano, sendo US\$ 1,7 bilhões em exportações, e US\$ 2 bilhões em importações (MARTIM et al., 2014, p.31). Segundo os dados levantados pela tese, o Brasil exportou sistemas de armas para oito países do espaço sul-atlântico – Angola, Cabo Verde, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe, Senegal e Namíbia -, exibindo, portanto, um perfil médio de diversificação de parceiros no Atlântico Sul.

Na última década, o Brasil utilizou-se, de modo notável, do expediente das doações militares como forma de aproximar-se dos países da costa sul-atlântica. Nesse contexto, destaca-se o episódio da cessão da Corveta Imperial Marinheiro, descomissionada em 2004 pela MB, e doada à Namíbia. Segundo documento oficial do Planalto (BRASIL, 2002), a embarcação doada possuía custo manutenção 50% superior ao seu valor real, o que justificaria

a sua desativação no inventário da Marinha¹³⁰; o documento ainda salienta a importância da doação para fortalecer a cooperação com a Namíbia, além de favorecer a concretização de contrato com a EMGEPRON para a realização do levantamento da plataforma continental daquele país e a construção de quatro lanchas patrulha e um novo navio patrulha, cujo montante estimado equivaleria a US\$31,6 milhões, financiados pelo BNDES. O *Brendan Simbwaye*, da classe “Grajaú”, foi entregue a Walvis Bay em 2009¹³¹; em relação aos barcos-patrulha, a EMGEPRON concluiu a entrega de duas unidades em 2011 – *HPB Terrace Bay* e *HPB Mowe Bay* -, cada uma ao preço estimado de US\$ 3 milhões (DEFESANET, 2011). Nesse sentido, a venda de armas para a Namíbia estaria diretamente inserida nos anseios de maior projeção do Brasil no Atlântico Sul; demonstra, além disso, como a doação de armamentos serviu para introduzir o país como potencial fornecedor de novos sistemas de armas aos africanos. Como salienta o Relatório de Gestão do embaixador brasileiro em Windhoek¹³², a Namíbia “resistiu a investidas feitas por outros países (África do Sul, Alemanha, Estados Unidos) que ofereciam barcos semelhantes em condições financeiramente mais vantajosas, e manteve a decisão política de privilegiar o Brasil”, fosse em função das relações históricas entre os dois países, fosse em função do impacto positivo do presidente Lula, que lidou pessoalmente a questão com o Presidente Nujoma, durante uma visita oficial realizada em 2003.

Esses dados demonstram que a estratégia brasileira de cooperação com a Namíbia tem auferido resultados importantes para a indústria de defesa. Contudo, é preciso remarcar que o Brasil enfrenta competição pesada por parte de outros exportadores que se digladiam pelo mercado da Namíbia. Apesar do investimento brasileiro e de ofertas feitas pelo ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim, a Namíbia optou por substituir o Grajaú doado pelo Brasil por um P18N (*S11 Elephant*) produzido pela China; o navio de última geração tornou-se a principal embarcação da marinha daquele país e está envolto nas especulações sobre um acordo de construção de uma base chinesa na região¹³³. Além dos chineses, o Brasil esbarra na competição sul-africana, responsável por vender 19 pequenas embarcações à Namíbia. Como

¹³⁰ A embarcação foi aposentada pela Namíbia em 2012.

¹³¹ A venda da embarcação resultou na criação de uma Missão de Assessoria Naval, com a finalidade de fornecer treinamento para os operadores da nova embarcação (BASTOS, 2011). Esse exemplo reforça a ideia, já discutida na introdução do capítulo, de como vendas militares servem de vetor de cooperação e aumento de influência sobre o país comprador.

¹³² Disponível em: <goo.gl/W32BSh>. Acesso em: 08 ago 2017.

¹³³ Os chineses angariaram contratos multimilionários para a expansão do porto comercial de Walvis Bay, incluindo a construção de gigantescos depósitos de combustível e a criação de uma península artificial; a magnitude da expansão retroalimenta os boatos de que a China estaria se preparando para, no futuro, transformar Walvis Bay em uma base de utilidade militar, apesar das declarações oficiais de Pequim negando o caso (LARMER, 2017).

salienta documento do Ministério da Relações Exteriores, há uma crescente divisão de incumbências na cooperação militar com a Namíbia, sendo os programas de formação e treinamento oferecidos pelo Brasil, ao passo que as relações comerciais no campo da defesa tendem a se aprofundar com a China (BRASIL, 2014, p.13), minando os projetos brasileiros de inserção da indústria de defesa no Atlântico Sul. Assim, nessa “*divisão internacional da cooperação*”, o Brasil conseguiria ter algum impacto na formulação da doutrina de segurança desses países, porém teria dificuldades de coletar dividendos maiores para a indústria nacional de defesa ou de transformar essa sinergia bilateral em um trampolim para uma presença estratégica decisiva no cenário sul-atlântico, insulando-o da presença de atores extrarregionais.

Outro país de destaque nesse quesito é Angola. O Brasil investiu pesadamente – comercial e diplomaticamente - nesse país, o qual se tornou um consumidor voraz de produtos militares na última década. Nesse contexto, o Brasil chegou a esboçar acordos e planos para se tornar um parceiro prioritário de Luanda nos planos de reestruturação das Forças Armadas angolanas, com possibilidade de transferência de tecnologia para que Angola pudesse iniciar uma indústria de defesa autóctone. Os ambiciosos planos de modernização das forças armadas angolanas, que chegaram incluir a possível compra de um porta-aviões de segunda mão, viram-se temporariamente suspensos em função da grave crise econômica que afetou o país a partir de meados de 2014. Em função do baixo preço do petróleo, o orçamento militar recuou mais de 40% entre 2014 e 2015, pondo em xeque as aquisições militares. Concomitantemente, as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil também afetaram a capacidade de inserção do país no mercado de armas africano, uma vez que muitos dos contratos dependem de concessões de financiamento canceladas pelo BNDES, os quais por sua vez dependem do contexto econômico e político ditado pelo governo federal. Esse possível recuo abre espaço para outros fornecedores com mais fôlego e com ofertas mais generosas, podendo significar retração da indústria de defesa no espaço africano (LOPES, 2015). Assim, o caso angolano revela como projetos de maior monta esbarram em conjunturas econômicas e comerciais em ambos os lados do Atlântico, o que prejudica a inserção duradoura do Brasil nesse setor.

No quadro geral, a EMBRAER é a empresa brasileira com maior destaque nas transferências de armas para o exterior. Na compilação do SIPRI sobre as 100 maiores empresas de exportação de armas convencionais, a EMBRAER é a única representante

brasileira, na 88ª posição¹³⁴ (FLEURANT et al., 2015). As exportações da empresa chegaram a representar quase 70% do total de exportações militares brasileiras entre 2006-2010 (MORAES, 2012). No Atlântico Sul, o Super-Tucano foi demandado por Angola (seis aeronaves), Gana (duas encomendas de quatro aeronaves cada) e Senegal (três aeronaves); no resto da África subsaariana, também se destacam as vendas da companhia para o Mali, Mauritânia e Burkina Faso. No entanto, como demonstra o Anexo I, a empresa sofre grande concorrência nesse setor no espaço sul-atlântico, sobretudo dos norte-americanos, dos franceses e, mais recentemente, dos chineses, que começaram a ofertar aviões de treinamento e de combate a preços amigáveis aos países africanos.

Mais importante foi a decisão da Embraer de fabricar novos tucanos a partir de sua nova planta produtiva localizada na Flórida, EUA. Essa linha de montagem foi criada a partir de uma *joint venture* com a empresa norte-americana *Sierra Nevada* e permitiu que a EMBRAER penetrasse no mercado estadunidense, de modo a viabilizar a venda inédita de aeronaves para as forças armadas dos EUA, em um contrato estimado em quase meio bilhão de dólares – e que gerou 1400 postos de trabalhos naquele país (BUTLER, 2014). Em 2016, a Nigéria sinalizou interesse em comprar 12 Super Tucanos – acordo estimado em US\$ 600 milhões -, mas que seriam produzidos pela Embraer nos EUA, o que tornaria o contrato sujeito aos regulamentos de transferências de armas dos norte-americanos; de fato, o Departamento de Defesa estadunidense autorizou a transferência e o financiamento do projeto com base em sua prioridade estratégica de combater o *Boko Haram* em solo nigeriano (GOURE, 2016; ZENGERLE; ONUAH, 2017). Esse exemplo demonstra o problema da internacionalização da indústria de defesa a médio prazo, suscitado no início deste capítulo (ANDRADE; FRANCO, 2016; MORAES, 2012), e que interpõe desafios aos planos brasileiros de fortalecer seu parque industrial bélico em solo nacional¹³⁵.

Outra empresa de destaque nas vendas para o Atlântico Sul é a EMGEPRON. As exportações da empresa estão diretamente ligadas aos planos de revitalização da indústria naval brasileira, já que compradores internacionais proporcionariam ganhos de escala para esse setor, em fase de revitalização. Em 2010, a EMGEPRON selou acordo com a Marinha da Guiné Equatorial, logo após a visita do ex-presidente Lula, para a venda de uma unidade da

¹³⁴ A empresa caiu da 61ª para a 88ª posição entre 2014 e 2015, reflexo da queda de 28,1% nos seus lucros, em função de cortes em encomendas motivados pela crise que atingiu o Brasil (FLEURANT et. al., 2015, p.8).

¹³⁵ Segundo correspondência diplomática do MRE, houve, durante 2007, conversas iniciais entre Brasil e Nigéria para a venda de aviões militares e “reexame da proposta da Emgepron para a modernização dos estaleiros da Marinha nigeriana”, porém os negócios parecem não ter prosperado. Telegrama nº 419, 04/10/2007, de Ministério das Relações Exteriores para Ministério da Defesa, 2007.

Corveta Barroso. Esse pequeno país, cuja marinha conta com um corpo de apenas 120 homens (MILITARY BALANCE, 2015, p.445), aumentou significativamente seus gastos de defesa em função da abundância de petróleo e em resposta aos problemas de segurança no Golfo da Guiné¹³⁶. O contrato brasileiro, assinado depois de uma campanha orquestrada por diplomatas e militares brasileiros (ZANINI, 2017), não é exclusivo: estaleiros israelenses e sul-coreanos também realizaram vendas de embarcações para Malabo, evidenciando uma corrida pela conquista desse mercado importador (DEFENCEWEB, 2010). Além dos contratos com a Namíbia e com a Guiné Equatorial, a EMGEPRON selou acordo com Senegal, em um pacote que também incluiu uma venda de aviões pela EMBRAER, totalizando quase US\$ 120 milhões, em um mercado que é proeminentemente dominado pelos franceses (BRASIL, 2013). A EMGEPRON também realiza os serviços de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC) de alguns países atlânticos da costa africana, como Angola, Namíbia e Cabo Verde, tendo desbancado alguns concorrentes internacionais, como evidenciam telegramas do Itamaraty¹³⁷; esse tipo de serviço é visto como estratégico em função de seus dividendos para a economia e para a defesa da soberania dos países recipiendários, tanto que consta como elemento-chave de cooperação do Brasil com a ZOPACAS. Todavia, vale anotar que, não obstante a importância estratégica da LEPLAC, alguns países, como São Tomé e Príncipe, manifestaram, por meio de correspondência diplomática¹³⁸, certa preocupação de que o mapeamento da Plataforma Continental poderia criar novos conflitos territoriais entre países da região, ao identificar jazidas petrolíferas em zonas limítrofes.

Para além dessas histórias de sucesso da EMGEPRON, vale destacar o episódio de negociação de barcos patrulha entre Brasil e Angola. Em 2014, diversos meios midiáticos (DEFENCEWEB, 2013), inclusive o *Military Balance* (2015, p. 425), noticiaram que Luanda iria comprar sete navios da classe Macaé. O projeto, ambicioso, incluía a construção de quatro

¹³⁶ O principal problema de segurança do país é, sem dúvida, a pirataria; no entanto, vale ressaltar que Malabo possui disputas territoriais não resolvidas com o Gabão, já que ambos países cobiçam pequenas ilhas na área da Baía de Corisco, estratégica em função de sua posição nas rotas de navegação e em função das reservas de petróleo que guarda em sua ZEE. Vale apontar, de modo complementar, que o acordo brasileiro foi criticado, sobretudo em função do registro negativo do regime Obiang, uma ditadura acusada de violações sistemáticas de Direitos Humanos. No caso do corpo militar, por exemplo, sete dos nove generais são parentes do presidente em exercício. Esses problemas crônicos não impediram diversos outros países, inclusive os EUA, de cooperarem e manterem estreita relação com o regime de Obiang (TURSE, 2014). As principais compras da Marinha desse pequeno país são provenientes, contudo, do Leste Europeu.

¹³⁷ Telegrama nº 58, 02/02/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para o Diretor de do Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa. Ano 2007. Segundo essa mensagem, Angola solicitou à embaixada brasileira uma apresentação dos serviços da Emgepron. Inicialmente, doze empresas estrangeiras participaram da licitação; alguns anos depois, o Brasil selou o contrato com os angolanos.

¹³⁸ Mensagem nº 413, 2009. XI Reunião dos Ministros de defesa da CPLP.

unidades no Brasil e três unidades em solo angolano, formato que serviria para reforçar os laços entre os dois países, dentro do espírito de cooperação horizontal, com possibilidade de transferência de tecnologia na modalidade Sul-Sul. Contudo, a falência do Estaleiro Ilha S.A (EISA), responsável pela produção do Macaé e fortemente afetado pela crise generalizada no setor de construção naval brasileiro, resultou no rompimento do acordo; Angola, então, recorreu ao estaleiro italiano *Finnmeccanica*, que acabou ganhando uma licitação estimada em US\$133 milhões e que passou a incluir não somente a construção de embarcações, ainda que de menor porte, mas também a implementação de sistemas de comunicação e de radares (LOPES, 2015; MAASS, 2016). Esse episódio demonstra alguns dos percalços da inserção brasileira na região e como a inserção da indústria de defesa no Atlântico Sul depende de dinâmicas econômicas e políticas do lado brasileiro.

Outro caso que merece destaque no contexto da transferência de armas no Atlântico Sul é o projeto *A-DARTER*, entre Brasil e África do Sul, para a produção de mísseis teleguiados de quinta geração. Os dois países assinaram um tratado de cooperação técnica em 2000, posteriormente reforçado por outro compromisso assinado pelo então Ministro da Defesa José Viegas Filho, em 2003, instrumentos que deram início ao projeto para o desenvolvimento de mísseis teleguiados que deveriam abastecer os caças a serem adquiridos pelos brasileiros e pelos sul-africanos. O projeto continua em curso, após repetidos adiamentos em função de restrições orçamentárias nos dois países, e representa uma iniciativa *sui generis* de cooperação entre dois países em desenvolvimento na produção de um armamento de alta tecnologia (SILVA, 2011). A ideia dos dois países é que o A-DARTER equipe as aeronaves Gripen, que tanto Brasil quanto África do Sul adquiriram dos suecos.

Por fim, vale ressaltar que, com a posse do governo Temer, a estratégia das doações exibiu já seus primeiros sinais de declínio. Já nos primeiros dias em que ocupou o cargo, o mandatário cancelou doações de três aeronaves Tucano T-27 prometidas por Dilma Rousseff a Moçambique (RAMOS, 2016); ainda que não seja um país do Atlântico Sul, essa medida sinaliza uma possível regressão na política de cooperação via doações militares e do possível desengajamento na África e no Atlântico Sul. Mesmo com todos os esforços da indústria nacional de defesa nos últimos anos, o Brasil ainda não figura entre os dez maiores fornecedores de material bélico para o continente africano¹³⁹; entre 2009 e 2013, o Brasil capturou apenas 1,4% de todas as exportações de sistemas de armas para a África

¹³⁹ Os dez maiores fornecedores são: EUA, Rússia, França, Alemanha, Reino Unido, China, Holanda, Ucrânia, Itália, e Suécia.

Subsaariana, fatia menor do que aquela do período 1994-1998 (3,2%)¹⁴⁰ (ISMAIL; SKÖNS, 2014, p. 198), o que demonstra como o aumento bruto de transferências de armas não se traduziu em uma presença proporcional maior no mercado africano, corroborando a hipótese central desta tese.

Até pouco tempo atrás, o material militar proveniente da China carregava a imagem negativa de produtos com baixa qualidade e pouca confiabilidade; na última década, no entanto, essa imagem mudou drasticamente por meio da rápida atualização tecnológica da China (BITIZINGER, 2003; ROBLIN, 2016), elevando os chineses ao patamar de competidores vorazes em muitos mercados emergentes (LI; MATTHEWS, 2017). Desse modo, os chineses, que haviam reduzido drasticamente suas exportações de armas para a África Subsaariana desde o final da década de 1980 – após terem sido grandes fornecedores durante o processo de descolonização da África –, ressurgiram como grandes fornecedores para os países africanos, abocanhando quase 15% de todo esse mercado (atrás apenas de Rússia e Ucrânia, entre 2009 e 2013), o que faz do continente africano o segundo maior destino das exportações bélicas chinesas (perdendo somente para o entorno asiático).

Na África Subsaariana, os chineses vêm adotando uma postura agressiva para acessar novos mercados de armas. Em muitos casos, os chineses conquistam os seus compradores por meio de condições privilegiadas de financiamento (muitas vezes ligadas a outros contratos e a concessões em setores de recursos naturais), de preço (“*friendship pricing*”, também baseado em *trafe-offs* em outros setores, sobretudo minérios), de apoio político em temas sensíveis, e de menores exigências em relação a políticas de direitos humanos ou outras condições de *oversight*, ou seja, uma política de não interferência em assuntos domésticos (BROMLEY et. al, 2013, p. 41-42). Por meio dessas estratégias de inserção, os chineses surgem como uma opção econômica e politicamente viável para muitas forças armadas africanas, carentes de recursos e que muitas vezes têm dificuldade em barganhar com países do eixo Norte (HULL; MARKOV, 2012).

Consequentemente, dos países aqui analisados, a China é o ator externo com a segunda maior diversidade de compradores de armas na África subsaariana (WEZEMAN et al., 2011). Em relação à região do Atlântico Sul, os chineses venderam armas para 12 dos 21 países da região, entre 2002 e 2015, consolidando o segundo portfólio mais diversificado entre as potências analisadas, perdendo apenas para os EUA em números de países destinatários.

¹⁴⁰ Entre 2004 e 2008, essa porcentagem foi ainda menor: apenas 0,4% do total de compras militares da África Subsaariana (ISMAIL; SKÖNS, 2014, p.198).

Os principais mercados para os chineses foram Camarões, Gabão, Gana, Namíbia e Nigéria. O portfólio de armas vendidas é variado, com destaque para veículos blindados de combate, artilharia pesada, aeronaves (modelo de treinamento *K-8/Hongdu JL-8* e jatos *F-7MG*, estes vendidos para Nigéria – 15 unidades – e para a Namíbia – 12 unidades) e helicópteros de combate e de transporte. No que se refere à transferência de armamentos de uso naval, destacam-se a venda de dois navios-patrolha P108 para Camarões¹⁴¹ (em 2014); a venda de quatro unidades do navio-patrolha *Type-062* para Gana (em 2011), uma unidade para Serra Leoa (2006) e uma unidade para a Nigéria (em 2015); a venda de um navio-patrolha *stealth* para a Namíbia (2012); e a venda dois navios de patrulha oceânica P18N *stealth* também para os nigerianos (em 2015), ao custo de US\$42 milhões cada unidade¹⁴². Vale ressaltar que a segunda unidade do P18N – um dos OPV's mais modernos da atualidade - comissionada pela Marinha Nigeriana foi construída na Nigéria, com transferência parcial de tecnologia (PADILHA, 2014). Como já citado anteriormente, a indústria naval chinesa também avançou de modo decisivo na Namíbia, ameaçando interesses brasileiros naquele país; vale notar que no caso de Windhoek, empresas chinesas estão sendo acusadas de pagamento de propinas a oficiais namíbios, acusações que abundam no mercado internacional de armas, independentemente da nacionalidade dos fornecedores (IMMANUEL, 2017).

Em países com gastos militares reduzidos e, conseqüentemente, menor capacidade de aquisição de material militar, os chineses adotaram as doações de armas como forma de avançar seus interesses na região. Para Cabo Verde, por exemplo, os chineses doaram dois barcos patrulha, parte inicial de um pacote de ajuda militar de US\$50 milhões e de outras benesses¹⁴³ destinadas à pequena ilha (HORTA, 2008; OCEAN PRESS, 2012). É difícil capturar a extensão das doações militares chinesas, seja de material bélico ou de ajuda financeira direta, uma vez que elas são ainda menos transparentes do que os dados oficiais sobre a venda de armas e, muitas vezes, fazem parte de pacotes que incluem outros setores de cooperação. Mesmo com esses problemas metodológicos, a bibliografia especializada concorda que esse expediente tem sido uma das estratégias rotineiras da China para adoçar

¹⁴¹ No mesmo ano, os camaroneses adquiriram outros dois navios-patrolha da Espanha, em um esforço para incrementar a segurança de suas plataformas de petróleo no Golfo da Guiné. Camarões é um dos poucos países com uma Marinha consideravelmente robusta para enfrentar ameaças nessa região estratégica (AFRICAN GLOBE, 2014).

¹⁴² Essa mesma classe de embarcação foi comissionada pela Argentina em 2014, sendo que Buenos Aires pretende adquirir cinco unidades para robustecer sua Marinha.

¹⁴³ Assim como o modelo de cooperação do Brasil, a China perdoou a dívida de Cabo Verde, ofereceu bolsas de estudos para cabo-verdianos e envia, regularmente, médicos para atender a população local (HORTA, 2008).

vendas e assegurar objetivos políticos e econômicos em solo africano (TAYLOR; WILLIAMS, 2004, p.94-97; TULL, 2006, p.469).

A China é constantemente acusada de exportar armas para países africanos em conflito ou nos quais há ameaça aos direitos humanos¹⁴⁴. Contudo, ao menos dentro do recorte geográfico desta tese, a China jamais foi o único fornecedor de armamentos para um país em situação de risco; isso quer dizer que as acusações feitas ao comércio chinês também se aplicam, *latu sensu*, aos exportadores tradicionais, hipótese que vai ao encontro de pesquisas mais recentes sobre o tema (DE SOYSA; MIDFORD, 2012) que demonstram comportamentos muito semelhantes dos países exportadores de armas em relação à situação humanitária dos países receptores. Todos os países fornecedores parecem adotar, homogeneamente, o pragmatismo como estratégia em relação aos parceiros e a hipocrisia como forma de acusação contra seus competidores.

A política dos norte-americanos é clara: a transferência de armas, principalmente quando se trata de doações, deve ter “consistência com os interesses norte-americanos sobre a estabilidade regional, especialmente quando envolva capacidade de projeção de poder, capacidade de negação do uso do território ou a introdução de sistemas de armas que possam incrementar tensões ou contribuam para corrida armamentista” (ESTADOS UNIDOS, 2014); consequentemente, os países que mais recebem transferências de armas são aqueles que tocam temas candentes da agenda de segurança norte-americana – sobretudo “novas ameaças¹⁴⁵”, tais como narcotráfico, migrações, pirataria e, sobretudo, terrorismo (PLOCH, 2011; GANZLE, 2011). Essa tendência coaduna a tese de Moraes (2011) sobre como os norte-americanos percebem a transferência de armas como um instrumento estratégico na defesa global de sua agenda de segurança, mais do que como fonte de recursos financeiros¹⁴⁶. Essa tendência é mais forte ainda na África, uma vez que esse mercado representa uma parcela ínfima dos lucros da indústria norte-americana.

Segundo um relatório da agência especializada *Defense One* (WEISBERG; HOUCK, p.3), o valor das transferências de armas ao exterior armas mais do que dobrou durante o governo Obama quando comparado com o seu antecessor. Em sentido análogo, a

¹⁴⁴ Essa tese foi reforçada, segundo Wezeman, pelo episódio da guerra civil no Sudão, onde a China vendia armas às partes beligerantes ao mesmo tempo em que tentava angariar credenciais para mediar um acordo de paz, e também em função de vendas de armas chinesas para o regime ditatorial do Zimbábue.

¹⁴⁵ Não se pode deixar de notar que, em 2017, o termo “novas ameaças” já não é, provavelmente, pertinente como nos 1990, quando tal tipologia surgiu na bibliografia específica.

¹⁴⁶ Uma possível explicação é que o principal cliente da indústria bélica estadunidense são as forças armadas americanas, com seu orçamento constantemente generoso, o que torna as exportações um recurso menos importante para a sustentabilidade do setor.

administração Obama reduziu significativamente o tempo de análise das licenças internacionais, indicando uma política explícita de fomento à exportação de armas, a qual atingiu o valor global de US\$278 bilhões em contratos, uma média de quase US\$ 35 bilhões anuais durante o mandato do presidente.

No que se refere à África Subsaariana, no entanto, os números não são tão superlativos. A transferência de armas dos EUA para a África Subsaariana é, hodiernamente, bastante inferior em relação à década de 1970. A exportação de armas para os países africanos atingiu o seu momento mais baixo no quinquênio 2001-2005, quando a atenção de Washington se voltou quase exclusivamente para o Oriente Médio; durante o quinquênio 2004-2008, as exportações voltaram a crescer e, entre 2009-2013, os EUA foi o sexto maior exportador para a região. Ainda assim, Washington foi responsável por apenas 3,4% de todas as compras da África Subsaariana, um número nada expressivo para o tamanho do complexo militar industrial norte-americano, que vende centenas de bilhões de dólares anualmente para outras regiões.

Ainda assim, no espaço sul-atlântico, os estadunidenses forneceram armas para 14 dos 21 países selecionados¹⁴⁷, sendo o país com o portfólio mais diversificado na região. Foi também o país com o maior número de doações de armamentos, confirmando a tendência geral da política norte-americana de oferecer armamento de segunda mão em troca de apoio em outros setores políticos, econômicos ou, ainda, cooperação no combate ao terrorismo e narcotráfico. Assim, conclui-se que o uso extensivo de doações como estratégia é resultado de dinâmicas internas – basicamente a rápida taxa de reposição de capacidades do arsenal americano, gerando excedentes – e dinâmicas externas – com vistas a assegurar apoio político de forças militares em cenários sensíveis para os americanos. Além disso, muitas doações são acompanhadas de contratos de atualização e reparos: foi caso dos do navio *Hamilton*, com 45 anos de serviço, doado pelos americanos à Nigéria, o qual passou por um *refurbishment* de US\$ 8,5 milhões (DEFENCEWEB, 2015).

Nota-se, pelos dados do Anexo II, que os americanos também lucraram com contratos de terceiros, por meio do fornecimento de peças e componentes para sistemas de armas vendidos por outros Estados, sobretudo de empresas britânicas e francesas (ou no caso da Embraer, destacada nos parágrafos anteriores), o que demonstra a ramificação do complexo militar-industrial norte-americano. Ainda assim, os lucros auferidos com as vendas para a África são marginais quando comparados, por exemplo, com as vendas dos EUA para o

¹⁴⁷ Foram registradas transferências para África do Sul, Angola, Camarões, Congo, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, Senegal e Togo.

Orientes Médio ou para a Ásia. De fato, os EUA concentram suas vendas nessas duas regiões em função de sua *grand strategy*, sobretudo do balanceamento de poder em relação à China; outros mercados, como a África ou mesmo a América Latina são disputados sobretudo por países europeus e por emergentes, incluindo o Brasil e a China.

Sobre a transparência das vendas norte-americanas, estudos (DE SOYSA; MIDFORD, 2012, p.893) apontam que, em geral, os americanos não demonstraram embaraço em exportar armas para autocracias e regimes suspeitos de violarem direitos humanos. Mesmo a modernização da burocracia e a criação de padrões cada vez mais rígidos sobre exportações de armas e ajuda militar externa - como é o caso da *Lei Leahy*, que veta venda de armamentos para países que tenham violado direitos humanos - não impediram que transações suspeitas continuassem a acontecer. O caso da Nigéria segue sendo paradigmático nesse aspecto, uma vez que os EUA exportam armas e ajuda militar sob o argumento de cooperação na luta contra o extremismo do *Boko Haram*, sem questionar o histórico pouco confiável das forças armadas nigerianas no que tange a questão dos direitos humanos.

O Reino Unido é um dos maiores exportadores de armas do mundo; das 100 maiores empresas exportadoras de armas convencionais, dez são de capital majoritariamente britânico (FLEURANT et. al, 2015). As exportações do Reino Unido para a África, no entanto, não são tão expressivas: assim como os americanos, os britânicos têm concentrado suas forças no mercado do Oriente Médio, o qual absorve quase dois terços das exportações britânicas de armas. Dessa forma, a atual presença da indústria de defesa britânica na África é bem menor do que durante as décadas de 1955-1965 e 1980-1990, quando as armas fabricadas no Reino Unido foram protagonistas no processo de descolonização da África.

No eixo Atlântico Sul, Londres manteve apenas quatro clientes: a África do Sul - com quem desfruta de relações historicamente fortes - Costa do Marfim, Gana e Camarões. Dos países analisados pela tese, foi aquele com o menor número de parceiros registrados e com o maior grau de concentração em um somente um único cliente: a África do Sul. Essa baixa participação está em consonância com a hipótese mais geral sobre o engajamento britânico na região sul-atlântica, o qual se caracteriza pela presença territorial e um interesse apenas secundário em se tornar um líder regional.

Ainda assim, a venda de armas para a África do Sul é quantitativa e qualitativamente significativa: representa 66% de todas as exportações britânicas para a África, além de ser um mercado crucial do ponto de vista econômico, tecnológico – já que Pretória consome produtos

de defesa de ponta - e, sobretudo, político¹⁴⁸ (ISMAIL; SKÖNS, 2014, p.99). Os britânicos venderam aos sul africanos um total de 24 jatos *Hawk-100* (construídos em parceria da *BAE Systems* e a empresa africana *Denel*), quatro helicópteros *Super-Lynx* de combate que para uso combinado com as fragatas da Marinha sul-africana e quase 200 mísseis antiaéreos *Starstreak*, entregues entre 2005 e 2015. Vale ressaltar que os britânicos têm enfrentado competição acirrada pelos contratos com a África do Sul, principalmente dos franceses e dos alemães, além dos próprios esforços dos sul-africanos de fortalecerem a indústria de defesa nacional.

Além das vendas para a África do Sul, os britânicos registraram a transferência de dois helicópteros *Westland* para Camarões; duas aeronaves e quatro veículos blindados de transporte para a Costa do Marfim; e 20 veículos blindados de combate e um helicóptero para Gana. Dos países analisados por esta tese, foi aquele com o menor número de transações; no entanto, devido o alto grau de internacionalização da indústria de defesa britânica, é difícil captar a real extensão dos lucros auferidos por Londres nos negócios com países africanos: no caso da venda de caças suecos *Gripen* para a África do Sul, por exemplo, os britânicos levaram fatia importante dos dividendos, já que a *BAE Systems* detinha 30% do controle da *SAAB*, além de ter lucrado com subcontratos derivados da venda principal¹⁴⁹, tanto que o primeiro-ministro britânico se envolveu diretamente nas negociações com Pretoria (ISMAIL; SKÖNS, 2014, p.101).

Vale ressaltar, nesse contexto, o alto grau de simbiose entre o governo britânico e sua indústria de defesa. Em 2005, os britânicos lançaram um livro branco intitulado *Defence Industrial Strategy*, onde abordam especificamente a interação entre o setor privado e público no campo de defesa, inclusive no que tange ao fortalecimento da política de exportações; em 2012, a “*National Security through Technology*”, outro documento semelhante, reforçou essa relação. O relatório de 2005 foi, em parte, uma reação às denúncias de corrupção envolvendo transações para a África Subsaariana e para o Oriente Médio (WILLET, 2009). Um caso se tornou emblemático nesse sentido: em 1999, Tony Blair agiu pessoalmente para selar os acordos supramencionados entre África do Sul e Londres para a compra de jatos *Gripen*. Os

¹⁴⁸ Segundo o levantamento de Sköns e Ismail, a Argélia corresponde a outros 31%, restando apenas 3% distribuídos entre Tanzânia, Costa do Marfim, Somália e Gana. Vale ressaltar que os autores utilizam-se somente da base de dados do SIPRI, a qual não registra nenhuma transferência para a Nigéria, diferentemente da base de dados da UNOROC, que registra uma transação para Lagos, entre 2007 e 2009: a transferência de um tanque Sherman e três aeronaves T55 Vampire, em 2007 e 2009 respectivamente; contudo, esses são equipamentos bastante defasados e a destinação desses materiais parece atender fins não-militares.

¹⁴⁹ Em 2011, a BAE liquidou sua parte acionária na SAAB (O'DOHERTY, 2011). Igualmente, a BAE detinha uma filial instalada na África do Sul, a qual também seria incluída nas negociações como fabricante de parte das munições que abasteceriam os novos Gripen sul-africanos. Depois de diversas controvérsias, a BAE Systems também liquidou sua empresa-irmã na África do Sul, vendendo-a para a Denel, empresa bélica estatal controlada por Pretória (DEFENCEWEB, 2014).

acordos foram pivô de escândalos de corrupção de repercussão nacional, com mais de £100 milhões envolvidos em propina (KRUGER, 2011; LEIGH; EVANS, 2008), além de exemplificarem certas relações de dependência e clientela que plasmam as transferências de armas no continente africano: parte dos *Gripen* não puderam levantar voo por falta de verbas ou por escassez de pilotos com treinamento adequado (DEFENCEWEB, 2016), revelando problemas táticos, estratégicos e, sobretudo, políticos na relação entre a indústria de defesa britânica e o seu principal cliente africano¹⁵⁰.

Não surpreende, portanto, o levantamento do SIPRI (WEZEMAN et al., 2011) que aponta o Reino Unido como o ator externo com o maior número de transações suspeitas para a África (exportação sem licença, exportação para países em situação de embargo ou exportações com potencial impacto negativo sobre Direitos Humanos). Segundo um relatório (STONE, 2016), dos 51 países para os quais o Reino Unido vendeu armas, 31 obtiveram reprovação da *Freedom House* – *think tank* conservador - e 22 constavam na lista negra de direitos humanos estabelecida pelo próprio governo britânico.

O grande momento da indústria de armas francesa na África teve lugar entre as décadas de 1960 e 1970. Durante esses anos, a França se colocava como parceira quase exclusiva do mundo francófono, exportando contingentes significativos de armas para as ex-colônias que começavam a formar suas forças militares ou que estavam imbricadas em conflitos pós-independência.

Desde o final dos anos 1980, as exportações francesas vinham declinando fortemente; se no quinquênio 1985-1989 os franceses exportaram para 21 países subsaarianos, no começo dos anos 2000 apenas três países compraram armas francesas. No início da década de 2010, contudo, as exportações francesas voltaram a crescer em ritmo acelerado: em 2014, Paris fechou contratos que totalizaram US\$ 9 bilhões, um recorde na história recente de Paris, mesmo que com valores bem inferiores à “era de ouro” da indústria bélica francesa (AGENCE FRANCE PRESSE, 2015; ISMAIL; SKÖNS, 2014, p. 55). Adicionalmente, os franceses contam com seis empresas no rol das 100 maiores exportadoras de armas convencionais (FLEURANT et. al., 2015).

Segundo o levantamento desta tese, empresas francesas forneceram armas para dez países africanos da bacia do Atlântico Sul: África do Sul, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné, Nigéria, Senegal e Togo. De fato, a França possui um perfil diversificado de parceiros na África Subsaariana, rivalizando com países outros grandes

¹⁵⁰ A África do Sul protagonizou outros casos semelhantes, como no episódio da compra de submarinos alemães que nunca estiveram adequadamente operacionais (JORDAN, 2012).

competidores como China, Estados Unidos e Rússia, ainda que o volume financeiro das vendas francesas seja menor.

Outra observação pertinente ao objeto desta tese é que a França foi importante fornecedora de meios navais para os países do Atlântico Sul: dos dez parceiros supramencionados, oito adquiriram algum tipo de armamento naval de estaleiros franceses (as únicas exceções foram Guiné e Gana). Destacam-se, nesse quesito, a venda de seis barcos patrulha RPB-33 para Togo, Senegal e Costa do Marfim; cinco navios patrulha P-400 para o Gabão; e quatro navios de patrulha oceânica (OPV) para Camarões, Gabão e Senegal. Essas vendas demonstram o crescente interesse dos franceses em prover meios navais para países no Golfo da Guiné, setor estratégico da segurança do Atlântico Sul. Concomitantemente, apesar de não ser do recorte desta tese, vale lembrar que a França é parceiro fundamental das aspirações brasileiras na reconstrução dos meios navais do país, sobretudo em seu projeto mais ambicioso: a construção do submarino nuclear e da nova frota de submarinos convencionais, o que fez do Brasil o terceiro maior cliente da indústria bélica francesa entre 2010 e 2014¹⁵¹ (FRANÇA, 2015, p.9). Assim, verifica-se que o Atlântico Sul é um mercado interessante para os estaleiros franceses.

Diferentemente de outros países que utilizam doações militares como estratégia de abertura de mercados, a França tem optado por uma estratégia diferente, focada principalmente no *leasing* de material bélico. Segundo Ismail e Sköns (2014, p.56), o *leasing* é realizado principalmente para aqueles países que recebem cooperação militar via *RECAMP*¹⁵² e via missões de paz. Em segundo lugar, de acordo com um estudo encomendado pelo governo francês, o tempo de vida médio dos armamentos franceses tende a ser maior do que o de outros países, e as forças armadas francesas tendem a prolongar o tempo de serviço por meio de reparos e adequações, ao invés de optar pela renovação das capacidades, tal qual fazem os norte-americanos (GRAAL, 2011, p.83). Por fim, o governo francês explicitamente incentiva a exportação de novos armamentos, como instrumento para fomentar a indústria nacional e para diminuir o déficit crônico na balança de pagamentos do país (LEYMARIE, 2016 p. 13-15). Por essas razões, apenas 2% das exportações francesas de armamentos foram

¹⁵¹ Atrás apenas da Arábia Saudita e, por uma margem muito pequena, da Índia.

¹⁵² *Renforcement des Capacités Africaines au Maintien de la Paix*, guarda-chuva de muitas das iniciativas francesas de cooperação militar, sobretudo na África.

produtos de segunda mão, entre 2003 e 2012¹⁵³ (BÉRAUD-SUDREAU; HOLTOM, 2013, p.8).

Assim como no caso dos britânicos, as exportações francesas suscitaram diversas acusações de corrupção na venda de armamentos (LEYMARIL, 2016, p.13-15). Essa não é uma realidade nova: vários casos de corrupção e tráfico ilegal de armas mancharam a reputação da França na África, sendo o caso “*Angolagate*” um dos mais conhecidos¹⁵⁴. A repetição dos casos levou a respostas do Ministério de Defesa francês, que publicou uma política revisada para controlar a exportação de armas para parceiros externos (FRANÇA, 2016).

Notas Finais

Os dados trazidos por essa seção evidenciam o aquecimento do mercado de armas no Atlântico Sul durante o período de 2002-2016. Países africanos passaram a gastar valores expressivos em defesa, o que contribuiu para uma corrida por fornecedores de material bélico. Assim, as cinco potências analisadas aumentaram – com diferentes intensidades e trajetórias –, o número de transferências de armas com os parceiros africanos, ainda que nem sempre isso tenha significado um aumento percentual na participação do mercado regional, como bem demonstra o caso brasileiro.

É importante notar que, globalmente, as possibilidades de exportação do Brasil são muito limitadas. O Brasil é, majoritariamente, um importador de material bélico, e sua indústria ainda possui baixa competitividade internacional. Desse modo, enquanto mercados africanos representam apenas uma fração menor do portfólio das grandes potências, esses são alvos prioritários para a indústria de defesa brasileira; mesmo assim, o Brasil tem dificuldades de se firmar nesses mercados, seja em função da acirrada competição externa, seja em função de problemas políticos e econômicos domésticos que refletem na pujança externa do setor de defesa. Além disso, o próprio mercado africano está exposto a variações bruscas em função da oscilação nos preços das *commodities* exportáveis.

¹⁵³ A título de comparação, esse mesmo estudo demonstrou que a 23% das exportações alemãs foram de produtos de segunda mão; já os britânicos oscilaram: 23% das exportações entre 2003-2007 foram de segunda mão, valor reduzido para 8% entre 2008-2012 (BÉRAUD-SUDREAU; HOLTOM, 2013, p. 8).

¹⁵⁴ O caso envolveu figuras de alto escalão dos dois lados da transação, incluindo o filho do ex-presidente Mitterrand, julgado durante a gestão Sarkozy, causando embaraços políticos tanto em Luanda quanto em Paris (MORAIS, 2009).

Nesse sentido, o fortalecimento das exportações de armas para essa região perpassa, necessariamente, pelo aumento do papel do BNDES no financiamento de projetos de maior complexidade. Não há política de transferências de produtos de defesa sem a participação do Estado, ainda mais quando o mercado comprador possui necessidade de financiamento de longo prazo, como é o caso africano. Essa necessidade fica patente quando se observa o financiamento extensivo das exportações de armas para a África promovido pelo COFACE na França; pelo *Foreign Military Sales Program*, nos EUA; pela *Export Credit Agency/Export Credits Guarantee Department*, no Reino Unido; e, na China, pelas diversas agências federais que financiam, com muita pouca transparência, vendas de armas para o exterior. Como salienta o Relatório de Gestão do embaixador brasileiro na Namíbia¹⁵⁵, persistem desencontros entre a agenda estratégica do Itamaraty e da Defesa frente aos interesses “técnico-monetaristas” do BNDES, o que dificulta uma inserção mais incisiva do país no mercado bélico sul-atlântico. Com a aprovação do novo regime fiscal brasileiro por meio da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece congela os gastos públicos, representará uma dificuldade adicional para qualquer estratégia de longo prazo nesse setor.

Em relação aos outros países, importante destacar como o Brasil enfrentará, muito provavelmente, uma maior concorrência na região, sobretudo por parte dos chineses e dos franceses. Ambos países têm dado atenção especial aos mercados da região e possuem vantagens comparativas – tecnologia e capacidade de entregar meios a preços competitivos – que podem criar dificuldades para a inserção brasileira, principalmente no mercado de meios navais, afetando as ambições brasileiras de ser um ator regional decisivo em questões relativas à segurança marítima do Atlântico Sul.

No que se refere à futura agenda de pesquisa nessa temática, percebe-se a necessidade de expandir o número de casos para captar com maior detalhe as dinâmicas de transferência de armas, sobretudo em três eixos: 1) transferências entre os próprios países africanos, situação na qual a África do Sul se destaca como fornecedor local – afetando de modo decisivo questões de segurança entre vizinhos africanos; 2) transferências entre países africanos e o Leste Europeu, onde países como Ucrânia, Bielorrússia e, principalmente, a Rússia¹⁵⁶ aparecem como grandes fornecedores de material barato de segunda mão, remanescente da Guerra Fria; 3) e, finalmente, transferências de armas entre países africanos e alguns importantes estaleiros europeus, sobretudo alemães, italianos e espanhóis, que

¹⁵⁵ Disponível em: <goo.gl/W32BSh>. Acesso em: 08 ago 2017.

¹⁵⁶ Segundo levantamento de Sköns e Ismail (2014, p.198), Rússia e Ucrânia representaram quase 50% de todas as transferências de armas para a África Subsaariana entre 2005 e 2013.

possuem fatia importante do mercado de produtos navais para alguns países do Atlântico do Sul, rivalizando diretamente com as ambições brasileiras de ser um provedor de segurança marítima na região.

Complementarmente, estudos de caso qualitativos, mais localizados, podem trazer dividendos importantes para essa agenda de pesquisa, na medida em que podem revelar dinâmicas de poder subjacentes às transferências de armas, tais como relação de clientela e dependência. Nesse sentido, alguns casos são particularmente chamativos: Angola e Nigéria, por exemplo, registraram 16 fornecedores diferentes entre 2002 e 2015. Por serem países de destaque, com ambições de liderança regional e com orçamentos maiores, acabam praticando uma “diversificação de parcerias”, buscando barganhar e comprar meios de diversos atores. Isso dificulta precisar as redes e o grau de dependência entre país vendedor e que, portanto, necessitariam de estudos mais precisos para entender os mecanismos causais e as consequências dessa diversificação de pauta. No outro extremo, pode-se identificar o caso da Libéria, que dependeu quase exclusivamente de armas estadunidenses, revelando uma situação de dependência aguda em relação a um único fornecedor de armas.

Fica evidente, de todas as formas, como o Atlântico Sul é perpassado por diversos vetores dinâmicos de transferências de armas, o que torna a região um interessante caso de estudo. Para o Brasil, uma maior presença brasileira como ator regional decisivo no Atlântico Sul perpassa, sem dúvida, por um robustecimento das exportações brasileiras para a região; esse não é um desafio pequeno, tal qual esta seção se empenhou em demonstrar.

3.3 Poder Naval

A powerful Navy we have always regarded as our proper and natural means of defense; and it has always been of defense that we have thought, never of aggression or of conquest. But who shall tell us now what sort of Navy to build? We shall take leave to be strong upon the seas, in the future as in the past; and there will be no thought of offense or provocation in that. Our ships are our natural bulwarks.

Woodrow Wilson, discurso perante o Congresso dos EUA, 8 de outubro de 1914

Comparar capacidades militares é um desafio para qualquer investigador na área de segurança internacional. A variedade dos sistemas de armas - com suas especificações técnicas quase ininteligíveis ao espectador leigo -, as disparidades no treinamento e na doutrina que guia o emprego dessas armas, a disponibilidade de forças, a adequação de meios logísticos e de suporte para a efetiva utilização desses armamentos, além de uma miríade de outros fatores, tornam essa tarefa quase metodologicamente inviável. De modo geral, são dois os motivos fundamentais que dificultam esse objetivo: primeiro, a dificuldade de comparar modelos diferentes de armamentos, tarefa que envolve pormenores técnicos inesgotáveis, o que a torna um exercício contraproducente para fins acadêmicos; e, em segundo lugar, por questões operacionais, uma vez que a posse de determinado sistema de armas não implica, necessariamente, a capacidade de colocá-lo em pleno uso, tal qual bem ilustra o caso do porta-aviões “São Paulo” na Marinha Brasileira, cuja trajetória foi marcada pela “inatividade e pela incapacidade da marinha de guerra de pô-lo em operação plena” (OLIVEIRA, 2017). Não obstante, a comparação dos fatores materiais é um indicador inescapável dos estudos de segurança e exerce, ainda que de modo reflexivo, consciente ou inconscientemente, papel fundamental no raciocínio de acadêmicos e de *decision-makers* da área. Logo, deve ser encarada como um indicador importante, ainda que indireto¹⁵⁷, sobre a performance regional.

A comparação do Poder Naval¹⁵⁸ não deve ser encarada apenas como um exercício sobre a capacidade de fazer a guerra. Essa tarefa fica reservada aos militares e aos Estudos

¹⁵⁷ Indireto pois a aquisição de um determinado meio naval não significa seu emprego, necessariamente, no Atlântico Sul. Daí resulta a dificuldade de se construir um indicador mais preciso sobre a temática.

¹⁵⁸ Poder Naval entendido como um dos fatores que conforma o Poder Marítimo, mais amplo e que extrapola a seara militar. Como define Luis (2015, p.123): poder naval, constituído pelas forças navais, aeronavais e de fuzileiros navais, as bases navais e posições de apoio, a estrutura logística, administrativa e de comando e

Estratégicos. Aqui, a comparação das aquisições militares serve como um indicativo das transformações das estratégias e das ambições de cada país em relação a temas de segurança marítima e projeção de poder. Ao invés de ser puramente um indicador de *hard power*, essa comparação funciona, também, como espécie de sinalizador das intenções e dos papéis que cada país deseja exercer no campo da segurança marítima. Logo, pode-se afirmar que a análise do Poder Naval funciona menos como uma mensuração “realista” do poder militar e mais como um indicativo “construtivista” – quais as ameaças, quais as ambições - sobre o *policy making* de cada Estado.

Por esses motivos, o objetivo desta seção não é comparar as capacidades de cada país em um nível tático. Para este trabalho, o ponto a ser destacado se refere às aquisições da marinha de cada país, no sentido de perceber as alterações estratégicas dos atores e de analisar, com maior propriedade, as forças que guiam o surto de aquisições navais verificados nos anos 2000. Sabe-se, de antemão, que os países selecionados apresentam disparidades materiais insuperáveis, sobretudo pela inclusão dos EUA como estudo de caso. O que se busca demonstrar por meio desse capítulo é como as aquisições navais desses países revelam tendências gerais sobre a geoestratégia dos atores e suas implicações para se pensar a segurança no Atlântico Sul. Afinal, uma das tendências marcantes das primeiras décadas do século XXI foi, justamente, a onda de aquisições de novos meios navais, seja pelas potências consolidadas, seja por países emergentes do Sul Global (FADÓN, 2013).

Quais são as condicionantes que guiam a aquisições de meios navais? A bibliografia tradicional de Estudos de Segurança, sobretudo de matriz neorrealista, usualmente aponta a balança de poder como o incentivo primordial que conduz os Estados a adquirirem mais armas. Versões adaptadas dessa ideia, como aquela apresentada por Stephen Walt, incluem a percepção subjetiva de ameaças e de padrões de inimizade/amizade como motores da militarização, transformando o conceito de balança de poder em uma “balança de ameaças” que leva em consideração quatro fatores primordiais: 1) poder agregado de uma potência em relação a outra; 2) proximidade territorial; 3) capacidades ofensivas; 4) intenções ofensivas (por excelência, uma variável subjetiva) (WALT, 1985, p.9).

Já autores construtivistas - como Katzenstein (1996), Weldes (1996) e Wendt (1999) – enfatizam que compras militares muitas vezes são influenciadas não apenas por percepções em relação ao “Outro”, mas também por ideologias nacionais e noções subjetivas sobre

controle e forças e meios de apoio não orgânicos da Marinha de Guerra (especialmente os meios aéreos), quando vinculados ao cumprimento de sua missão e submetidos a algum tipo de orientação, comando e controle naval”.

prestígio, autoimagem¹⁵⁹, soberania, poder e modernidade que compõem o “imaginário de segurança” dos tomadores de decisão. Nesse sentido, incentivos domésticos resultantes da ideologia nacional e da cultura organizacional dos setores castrenses são, em muitos casos, os fatores determinantes para a aquisição de novos sistemas de armas. Logo, a compra de armamentos também é “socialmente construída”

Adicionalmente, parte da bibliografia mais recente (VILLA; WEIFFEN, 2014) demonstra que em situações nas quais coexistem uma balança de poder estável e elementos de uma comunidade de segurança/governança da segurança, o rearmamento não é diretamente uma estratégia de *balancing*, mas sim um caminho para ampliar o capital político externo por meio da projeção de poder simbólico. Essa seria uma explicação com particular aplicabilidade para o caso latino-americano, onde prevalece uma comunidade de segurança relativamente estável e pacífica, e onde países emergentes buscam, ativamente, estratégias de *soft revisionism*. Nesse caso, a compra de novas armas não seria motivada por atitudes belicosas (*conflict-driven external motives*), mas por objetivos difusos de política externa, incluindo ambições de projeção internacional e *status* de potência. Haveria, portanto, uma paz estrutural entre os Estados da região e, simultaneamente, uma pressão doméstica por aquisições militares motivadas por fatores diversos da política interna.

Finalmente, não se pode descartar explicações de natureza orçamentária/burocrática, na qual o fator decisivo no processo de compra de armas é a própria disputa entre diferentes setores do governo por recursos orçamentários escassos. Nessa explicação, os militares seriam comparáveis a outras burocracias e, portanto, tentariam sempre justificar a necessidade sempre maior de recursos em uma lógica incrementalista, marcada por tendências inerciais (*path dependence*) (BRUSTOLIN, 2014; DAGNINO, 2009). Faz parte da rotina militar, assim, exigir mais recursos e investimentos baseados em cenários preestabelecidos pela *policy community* de defesa, tendência reforçada pela autonomia que as forças armadas possuem na formulação estratégica da política de segurança e defesa (SOARES; MATHIAS, 2002). Essa tendência é reforçada pela ideia de *capacity building* que tem informado o planejamento de diversas forças armadas. Diferentemente do modelo tradicional de organização da força no qual as ameaças e os cenários de emprego da força guiam as compras militares e as

¹⁵⁹ Aquilo que pode ser denominado como *national role conception*. Esse conceito foi, originalmente, apresentado por Kalevi Holsti (1970) com o objetivo de analisar como as visões de mundo dos *policymakers* influenciam as percepções sobre o papel que cada nação deve desempenhar no sistema internacional, consequentemente, afetando o comportamento da política exterior de cada unidade. Mais do que simplesmente os efeitos desse *national role*, Holsti argumenta que as origens dessa imagem nacional, desse *national-self*, é uma componente importante para compreender a política internacional.

prioridades estratégicas, o modelo de *capacity building* se centra na construção de capacidades militares baseadas em missões específicas (proteção territorial, missões de paz, negação do uso do mar, entre outras). Esse modo de raciocínio, cada vez mais empregado por diversos países, diminui o peso das ameaças ou da figura do inimigo na formulação da estratégia nacional, mas não exclui por completo dinâmicas de corrida armamentista, afinal países também tendem a reagir ao aumento de capacidades de seus vizinhos¹⁶⁰. Nesse sentido, o modelo de *capacity building* mesclaria tendências da explicação incremental/burocrática e da explicação do *soft revisionism*. Ter em mente essas perspectivas teóricas é importante para dar sentido ao caso do Atlântico Sul, onde essas tendências coexistem, formando um quadro complexo em relação às aquisições militares das potências.

Para a construção deste capítulo foram privilegiadas bases de dados específicas como a do SIPRI, do *Military Balance* e a do *Jane's Defence/IHS Markit*; adicionalmente, Livros Brancos de Defesa e outros documentos estratégicos auxiliam na medida em que fornecem informações sobre os principais objetivos e interesses militares de longo prazo das potências. São, portanto, representativos daquilo que se designa como conceito de “desenho da força” conceito que aborda como o arranjo dos sistemas de armas, das estruturas operacionais e das preferências táticas das forças armadas são indicativos das concepções e ambições estratégicas dos atores internacionais. Nesse contexto, o desenho da força é o meio pelo qual objetivos específicos de defesa e segurança se refletem no planejamento dos estamentos militares (RAZA, 2005). Mais do que comparar capacidades “barco a barco”, o objetivo é analisar para qual cenário caminham as marinhas dos países escolhidos e como isso afeta as opções estratégicas brasileiras no Atlântico Sul.

O Brasil possui, atualmente, uma força naval de “águas verdes”, ou seja, uma combinação dos meios de marinhas de águas marrons e águas azuis. A grande ambição da MB é, há décadas, consolidar-se como uma marinha de águas azuis. Tal objetivo se justificaria, principalmente, por imperativos estratégicos – proteger a ampla faixa marítima do território brasileiro – e por ambições de projeção de poder simbólico, colocando o Brasil

¹⁶⁰ Pode-se levantar a hipótese teórica de que a mudança de um discurso de ameaças para uma retórica de construção de capacidades seja tão somente um véu que visa ocultar certas sensibilidades diplomáticas e estratégicas resultantes do processo de aquisições militares, ainda mais em tempos de “diplomacia pública” e de maior transparência na formulação de estratégias militares.. Independentemente disso, a fala do almirante de esquadra Moura Neto exemplifica bem como o discurso da construção de capacidades é vocalizado pelas forças armadas, hodiernamente: “Hoje em dia, as marinhas não se preocupam com inimigos. Elas se preocupam em serem capazes. A Marinha do Brasil tem que ser capaz de patrulhar suas águas, que são muito extensas. São 4,5 mil quilômetros quadrados na Amazônia Azul. Temos que ser instrumento de dissuasão. As pessoas têm que saber que se forem lá vão encontrar uma defesa capaz” (in: ELIZARDO, 2012).

como *player* central na região do Atlântico Sul. Como resume Luis, na concepção da MB, o poder naval:

deve ser direcionado para a defesa distante, uma vez que a percepção de ameaça compreendida pela Marinha decorre de interferências externas à região. A defesa distante dificulta que as crises aproximem-se da fronteira marítima brasileira, outra preocupação em defesa. A operacionalização da defesa distante legitima a construção de elementos característicos de uma Marinha Oceânica, tais como submarinos, razão pela qual a Marinha considera conveniente a propulsão nuclear, útil para ampliação da dimensão estratégica dissuasória. Ademais, a dimensão oceânica permite projeção de poder, possibilitando demonstrar presença e interesse na área geoestratégica do Atlântico Sul e, conseqüentemente, inibindo a presença de outras potências. Todos estes fatores, apontados como interesses do Poder Naval foram contemplados, posteriormente, na Estratégia Nacional de Defesa, publicada em 2008 e revista em 2012, que enuncia como objetivos da Marinha a negação do uso do mar, o controle das rotas marítimas sul-atlânticas e a projeção de poder. (LUIS, 2013, p.112)

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa (2008, p.10), três são os objetivos da MB: a negação do uso do mar¹⁶¹; o controle de áreas marítimas; e a projeção de poder. Importante notar que esses são exatamente os três objetivos encontrados no Relatório Anual da Marinha de 1989¹⁶², documento concebido nos estertores da Guerra Fria. Essa constância de objetivos pode levar a duas conclusões distintas: em primeiro lugar, a existência de um consenso estável entre as elites decisórias sobre a função da Marinha no quadro de defesa; ou, em uma perspectiva crítica, a existência de uma “estagnação estratégica”, com pouca mudança das diretivas, mesmo diante de alterações geoestratégicas e de diferentes contextos internacionais. Como afirmou, ainda no ano 2000, o almirante Mário César Flores:

Aparentemente, a Marinha resiste mais em suas concepções estratégicas clássicas, com seus instrumentos não seguramente adequados à realidade atual e previsível e à inserção do Brasil. Resiste inclusive, embora cada dia menos, nos resíduos de ideário de potência emergente no cenário global, que floresceu nos anos de 1970 do imediato pós-milagre econômico e entrou em ocaso com as crises do petróleo, da dívida e da carga social. Ideário que pretendeu conferir à Marinha características de

¹⁶¹ Complementarmente, a END elenca objetivos secundários relacionados à negação do uso do mar, a saber: defesa proativa das plataformas petrolíferas; defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; prontidão para responder a qualquer ameaça por Estado ou por forças não convencionais, às vias marítimas de comércio; e 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, 2012, p.10-11).

¹⁶² O Relatório Anual de 1989 elenca os objetivos nos seguintes termos: Controle da Área Marítima- Negação do Uso do mar (incluindo possibilidade de ruptura do tráfego marítimo); Projeção do Poder Naval ("ataque a objetivos físicos relevantes e limitados que contribuam para o esforço de guerra do inimigo").

poder naval de potência, sobretudo no Atlântico Sul. Volta e meia ele ressurge, apesar de incompatível com a realidade nacional na ordem internacional (FLORES, 2000 apud LUIS, 2013, p.56).

De acordo com o *Military Balance 2015* (2015, p.383-384), a MB contava com um efetivo de 59 mil homens¹⁶³, 05 submarinos convencionais, 3 destróiers, 06 fragatas, 05 Corvetas, 50 barcos patrulhas, 3 navios anfíbios de desembarque, e 97 outros navios auxiliares de logística, além de um porta-aviões, 12 aviões de combate e 20 helicópteros antissubmarinos. Apesar de ter uma marinha com modesta capacidade de projeção, a MB sofre com a deterioração e os constantes reparos que inviabilizam uma o emprego efetivo dos meios adquiridos.

Segundo a END, a Marinha deve buscar meios adequados para, até a década 2030, ser capaz de realizar os objetivos propostos pela estratégia. Durante audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o chefe do Estado Maior da Armada, almirante Mendonça, declarou que a Marinha necessitaria de R\$223,5 bilhões entre 2011 e 2030 para assegurar a soberania nacional. Nas palavras do almirante “Não é megalomania. A estratégia de dissuasão é prioritária em tempos de paz”; (in: MAGALHÃES, 2011). A assertiva pareceu desconsiderar, contudo, que, especialmente na América Latina, a questão de defesa é um problema macroeconômico, e não somente uma questão de desenho orçamentário. Durante a mesma audiência, Simon Rosenthal, professor da ESG, secundou as palavras do almirante e foi mais a fundo, ao dizer que “É muito comum ouvirmos que não há necessidade de recursos para as Forças Armadas, pois estamos no Atlântico Sul, o lugar mais tranquilo do planeta. Há certa verdade nisso, mas o erro é o foco. A ameaça vem da linha do Equador para cima” (in: MAGALHÃES, 2011). No conjunto, as duas falas espelham o raciocínio militar por de trás das recentes aquisições militares do país.

Esse é, contudo, um objetivo difícil, sobretudo em função de oscilações orçamentárias da União, e que acabam impactando na condução dos projetos de longo prazo do Ministério da Defesa¹⁶⁴ (BRUSTOLIN, 2014). Na visão dos setores castrenses (e também de certos setores civis, sobretudo ligados à Rede de Revitalização de Defesa), as oscilações do orçamento são consequência da baixa importância que a sociedade brasileira atribui à Defesa (MARTINS FILHO, 2011); trabalhos acadêmicos recentes sugerem (PETERSON, 2015, p.402), alternativamente, que a instabilidade orçamentária do MD não seria causa, mas, sim,

¹⁶³ Além de 2,5 mil da força área naval e 15 mil fuzileiros navais, totalizando, 80,5 mil efetivos.

¹⁶⁴ Com a Emenda Constitucional 95/2016, que na prática congela o orçamento e limita o crescimento apenas na reposição da inflação, esses objetivos serão cada vez mais difíceis.

um sintoma de um portfólio de aquisições estratégicas superdimensionado e gerido de forma semi-independente por cada força militar, o que acarretaria em inconsistências de longo prazo entre orçamento, estratégia e aquisições militares. Ou seja, o problema orçamentário decorreria do planejamento estratégico inconsistente, que acaba privilegiando soluções de curto ou médio prazo, além do problema crônico da organização das Forças Armadas e seu alto dispêndio com a folha de pagamentos, o que reduz a capacidade de investimento.

Atualmente, a Marinha concentra seus esforços naquilo que chama de a “Construção do Núcleo do Poder Naval”, programa que inclui seis subprojetos¹⁶⁵. Desses projetos, dois programas da MB merecem destaque, uma vez que são esforços centrais para elevar o patamar do poder naval brasileiro no Atlântico Sul: o PROSUPER e o PROSUB. O projeto do PROSUPER previa a atualização dos meios de superfície da Marinha do Brasil: incluía, para esse fim, a aquisição de cinco navios patrulha oceânicos, cinco escoltas e um navio de apoio logísticos; concorrem ao projeto nove países fornecedores¹⁶⁶, sendo que a construção das embarcações deverá acontecer em estaleiros brasileiros. Até 2013, o projeto avançou rapidamente com as propostas dos estaleiros estrangeiros e o cronograma técnico de execução; desde então, sobretudo a partir de 2015, o projeto entrou uma fase de estagnação em função das dificuldades orçamentárias e, até o fechamento dessa tese, permanecia congelado.

O PROSUB é o principal programa estratégico da Marinha, destinado a construir o núcleo do poder naval brasileiro. O programa ganhou corpo em 2008 com a assinatura de uma parceria estratégica com a França; inclui a construção de quatro submarinos convencionais a diesel e a construção de um submarino nuclear¹⁶⁷, o projeto mais antigo e que define as ambições da Marinha de se tornar uma força de “águas azuis”. Esses meios se juntariam aos quatro submarinos Tupi 209/1400, comissionados entre 1989 e 1999, e ao submarino Tikuna 209/1450, comissionado em 2006 e modernizado pelo projeto da Marinha de reparo e atualização dos seus meios, lançado em 2003.

¹⁶⁵ Além do PROSUB e do PROSUPER, tratados acima, a Construção do Núcleo do Poder Naval inclui: A construção de corvetas Barroso; o programa de aquisição de Navios Patrulhas de pequeno porte, que incluía a compra de 46 unidades desse tipo; o PRONAE (Programa de Obtenção de navios Aeródromos) – que previa a construção de dois navios-aeródromos no país) –; o PRONANF (Programa de Obtenção de Navios Anfíbios); e o PROBANTF – Programa de Consolidação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais). O primeiro programa, o PRONAE, encontra-se paralisado (em função da escassez de recursos financeiros e da própria envergadura do programa, muito aquém de qualquer plano executável de médio prazo); já os outros dois são programas de menor envergadura, com menor impacto estratégico.

¹⁶⁶ Alemanha, China, Estados Unidos, Coreia do Sul, Holanda, Espanha, França, Itália e Reino Unido.

¹⁶⁷ Em termos de longo prazo, a Marinha chegou a cogitar a construção de 15 submarinos convencionais e seis submarinos nucleares. Planos mais comedidos, em função das oscilações na economia do país, projetam um total de seis submarinos convencionais e dois submarinos nucleares.

O programa do submarino nuclear merece menção especial em função do seu valor estratégico e, sobretudo, simbólico. A concepção do projeto de um submarino nuclear com tecnologia autóctone surgiu na década de 1970, fruto de ao menos três conjunturas: a frustração brasileira de adquirir transferência de tecnologia nuclear do Norte (em vista do fracasso do Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro de 1975, frustrado por influência norte-americana); o fim do Acordo Militar com os EUA, em 1977, o que marca o início de um pensamento autônomo da Marinha em termos estratégicos¹⁶⁸; e, finalmente, a própria ideia de um Brasil-potência, imagem alimentada pelo pensamento geopolítica do regime militar. Inicialmente, segundo Martins Filho (2011), a ideia de um submarino nuclear estava estrategicamente orientada para sustentar uma hegemonia regional contra a Argentina; somente nos anos 1980, pós-Malvinas, e nos anos 1990, pós-Guerra Fria, é que o submarino foi estratégica e discursivamente modulado como uma arma voltada para a dissuasão no Atlântico Sul, capaz de afastar possíveis “aventureiros” nesse condomínio brasileiro. Além desses imperativos táticos e estratégicos, a ideia de um “oportunismo tecnológico” também favorecia a escolha pelo submarino nuclear, fato que reforça a ideia da cultura nacional de segurança das forças armadas brasileiras, segundo a qual os militares tem um papel essencial na modernização do país e no progresso tecnológico-científico do parque industrial brasileiro. Adicionalmente, há argumentos em favor do programa que ligam o submarino à construção e à consolidação do Atlântico Sul enquanto uma região estratégica (HERZ; DAWOOD; LAGE, 2017(, ou seja, como projeção do Brasil como possível potência e *security provider*, rivalizando com potências extrarregionais e, ao menos simbolicamente, insulando-as do espaço do Atlântico Sul, reserva estratégica do Brasil. É inegável que desde sua criação, o submarino nuclear se tornou o projeto mais ambicioso do Brasil em matéria militar: nas palavras do Almirante Arturo Vidigal (apud MARTINS FILHO, 2011, p.294-5), “o submarino nuclear transformou-se em um símbolo para a Marinha [...] e quem for contra esse símbolo vai encontrar uma séria oposição na Marinha”.

Apesar de ter conseguido controlar a tecnologia do ciclo do urânio ainda na década de 1980, o projeto do submarino nuclear enfrentou uma trajetória tortuosa desde então. Durante as décadas de 1980 e 1990, o programa apresentou fortes oscilações orçamentárias e um

¹⁶⁸ Vidigal (1985) diz que essa independência era relativa: por um lado, o Brasil começou a pensar sua estratégia de maneira mais autônoma, deixando de pensar sua estratégia somente de modo secundário à hegemonia norte-americana; por outro, anos de exposição ao treinamento e à doutrina de segurança dos EUA fez com que os estrategistas brasileiros herdassem boa parte do pensamento estratégico daquele país. Assim, o foco brasileiro na guerra antissubmarina seria, no fundo, uma herança da doutrina norte-americana, nacionalizada a partir do olhar estratégico da Marinha do Brasil.

contexto de incertezas. O choque neoliberal dos anos 1990 e a paulatina adesão do Brasil ao regime internacional de não proliferação nuclear ralentaram o projeto. Dois surtos de investimentos merecem destaques: em primeiro lugar, o surto no governo Sarney, que pode ser explicado a partir de uma dupla perspectiva: primeiro pelo efeito da Guerra das Malvinas sobre a consciência militar e civil acerca da necessidade de meios de dissuasão naval e, em segundo lugar, motivações econômicas de um governo que pretendia levar o país à fronteira do desenvolvimento tecnológico, cumprindo o último estágio do desenvolvimentismo industrial-tecnológico nacional iniciado na primeira metade do século XX. Já a partir de 2007, o projeto ganha notável fôlego ao coincidir com o período de maior euforia e renovação da agenda brasileira no Atlântico Sul e de projeção do Brasil como potência emergente em temas de segurança internacional, que colocaria o Brasil como detentor de uma arma que é exclusividade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁶⁹. Parte desse impulso se explica pela disposição do governo Lula de investir no submarino nuclear como recurso de política externa, tanto no plano simbólico quanto como no plano material. O gráfico abaixo demonstra a longa trajetória dos investimentos no projeto do submarino nuclear.

Figura 19: Investimentos Projeto Nuclear da MB (1980-2015) (US\$ constantes)

Fonte: Ministério da Defesa, Comando da Marinha¹⁷⁰. Elaboração do Autor.

¹⁶⁹ Em Agosto de 2016, a Índia se tornou o sexto país do mundo a possuir submarinos nucleares.

¹⁷⁰ Dados obtidos através do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Defesa/Comando da Marinha (CMAR). Protocolo nº 60502001818201513, 10 set. 2015. Os dados de 2015 são estimativas orçamentárias feitas pelo MD, com base do ano anterior.

Assim , o contexto da descoberta do pré-sal, da consolidação do ideologema da Amazônia Azul e da ambição brasileira de ser um ator de segurança protagônico no Atlântico Sul e nos assuntos globais são alguns dos fatores que impulsionaram a retomada do programa, cujas raízes profundas estão na cultura nacional de segurança e no imaginário geopolítico das forças armadas brasileiras. Percebe-se, pelo gráfico, como o impulso decisivo do programa acontece como os investimentos no projeto dispararam a partir de 2006, com notável intensidade entre 2008 e 2014, período que coincide com a criação da maior parte dos projetos navais da Marinha e a euforia sobre o Atlântico Sul. Desde 2016, porém, o projeto voltou a enfrentar turbulências em função da forte instabilidade nacional, política e econômica. Previsto inicialmente para 2023, depois prorrogado para 2027, o submarino nuclear deverá ser lançado – de acordo com o cronograma previsto até o fechamento desta tese – em 2029. Diferentemente do PROSUPER, paralisado por conta da conjuntura nacional, o PROSUB continua avançando, mesmo em tempos de crise.

Outro projeto que merece menção é o SisGAAZ – o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul -, uma complexa infraestrutura para aumentar o controle brasileiro sobre as águas jurisdicionais brasileiras. Orçado em R\$ 12 bilhões, o projeto não tem a envergadura material ou simbólica do PROSUB, mas é visto como uma componente para “o incremento da mentalidade marítima e naval da população” (ISSMAEL, 2016), demonstrando, mais uma vez, como esses projetos se ligam, discursivamente, à imaginação geopolítica dos setores militares e parte dos setores civis. Ademais, importante destacar como o SisGAAZ é um investimento que pode gerar externalidades positivas de cooperação no Atlântico Sul, uma vez que as informações produzidas pelo sistema poderão servir para criar confiança e compartilhamento de informações com nações do entorno estratégico brasileiro. O projeto, se mantiver o cronograma estabelecido em 2011, deverá ser concretizado em 2025.

Paralelamente, outro debate em curso, há muitos anos, versa sobre a criação de uma segunda frota, possivelmente em São Luís (Maranhão), que permitiria à Marinha ter uma projeção e uma capacidade logística mais adequada à cobertura da vasta área marítima brasileira. O PRONAE, que previa a obtenção de dois navios aeródromos, estava diretamente relacionado à criação dessa segunda frota, já que cada embarcação seria a principal embarcação de cada uma dessas forças. As dificuldades financeiras fazem desses dois projetos, por ora, uma ambição distante e praticamente irrealizável frente ao horizonte orçamentário e macroeconômico do Brasil.

Esses projetos estratégicos da Marinha, somados a outras “compras de ocasião”, muitas vezes de material militar de segunda mão¹⁷¹, revelam como ainda resta uma dependência na aquisição de tecnologia ou meios oriundos dos países do Atlântico Norte. Ademais, como ressalta o Almirante Vidigal (apud MARTINS FILHO, 2011, p.294-5), o projeto do submarino nuclear não está isento de problemas conceituais: o almirante sublinha que, ao concentrar esforços e recursos na construção do submarino, à revelia de outras considerações estratégicas, a Marinha poderia incorrer em um equívoco semelhante ao que teria ocorrido até a década de 1970, quando toda a estratégia do naval país se limitou a uma única dimensão estratégica.

A paralisação de projetos e a execução parcial da Construção do Núcleo do Poder Naval revela, uma vez mais, uma projeção de ambições muito acima das reais capacidades brasileiras. Nos últimos anos, a concentração de praticamente todos os esforços e recursos da Marinha para a conclusão do PROSUB denota a importância desse projeto para a estratégia e para a fundação ideológica da instituição. Acredita-se que esse é o projeto que poderá elevar o perfil e a presença¹⁷² do Brasil no Atlântico Sul, algo que só deverá acontecer cerca de 2030.

Os EUA ocupam, desde o fim da II Guerra Mundial, uma hegemonia incontestada sobre o domínio marítimo. Apesar Em função da primazia de sua Marinha, os EUA estariam em uma corrida armamentista contra si mesmos, em uma espécie particular de *capacity building* e incrementalismo orçamentário em defesa, que retroalimenta o complexo militar-industrial-acadêmico norte-americano. A proeminência que China, Rússia, Coreia do Norte e Irã têm ganho no planejamento estratégico americano acaba reforçando a tendência de aumento de gastos militares, marcando uma mudança importante do começo da década de 2000, onde prevalecia a preocupação com ameaças não-convencionais, para um “retorno” à prioridade de ameaças convencionais, interestatais. Isso terá consequências sobre o *design de força* da Marinha norte-americana: se no imediato pós-Guerra Fria os EUA passaram a reduzir sua frota de submarinos e grandes embarcações e, consequentemente, focar em operações

¹⁷¹ Como a compra do *HMS Ocean*, porta-helicópteros britânico que foi comprado pelo Brasil em 2017, por quase R\$360 milhões, e que será o novo navio capitânia do país, após a aposentadoria do porta-aviões Minas Gerais, apontando que o PRONAE está, via de regra, relegado ao ostracismo. Ou, ainda, a compra

¹⁷² A ideia de “presença naval” é complexa, pois não necessariamente se faz pela simples comissão de novos meios navais. Como explica Widen (2011, p.717): “the term “naval presence” and related methods can hardly serve as a focal point in a general theory of naval diplomacy, as is the case with “command of the sea” or “sea control” in theories of naval war. In naval warfare, the aim is control of the seas and the target often the destruction or obstruction of enemy forces. In naval diplomacy, the aim is political influence and the target is the minds and perceptions of policy-makers in hostile and friendly Powers. This means that the political and military signals being sent must be skillfully executed, and the process is indirect rather than direct”

anfíbias, antiterrorismo ou antipirataria, atualmente os norte-americanos voltam a apostar no desenvolvimento de uma Marinha convencional de alta intensidade e alto poder de fogo, focado em possíveis missões de *conventional warfare*.

Em 2016, os EUA contavam com uma frota de 275 embarcações de guerra, capitaneadas por seus 10 porta-aviões nucleares - cada um carregando 44 aeronaves e 31 navios anfíbios – e 70 submarinos, sendo 14 deles armados com ogivas nucleares. Adicionalmente, a quantidade de embarcações de apoio e a extensão da cadeia logística norte-americana fazem dos EUA o único país capacitado a atuar globalmente, com uma Marinha de projeção em todos os mares.

Apesar dessa primazia, os EUA alimentam ambiciosos planos para o aumento da sua frota e para manter-se no topo e, se possível, ampliando a distância em relação aos chineses, como uma forma simbólica de reafirmar sua hegemonia. Em primeiro lugar, os EUA começaram a colocar em serviço, a partir de 2017, as primeiras unidades dos novos porta-aviões da classe Ford, os mais modernos do mundo, e que visam substituir, paulatinamente, a antiga frota dos navios-aeródromos *Nimitz*, criados na década de 1970. O programa de desenvolvimento do porta-aviões Ford teve um custo aproximado de US\$36 bilhões e cada unidade adicional custará em torno de US\$10,5 bilhões. Outro sinal dessa primazia é a inclusão de uma previsão legal, em lei, de que a Marinha deve ter no mínimo 11 porta-aviões em capacidade operacional a todo momento¹⁷³.

No que se refere à capacidade de submarinos, os EUA aumentaram a aquisição de modelos nucleares da classe *Virginia*, adquirindo dois submarinos por ano para substituir modelos antigos e aumentar sua frota. Além disso, os EUA estão desenvolvendo a nova classe dos submarinos nucleares balísticos *Columbia*, os quais devem ser comissionados a partir de 2021. Essas novas embarcações, quase três vezes maior do que um submarino da classe *Virginia*, devem substituir os submarinos balísticos da classe *Ohio*, elevando, assim, a capacidade de dissuasão nuclear de longa distância dos norte-americanos.

Em 2016, os norte-americanos apresentaram um plano estratégico – “*new force structure assessment (FSA)*” – para sua Marinha. O plano ambiciona aumentar a atual frota de 275 navios de guerra para um total de 355 embarcações até meados de 2030, um aumento significativo em relação aos planos estabelecidos em 2012, quando os EUA julgavam suficiente uma frota de 308 embarcações. Segundo um estudo do *Congressional Budget*

¹⁷³ Diz a lei: “*The naval combat forces of the Navy shall include not less than 11 operational aircraft carriers. For purposes of this subsection, an operational aircraft carrier includes an aircraft carrier that is temporarily unavailable for worldwide deployment due to routine or scheduled maintenance or repair*”. Disponível em: <goo.gl/kudqQ8>. Acesso 23 jan. 2018.

Office, seriam necessários investimentos de cerca de US\$27 bilhões anuais na construção de novas embarcações, valor que é 40% maior do que os gastos anuais da Marinha estadunidense. Ademais, caso consiga alcançar seu objetivo, a perspectiva é que os gastos de manutenção dessa frota ultrapassariam os US\$ 100 bilhões anuais (em valores atuais, sem considerar a inflação). Não à toa, desde que o plano foi lançado, uma batalha interburocrática se instalou nos corredores da administração norte-americana, uma vez que o plano parece pouco factível do ponto de vista financeiro, mesmo para a maior economia do mundo

A maior parte dos meios navais norte-americanos encontram-se estacionados nas duas costas do país: haveria, atualmente, 185 navios de combate distribuídos por águas territoriais norte-americanas. Isso dá à Marinha estadunidense a condição de exercer sua hegemonia sobre o Atlântico, com ou sem IV Frota¹⁷⁴, de maneira passiva. Vale ressaltar que os americanos estão, desde Obama e sua estratégia de *Pivot to Asia*, paulatinamente realocando suas forças em direção ao Pacífico: segundo uma declaração de Leon Panetta, ex-secretário de defesa, os EUA esperam deslocar 60% de todos os seus meios navais para o Pacífico, em um claro sinal de reação frente ao crescimento chinês (MILITARY BALANCE, 2015, p.23).

Como aponta Saint-Pierre (2014), a hiperpotência é vítima de sua própria grandeza: desde a Guerra da Coreia, tem dificuldades de transformar sua vantagem militar em vitórias políticas, no campo de batalha, como bem ilustram os casos recentes de Afeganistão e Iraque. Na verdade, os EUA são um caso típico em que dinâmicas domésticas – burocráticas e da indústria de defesa – parecem ditar o ritmo das aquisições militares, mecanismos causais facilitados pela imaginação geopolítica norte-americana de que os EUA devem manter uma primazia inalcançável em absolutamente todos os quesitos militares possíveis.

A modernização das forças navais chinesas é um dos indicadores mais consistentes da ascensão chinesa enquanto uma grande potência. Esse crescimento se faz notar sobretudo no espaço asiático, entorno estratégico imediato de Pequim, e ainda pouco se faz sentir em águas atlânticas, pelo menos por enquanto: o poder naval chinês recentemente, em 2017, instalou sua primeira base no continente africano no Chifre da África; além disso, vem adquirindo meios de projeção naval que capacitam a China a operar longe de suas águas territoriais. Para

¹⁷⁴ Assim, como argumentado no capítulo 2.3, a criação da IV Frota que tanto alarmou especialistas brasileiros não representou, grandes mudança: os EUA eram e continuam sendo hegemônicos em relação à capacidade militar na região.

alguns geopolíticos, a extensão do “colar de pérolas” chinês em águas atlânticas é uma questão de tempo¹⁷⁵.

A modernização das forças navais chinesas, para torná-las compatíveis com o novo papel chinês nas relações internacionais, começou nos anos 1990. Ganhou notável ímpeto após um evento particular: o envio de dois porta-aviões norte-americanos à Taiwan, em 1996, fez com que os chineses buscassem o desenvolvimento de uma força naval de grande potência. (DAWOOD, 2013, p.151). Desde então, a China apresentou uma forte curva ascendente na consolidação de seu poder naval.

Em 2015, a China tornou pública, pela primeira vez, sua *Military Strategy*. O documento, apesar de sucinto e superficial, aduz que o *design de força* da Marinha chinesa iria paulatinamente mudar de uma ideia de “*defesa offshore*” para uma doutrina de “*defesa offshore e de proteção dos mares abertos*”, indicando uma expansão de capacidade e uma Marinha de águas azuis com ambições de operar para além do entorno estratégico asiático (CHINA, 2015, p.14). O documento deixa claro que a Marinha chinesa ganhará destaque no arranjo estratégico do país, à medida que cresce o papel global de Pequim. Diz o documento

The seas and oceans bear on the enduring peace, lasting stability and sustainable development of China. The traditional mentality that land outweighs sea must be abandoned, and great importance has to be attached to managing the seas and oceans and protecting maritime rights and interests. It is necessary for China to develop a modern maritime military force structure commensurate with its national security and development interests, safeguard its national sovereignty and maritime rights and interests, protect the security of strategic SLOCs and overseas interests, and participate in international maritime cooperation, so as to provide strategic support for building itself into a maritime power (CHINA, 2015, p.16).

O maior símbolo da ascensão naval chinesa foi a construção de seu primeiro porta-aviões, comissionado em 2012. Os chineses construíram o *Liaoning* em impressionante esforço de engenharia reversa, já que a embarcação é uma versão nacionalmente adaptada do porta-avião russo da classe *Kuznetsov*¹⁷⁶. Apesar de ser um salto, material e simbólico, celebrado para as forças chinesas, alguns analistas apontam que em termos táticos e de recursos tecnológicos, os porta-aviões chineses ainda estão muito aquém de seus competidores norte-americanos (MAJUMDAR, 2016). Em abril de 2017, os chineses

¹⁷⁵ Ver capítulo 2.2 sobre o tema.

¹⁷⁶ Importante ressaltar que o Brasil assinou um protocolo de cooperação com os chineses para treinar a tripulação dos novos navios-aeródromos de Pequim, cooperação no marco da parceria sinobrasileira e de importante cooperação militar Sul-Sul.

comissionaram o seu segundo porta-aviões, o *Type 001A*, o primeiro construído completamente em docas chinesas. Essa embarcação já representa um *upgrade* tecnológico em relação ao *Liaoning* e deve ter pelo menos mais uma unidade, cuja construção se iniciou em 2016, produzida. Atualmente, Pequim já trabalha, também, em um projeto para introduzir a terceira geração de navios-aeródromos chineses, os quais poderiam ser os primeiros porta-aviões autóctones com energia nuclear, o que daria uma inédita capacidade de atuação em longas distâncias à Marinha chinesa.

Outro símbolo da rápida adaptação tecnológica chinesa é a construção dos destróiers *Type 055*, embarcação que surpreendeu especialistas por seus recursos, os quais só ficariam atrás, supostamente, dos modelos norte-americanos (ZHEN, 2017). Se o porta-aviões chinês ainda não exhibe o mesmo grau de complexidade e sofisticação de suas contrapartes norte-americanas, britânicas ou francesas, a nova classe de destróiers de Pequim tem sido apontada como muito próxima do “estado da arte” tecnológico contemporâneo. A primeira unidade desse navio foi completada em 2017, marcando o que alguns especialistas apontam como um dos maiores sinais do *catch-up* tecnológico dos chineses em relação aos EUA, até hoje, no setor naval (MILITARY BALANCE, 2015, p.213). Os chineses estariam construindo mais três unidades dessa embarcação, as quais devem entrar em serviço até meados de 2020.

No que se refere à força de submarinos, os chineses controlam nove frotas, um total de 65 submarinos. Nos últimos dez anos, os chineses encomendaram quatro novos submarinos nucleares balísticos (*Type 094*) e três submarinos nucleares (*Type 093*); concentraram, porém, suas aquisições em submarinos convencionais à diesel: nos últimos anos, os chineses comissionaram quase 2,5 submarinos convencionais por ano. A opção por esse equipamento seria justificada por seu custo menor, pela capacidade chinesa de produzir um grande número dessas embarcações de modo a rapidamente aumentar o tamanho da frota, e, finalmente, para aumentar a presença chinesa (e a negação do uso do mar) em seu entorno marítimo imediato. Segundo um levantamento do *Military Balance* (2015, p.23), a Ásia é a única região do mundo que, em 2015, possui um número maior submarinos ativos do quando do final da Guerra Fria¹⁷⁷, evidenciando sinais de uma corrida armamentista (sobretudo naval) naquela região.

O orçamento de defesa chinês se tornou o segundo maior do mundo¹⁷⁸, em 2008, ao ultrapassar o Reino Unido, e, em alguns anos, apresentou crescimento real de dois dígitos,

¹⁷⁷ Em 1990, havia 176 submarinos distribuídos entre os países asiáticos. Em 2015, eram 229 submarinos, número que continua a crescer rapidamente.

¹⁷⁸ Entre 2001 e 2015, o orçamento de defesa da China aumentou quatro vezes em termos constantes.

acompanhando o fortíssimo crescimento econômico do país. À medida que o crescimento chinês se torna menos pujante – inferior à casa dos dois dígitos que marcou boa parte dos anos 2000 – a tendência é que haja um ajuste desses gastos (BITZINGER, 2015). Projeções aduzem que os chineses não só consolidar esse segundo posto, mas provavelmente diminuir o *gap* existente em relação aos americanos; o tamanho desse *gap*, contudo, deve permanecer grande, já que Washington gasta três vezes mais que Pequim em sua máquina de guerra.

Diferentemente do Brasil, que faz o seu *capacity building* baseado em um discurso sem inimigos, a China possui um entorno estratégico problemático e onde teme a possibilidade de *encirclement* pelos EUA (e aliados), além dos problemas com Taiwan, a desconfiança em relação ao Japão, assuntos territoriais não resolvidos com a Índia, e as tensões da Península Coreana em sua fronteira imediata. Logo, trata-se de um cenário bem diferente do Atlântico Sul. Dessa forma, os chineses rapidamente visam aumentar seu poder naval em seu entorno, ao mesmo tempo que uma Marinha pujante, de águas azuis, é um dos maiores sinais de sua ascensão como *player* global. A China, ao almejar o posto de superpotência, terá que lidar com a contradição crescente entre a narrativa chinesa sobre sua “ascensão pacífica” e um dos mais ambiciosos planos de rearmamento naval das últimas décadas.

Com a criação da primeira base naval chinesa fora da Ásia, no Golfo de Aden, no Djibuti, Pequim vislumbra uma Marinha com capacidade de atuação cada vez mais distante de seu litoral. Consequentemente, a capacidade de projeção desse poder naval em águas atlânticas ainda parece algo pouco factível, hoje, mas uma possibilidade em um futuro não tão distante.

A França possui uma força naval robusta, sendo um dos poucos países com capacidade de operar a longas distâncias de maneira independente. Apesar disso, a França passou, como a maior parte dos países, por um período de forte retração em seus gastos militares, sobretudo em meios navais, depois do fim da Guerra Fria. Assim, a Marinha francesa vinha encolhendo paulatinamente, até que, em 2013, o novo Livro Branco de Defesa, que projeta o *design de força* francês até 2020, suscita que o país deverá voltar a investir em meios navais, em função das “transformações ambivalentes” do processo de globalização. Assim, os franceses, que inicialmente projetavam diminuir seus gastos em defesa de 1,5% para 1,3% de seu PIB, decidiram aumentar esse dispêndio para 2,0% até 2025. Esse redirecionamento teria sido um reflexo da experiência francesa durante as operações na Líbia, quando o deslocamento de

meios navais franceses para esse teatro de operações impediu a Marinha Francesa de desempenhar funções de patrulha em outros cenários, estratégicos, sobretudo no resto da África.

A modernização das forças navais francesas se iniciou com a entrega do primeiro destróier *Aquitaine*, em 2013. a produção dessas embarcações é um dos principais projetos de aquisição das forças francesas, que já comandam três unidades dessa arma, produzida em parceria com a Itália. Inicialmente, os franceses haviam projetada a compra de 17 unidades dessa embarcação, posteriormente diminuindo para a compra de oito unidades, as quais devem ser comissionadas até 2023. Com o anúncio do aumento do orçamento de defesa, rumores apontam que a França poderia aumentar a sua compra e retornar a planos iniciais de uma força maior e mais complexa.

Assim como outros atores, os franceses também estão renovando sua frota de submarinos. Os antigos submarinos nucleares da Classe *Rubis Amethyste* deverão ser substituídos por submarinos da classe *Suffren*, maiores e com maior poder de fogo, cujas primeira unidade deve ser comissionada em 2019, totalizando um total de seis submarinos até 2029. Essas novas embarcações devem se juntar aos três submarinos nucleares balísticos da classe *Triomphant*, comissionados entre 1997 e 2016, os quais carregam, cada um, seis ogivas nucleares.

Outros programa de modernização dos franceses incluem: a compra de 26 Rafale, que começaram a ser comissionados em 2006 e devem ser finalizados até 2017; o programa de *Frégates de Taille Intermédiaire*, criado em 2016, e que planeja a compra de cinco fragatas comissionadas entre 2023 e 2029; a compra de quatro embarcações multimissão da classe *D'entrecausteaux*. Assim como outros atores, os franceses deverão colocar em serviço, entre 2020 e 2029, um número considerável de novos meios navais.

Um dos projetos mais ambiciosos ainda em discussão, e que, como em outros países, suscita debates polarizados, é a possível aquisição de um segundo porta-aviões nuclear pela Marinha Francesa (BAUER, 2017). Em 2001, entrou em serviço o porta-aviões *Charles de Gaulle*¹⁷⁹, principal embarcação francesa, e que, em tese, deverá operar até 2040. Em 2017, o debate sobre a aquisição de um novo porta-aviões ganhou fôlego em função da docagem do *Charles de Gaulle* por quase dois anos, para reparos, deixando os franceses sem um porta-aviões operacional; ademais, a aquisição de dois novos porta-aviões pelos britânicos teria

¹⁷⁹ Trata-se do único porta-aviões de toda Europa com capacidade de operar a longuíssimas distâncias. Os franceses veem esse ponto como estratégico, pois reduz a dependência operacional em relação aos norte-americanos.

aumentado o debate sobre a necessidade de uma segunda unidade francesa desse tipo. Há, contudo, uma indefinição sobre o projeto, o qual poderia consumir boa parte do orçamento da Marinha, deixando-a sem recursos para outros programas de modernização. Nas palavras do chefe do Estado-Maior da Marinha Francesa, tratar-se-ia de “um investimento extremamente pesado que depende de uma programação de uma vontade afirmativa, ou seja, uma decisão política¹⁸⁰” que ainda seria consenso entre meios civis e militares (apud LAGNEAU, 2017).

Importante destacar que, apesar de não falar explicitamente em termos de Atlântico Sul, os franceses dedicam boa parte de seu livro branco para comentar a importância da África Ocidental para a estratégia do país. Diz que “*La façade atlantique de l’Afrique revêt en outre une importance particulière pour les intérêts européens, compte tenu du développement des relations avec l’Amérique latine*” (FRANÇA, 2013. p.55). A *Mission Corymbe*, missão naval francesa no Golfo da Guiné, ativa desde 1990, seria a maior demonstração desse interesse, assim como a Missão Naval francesa permanentemente ativa no Senegal, com um contingente de 50 oficiais de Paris. Comprova, portanto, como a França leva em consideração os desenvolvimentos securitários na porção africana sul-atlântica.

“A Grã-Bretanha deve ter o menor exército possível, mas, em compensação, deve almejar possuir a maior Marinha do mundo” (FADÓN, 2013). Essa ideia sintetiza o axioma fundador do pensamento estratégico inglês desde o século XIX e sobre o qual o Império Britânico, que já foi o senhor dos mares do Atlântico Sul, se erigiu. Para Londres, o poder naval deveria estar à altura de suas responsabilidades e ambições globais de um ex-Império que já se estendeu por mais de metade do mundo.

O *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) de 2010 - espécie de “livro branco” de defesa da Grã-Bretanha, quinquenal – inicia-se com autocrítica sobre o emprego dos recursos militares britânicos no início do século XXI. Segundo o documento, as forças britânicas sofreram um “sobrecarregamento” (*overstretched*) em função do alto número de missões, dos equipamentos inadequados aos objetivos estratégicos, de problemas orçamentários e, finalmente, em função da ausência de uma estratégia clara. Dessa forma, o documento de 2010 exortava os britânicos a diminuir o tamanho de sua frota naval nos próximos anos, adequando-a à nova realidade orçamentária e estratégica do Reino Unido. Cinco anos mais tarde, o SDSR de 2015 deu um passo atrás nessa decisão e, citando principalmente o aumento da instabilidade de relações com a Rússia, decretou a necessidade

¹⁸⁰ No original: “*C’est un investissement extrêmement lourd qui demande une programmation et une volonté affirmée. Donc une décision politique*”.

de um pequeno incremento nas capacidades da Marinha, indicando uma reversão da tendência anterior, apesar das dificuldades de fechar o orçamento da corporação¹⁸¹.

Desde 2010, o Reino Unido prevê uma modernização de seus meios navais, o que deverá produzir uma força bélica mais enxuta, porém mais flexível e mais adequada, em tese, aos desafios estratégicos contemporâneos. O maior símbolo dessa modernização é construção de dois porta-aviões – *HMS Queen Elizabeth*, comissionado em 2017, e o *HMS Prince of Wales*, em fase final de construção – ao preço total de £6,2 bilhões. Essas embarcações são os maiores porta-aviões já operados pela Marinha Britânica, em um sinal simbólico de um Reino Unido com capacidade de operar globalmente¹⁸². Não obstante, o programa enfrentou muitas críticas de setores especializados, da imprensa e de políticos, sobretudo em função de seu altíssimo custo, que acabou consumindo boa parte dos recursos de defesa do Reino Unido, prejudicando outros projetos estratégicos que poderiam ter criado uma esquadra mais flexível e menos dependente de duas embarcações gigantescas que, sozinhas, tem seu valor tático prejudicado (JACK, 2017).

Paralelamente, o *Strategic Defence and Security Review* de 2010 defendeu a atualização dos submarinos da classe *Vanguard*, que compõem a principal força nuclear dos britânicos. Desde então, o programa vem enfrentando avanços e recuos, o forçará a prorrogação da vida útil dos atuais submarinos até o final da década de 2020. Em 2016, o governo britânico iniciou os projetos para a aquisição de pelo menos quatro novos submarinos nucleares balísticos da classe *Successor*, os quais serão os maiores já operados pela *Royal Navy*. Eles se somariam aos dez submarinos nucleares da atual frota britânica, sendo quatro deles balísticos. Algo parecido deverá acontecer com as fragatas *Type 23* que devem ser substituídas pelas *Type 26*, maiores, mais robustas (e mais caras), em um total de oito unidades, que entrarão em serviço a partir de 2020.

Ademais desses dois grandes projetos, os britânicos possuem planos para a compra de novas fragatas, sempre tendo em vista de manter pelo menos 19 embarcações de superfície com condição de combate, a todo o momento. O número é, ainda assim, uma redução em relação aos números anteriores de 2010, quando a *Royal Navy* buscava dispor de pelo menos 23 embarcações de prontidão, número que se demonstrou ineficaz, já que dificilmente os britânicos conseguiram manter essa quantidade de barcos operacionais. Segundo o SDSR,

¹⁸¹ No final de 2017, a Marinha britânica anunciou que precisaria cortar alguns dos seus atuais meios navais para ajustar seu orçamento. O caso demonstra tendências contraditórias de aumentar o poder naval e adquirir novos meios de ponto, com a necessidade de cortar pessoal e gastos, para fechar o orçamento (PODER NAVAL, 2017).

¹⁸² Não por acaso, a primeira missão do HMS Queen Elizabeth deverá ser o seu deslocamento para o Pacífico, manobra para enviar um sinal às pretensões navais chinesas de expansão na região.

uma frota menor aumentaria a disponibilidade de recursos para garantir que essa força esteja em condições plenas de operar. De fato, os documentos estratégicos do Reino Unido chamam a atenção sobre a necessidade do país de operar de maneira independente, sem ajuda de terceiros, mas acaba reconhecendo que suas forças deverão continuar operando em estreita cooperação com os parceiros da OTAN, sobretudo os EUA. Mesmo no Atlântico Sul, autores ressaltam que a Inglaterra não teria conseguido sustentar seu esforço de guerra durante o conflito das Malvinas/Falklands sem o apoio logístico e de inteligência dos norte-americanos (GIBRAN, 1998). Segundo os documentos estratégicos atuais, esse problema persiste.

Mais especificamente no Atlântico Sul, os britânicos possuem uma presença militar presente e preveem aumentar esse engajamento. A Grã-Bretanha é o único país que mantém, ao menos publicamente, uma patrulha permanente nas águas do Atlântico Sul, a *Atlantic Patrol Task (South)*. Teoricamente, essa patrulha seria composta de meios de superfície e de submarinos, que atuariam na proteção dos territórios britânicos no Atlântico Sul e também na costa ocidental africana; desde 2015, contudo, a patrulha não conta com meios de superfície, os quais foram deslocados para outras missões, escolha que evidencia a falta de recursos e a prioridade relativamente baixa dada a esse cenário, no presente.

Além dessa patrulha, os britânicos mantém ao menos uma embarcação – o OPV *HMS Clyde*¹⁸³ - o SDSR de 2015 (p.26) promete investimentos de até £300 milhões, em 10 anos, nas Malvinas/Falklands, para manter e aperfeiçoar uma “postura dissuasiva contra um pleito injustificado da Argentina”, compromisso explícito com a ilha, algo que não aparecia no Livro Branco anterior. Igualmente, vale notar que a doutrina marítima do Reino Unido¹⁸⁴, em sua última edição, menciona as Falklands *en passant*, e não menciona o Atlântico Sul; limita-se, somente, em falar sobre a importância de proteger e dissuadir inimigos em seus territórios ultramarinos, sem maiores especificidades.

Notas Finais

Mais do que comparar diretamente o Poder Naval de um país em relação a outro, ou do que comparar barco a barco as capacidades de guerra de cada ator, o objetivo maior desse

¹⁸³ Essa embarcação envolveu-se em um incidente diplomático com o Brasil, em 2011, quando autoridades brasileiras lhe negaram acesso à baía do Rio de Janeiro, argumentando apoio ao pleito argentino. Vale anotar que a embarcação passou por manutenção em 2017, sendo removidas das malvinas/Falklands e aportando na África do Sul, onde permaneceu docada para reparos, demonstrando posicionamentos distintos de Brasil e África do Sul relativos à temática.

¹⁸⁴ Disponível em: <goo.gl/XnnTwr>. Acesso em: 22 jan. 2018.

capítulo foi demonstrar como os países escolhidos têm investido consideravelmente em seus meios navais. Desenha-se, assim, uma tendência sistêmica de reinvestimentos consideráveis no Poder Naval; é sistêmica também, a dificuldade de equilibrar o orçamento nacional e aquisição de sistemas de armas complexos, muitas vezes sequestrando recursos de outras áreas. Nesse quesito, o Brasil, apesar das peculiaridades de seu orçamento de defesa, não está sozinho.

Um ponto que ainda carece de maior desenvolvimento acadêmico é compreender como outros países – do Atlântico Sul ou do Hemisfério Norte - percebem, subjetivamente, as aquisições militares brasileiras, sobretudo o submarino nuclear. Percebem essas aquisições de modo benigno, até positivo em função do compartilhamento da segurança da região ao reduzir o problema do *free riding*, ou percebem com desconfiança? Vide, por exemplo, que Reino Unido e França são os principais fornecedores de meios navais para o Brasil, sendo os franceses os parceiros no projeto mais importante dos militares brasileiros para o Atlântico Sul. Haveria, nesse quesito, uma “ambiguidade estratégica” ou os imperativos econômicos seriam mais relevantes nas dinâmicas de transações de armas¹⁸⁵? Esse é um trabalho ainda por ser realizado na bibliografia especializada.

Outro ponto que fica claro é que nenhuma força, nem mesmo a da superpotência norte-americana, parece ser capaz de desempenhar todas as funções de guerra com a mesma capacidade. Como aduz Booth (1977), as Marinhas sempre apresentam um misto *high-low* de capacidades, sendo que uma força com alta capacidade em todos os quesitos seria financeiramente insustentável. No pós-Guerra Fria, mais do que um misto de *high-low*, os Estados passaram a se preocupar com um equilíbrio *War-Peace* para suas Marinhas: focar em uma força naval com capacidade de fogo e combate decisivo em guerras estatocêntricas, ou apostar em uma marinha com menos poder de fogo concentrado, mas com maior capacidade de presença em tempos de paz, com poder de lutar eficazmente contra novas ameaças e de aumentar a cooperação em torno de agendas comum de segurança? Esse dilema atinge todas as Marinhas do mundo, inclusive a do Brasil (estando no relacionado do debate sobre a aquisição do submarino nuclear e o que ele representará para a performance da Marinha enquanto ator regional). Mais importante é que boa parte das potências tem se inclinado para

¹⁸⁵ Vide, por exemplo, que a França havia vendido duas embarcações da classe Mistral para os Russos, porém cancelou a venda meses antes da entrega final, em função da crescente rivalidade entre Europa e Moscou.

o desenvolvimento de capacidades para guerras interestatais, demonstrando uma inflexão importante no poder naval, em relação aos anos 1990¹⁸⁶.

O poder naval é uma componente importante para o *region building* e para a performance regional de um ator, sobretudo em regiões nas quais a componente marítima tem uma função central, com impacto estratégico. Mas não é apenas a mera existência desses meios militares que define a liderança regional: como salienta Hurrell, a condição de grande potência não se resume ao comando de poder militar, mas, sim, com noções de legitimidade, autoridade e de disposição de exercer esse poder de modo decisivo (HURRELL, 2007, p.4). Assim, pode-se argumentar que ter uma capacidade material naval eficaz seria uma condição necessária, mas não suficiente, para definir a performance e, consequentemente, a liderança em uma região com as características do Atlântico Sul.

¹⁸⁶ Ou, teoricamente, um retorno à normalidade pré-2001, quando o terrorismo e as ameaças não convencionais tomaram, temporariamente, a agenda de segurança internacional.

3.4. Acordos de Defesa e Cooperação

Military aid is really here in the nature of a bribe.

Hans Morgenthau, 1962, p.303.

A cooperação em assuntos de defesa cresceu significativamente nas duas primeiras décadas do século XXI. Tanto que, nesse período, a ideia de *diplomacia de defesa* ganhou particular força tanto nos meios castrenses quanto na bibliografia especializada. Em termos gerais, a diplomacia de defesa pode ser definida, conceitualmente, como “o uso cooperativo das Forças Armadas e da infraestrutura relacionada (primariamente, os ministérios da Defesa) como uma ferramenta de política externa e de segurança¹⁸⁷” (COTTEY; FOSTER, 2004 apud SILVA, 2015, p.185). Apesar de não ser um termo novo nem uma prática nova, a intensificação da diplomacia de defesa, principalmente em tempos de paz, ganhou relevância no aprofundamento de laços bilaterais e regionais, sobretudo no pós-Guerra Fria, diferenciado-se de concepções pretéritas sobre ajuda militar em termos puramente ideológicos ou como “propina” para as forças armadas, como argumentava Morgenthau (1962, p.303) em sua visão crua do mundo. Segundo Silva (2015, p. 199), alguns dos motivos sistêmicos que impulsionaram a diplomacia de defesa foram: “o incremento da interdependência e da relação entre segurança e desenvolvimento, o alargamento do conceito de segurança, a diminuição conjuntural da probabilidade do conflito interestatal e a natureza ambígua dos recursos militares”. No Brasil, o conceito vem ganhando espaço, tanto nos meios oficiais quanto no meio acadêmico; caminhar-se-ia, assim, para uma síntese, ainda que imperfeita, da política externa e da política de defesa no desenho da estratégia de inserção internacional do Brasil (ALSINA JR., 2003; AMORIM, 2016, p.231; LIMA, 2015b).

A diplomacia de defesa ganhou força não apenas devido a incentivos estruturais e sistêmicos, mas também em função das transformações institucionais dos setores castrenses em tempos de paz e, no caso brasileiro, da adaptação do ofício militar em um ambiente democrático. Pode-se afirmar, portanto, que, no nível doméstico, instituições possuem incentivos materiais e simbólicos para cooperarem com outras instituições militares de fora do

¹⁸⁷ Visões negativas sobre a diplomacia de defesa, muitas vezes partindo de abordagens críticas ou pós-coloniais, argumentam que “a diplomacia de defesa seria um eufemismo que camuflaria a disputa das grandes potências, no tempo e no espaço, para tentar ‘organizar, moldar e dirigir as Forças Armadas de outros países’, principalmente por meio do treinamento, com o propósito de contribuir para os seus projetos globais de estabelecimento ou manutenção da ordem” (BARKAWI, 2011 apud SILVA, 2015, p.187).

país. Nesses casos, a cooperação é percebida não só em seus aspectos táticos e estratégicos, mas também como uma política de prestígio dessas instituições, garantindo-lhes uma função particular em tempos de paz e, conseqüentemente, contribuindo para a manutenção de seus recursos orçamentários.

De modo geral, incluem-se as seguintes atividades como parte do repertório da diplomacia de defesa: assinatura de acordos internacionais em cooperação de defesa; designação de adidos militares; treinamento de pessoal militar e civil estrangeiro em temas relacionados à defesa; consultoria internacional em assuntos de defesa; troca de oficiais entre países; visitas de navios a portos estrangeiros; loteamento de militares em países parceiros; oferta de treinamento militar ou designação de equipes de treinamento a países estrangeiros; realização de exercícios bilaterais ou multilaterais entre forças armadas (WINGER, 2014), entre outras atividades que promovam o intercâmbio entre instituições militares nacionais e estrangeiras, com impacto sobre a doutrina militar e sobre aspectos táticos e operacionais das forças armadas.

No caso do Atlântico Sul, região onde a componente marítima joga um rol crucial, pode-se falar também em *diplomacia naval*¹⁸⁸, conceito¹⁸⁹ que comporta interpretações gerais sobre a aplicação do poder naval não só como instrumento bélico coercitivo, mas, sim, como instrumento cooperativo (BOOTH, 1977), sendo, desse modo, a “forma mais flexível de *hard* e *soft power*” das relações internacionais (LE MIÈRE, 2014). Segundo diversos autores, a diplomacia naval seria uma atividade complementar à política externa e às funções da Marinha em tempos de paz (MACEDO, 2013; PINTO, 1989), incluindo visitas a portos amigos, treinamento de oficiais, exercícios conjuntos, presença estratégica e formação de coalizões e instrumentos de cooperação sobre temas relacionados ao mar¹⁹⁰. Contribuiria, outrossim, para o *region building* do Atlântico Sul, inclusive para a criação de uma “identidade de defesa sul-atlântica” (ABDENUR; MARCONDES, 2013) por meio de ações cooperativas capitaneadas pela MB.

O objetivo deste subcapítulo é analisar, brevemente, a expansão das modalidades de cooperação de defesa (ou da diplomacia de defesa) no espaço sul-atlântico no início do século

¹⁸⁸ Tampouco algo completamente novo. Vide, por exemplo, o uso do termo *Gunboat Diplomacy*, importante desde o século XVIII, principalmente durante a expansão imperial europeia (LE MIÈRE, 2014). Por isso o termo *Gunboat Diplomacy*, ou “diplomacia das canhoneiras” possui uma conotação colonial e violenta que o relegou ao ostracismo.

¹⁸⁹ Widen (2011, p.715) aponta como o termo diplomacia naval é tratado por parte da bibliografia como uma “teoria” sobre o poder naval, quando, na verdade, assemelha-se mais a um conceito doutrinário das forças armadas do que uma ferramenta analítica de Relações Internacionais.

¹⁹⁰ Assim como participação em ajuda humanitária e, mais recentemente, em missões de paz, como atesta a participação de destaque do Brasil na UNIFIL (BEIRÃO, 2017).

XXI¹⁹¹. Assim, esse subcapítulo está subdividido em três seções: a primeira aborda a assinatura de acordos de defesa pelos países selecionados; a segunda parte aborda o tema dos treinamentos oferecidos a oficiais africanos; e a última seção apresenta um breve panorama sobre os exercícios multilaterais e o seu papel como diplomacia naval no espaço sul-atlântico.

3.4.1 Acordos de Defesa

Diversas fontes bibliográficas apontaram a firma de novos acordos entre Brasília e a África sul-atlântica como evidência do novo perfil do país na região enquanto ator em temas de defesa e segurança (LIMA et al. 2018, p.76; LUIS, 2013, p.80; MENDONÇA; FARIA, 2015, p.14-15; OLIVEIRA; NETTO, 2016, p. 246; SEABRA, 2016, p.78; THOMPSON; MUGGAH, 2015). De fato, a assinatura de um acordo de defesa comporta um aspecto material – incremento das relações de cooperação – e um aspecto simbólico – o de prestígio e de sinalização de amizade e compromisso entre os países contratantes.

Pelo viés quantitativo, detecta-se que houve um crescimento significativo de iniciativas brasileira no período analisado. De acordo com a base de dados do Itamaraty¹⁹², entre 2002 e 2016, o Brasil firmou nove acordos-quadro de cooperação em matéria de defesa e segurança com países do Atlântico Sul¹⁹³ – África do Sul (2003), Guiné-Bissau (2006), Namíbia¹⁹⁴ (2009), Nigéria (2010), São Tomé e Príncipe (2010), Guiné Equatorial (2010), Senegal (2010), Angola (2010) e Cabo Verde (2016). Esses acordos revelam uma expansão de parcerias concentradas, temporalmente, no segundo governo Lula, momento em que a ZOPACAS dava sinais de novo fôlego, a partir de sua revitalização em 2006, e em que o Atlântico Sul voltou à agenda da diplomacia e também da pesquisa acadêmica. Além disso, o número notável de acordos assinados em 2010 explicar-se-ia, também, pela iniciativa pessoal

¹⁹¹ Dados coletados de 2002 a 2016. Esse recorte pode variar de acordo com a disponibilidade e confiabilidade dos dados; esse empecilho não impede, contudo, a análise proposta pelo capítulo.

¹⁹² Base de dados disponível em <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

¹⁹³ Nota metodológica: alguns autores incluem outros tratados na rubrica “defesa”, incluindo protocolos de cooperação da ABC ou mesmo acordos de cooperação técnica em exploração de petróleo. Segundo essa métrica, Oliveira e Netto (2016, p.246) contabilizam um total de 52 acordos estratégicos no âmbito do Atlântico Sul. Desses, porém, cerca de 28 são meros protocolos assinados pela ABC são para formalizar a recepção de oficiais estrangeiros em cursos de formação nas instituições militares brasileiras, muitas vezes com um número reduzido de oficiais (há registros de protocolos internacionais para formalizar a vinda de tão somente um aluno estrangeiro), ou, como já citado, acordos sobre temas não relacionados à defesa, como acordos sobre exploração de petróleo *offshore*. Acredita-se que essa metodologia distorce gravemente o padrão de comparação e leva à superestimação da inserção brasileira no contexto sul-atlântico, levando a conclusões exageradamente auspiciosas sobre a liderança do país na região.

¹⁹⁴ Renovando o acordo previamente assinado em 1991, que marca o início da parceria pioneira entre Namíbia e a Marinha do Brasil.

do então Ministro de Defesa Nelson Jobim, quem exibiu uma agenda particularmente ativa enquanto exercia a cadeira, não só no entorno do Atlântico Sul, mas também na América do Sul (cuja ação pessoal encabeçou a criação do CDS)¹⁹⁵. De fato, muitos desses acordos foram celebrados para coroar a visita do chefe do MD aos países da costa sul-atlântica.

Partindo para uma análise qualitativa desses acordos, é preciso notar como a demanda dos países africanos por cooperação muitas vezes extrapola os limites desses acordos e acaba esbarrando em limitações materiais do Brasil enquanto ofertante de cooperação em defesa. Nesse sentido, é sintomático o relatório de gestão do embaixador brasileiro na Namíbia, o diplomata Christiano Whitaker, que, em 2004, escreve ao Itamaraty sobre o risco de acordos que careçam de real substância material de cooperação, o que poderia gerar expectativas nos parceiros africanos e, conseqüentemente, frustrações, com impactos sobre a inserção do Brasil na região. Diz o diplomata:

Chamo a atenção para o fato de que, enquanto recebe abundantes doações, em termos financeiros e de atividades, dos parceiros europeus e americano, a Namíbia aceita que a presença brasileira se faça em termos de cooperação, que *pressupõem contrapartida financeira*. Nesse contexto, vejo-me na obrigação de ponderar que o Brasil deve esforçar-se por cumprir integralmente os acordos firmados com a Namíbia e evitar a celebração de *"pacta non servanda"*, *acordos que são firmados apenas para dar conteúdo político fugaz às relações bilaterais*. Tais acordos geram expectativas que, uma vez frustradas, podem vir a causar a impressão [...] de que, apesar do enorme significado que tiveram eventos como as visitas do Senhor Presidente da República, de Vossa Excelência e do Senhor Ministro da Defesa, o Brasil não atribui a devida importância à Namíbia, e de que parceiros supostamente mais confiáveis sejam merecedores da ampla gama de oportunidades que oferece este país. Assim caberia, a meu ver, que a Secretaria de Estado faça ver aos demais órgãos do Governo a necessidade de que se dê cumprimento a acordos celebrados, dos quais são designados Entidades Executoras¹⁹⁶.

Outro fator importante é como muitas demandas surgem espontaneamente por parte dos países africanos, os quais perceberiam o Brasil como uma possibilidade de diversificação de parcerias com atores externos, para além do arco de países do Norte e ou da China. Em um dos telegramas consultados por esta tese¹⁹⁷, relata-se um pedido de um militar de alta patente

¹⁹⁵ Episódio no qual, de acordo com relato pessoal do ex-ministro, teria enfrentado resistência por parte do Itamaraty, que teria percebido o protagonismo do Ministério da Defesa na condução de temas da agenda exterior como um sequestro de agenda e de competências (in: MILANI, 2015), evidenciando que a “diplomacia de defesa” pode causar certos choques entre as burocracias do governo brasileiro.

¹⁹⁶ Disponível em: <goo.gl/ewGDph>. Acesso em 27 dez. 2017. Grifo nosso.

¹⁹⁷ Telegrama n.514, 30/11/2007. De Ministério das Relações Exteriores para Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, 2007. Grifo nosso.

da SADC¹⁹⁸ para que o Brasil ofertasse treinamento em missões de paz aos países africanos: “O Brasil teria papel de orientação no desenvolvimento de tarefas militares que, segundo o Coronel Francisco, seriam aceitas sem reservas pelos países da África Austral, ao contrário do que ocorria com relação a alguns países europeus que participavam do projeto de cooperação militar UE-SADC”. Na mensagem, o diplomata não deixa de mencionar como a oferta de cooperação seria, inclusive, uma forma de abrir mercados para a exportação de armas, uma vez que a “consequência dessa colaboração poderia ser a promoção de equipamentos militares brasileiros para a padronização dos exércitos da região”.

Muitas das demandas dos países africanos não alcançam, contudo, respaldo do governo brasileiro. Entre essas demandas, uma das mais interessantes foi o pedido para que o Brasil participasse, ativamente, do patrulhamento naval da Zona Econômica Exclusiva de alguns países da costa ocidental africana. Telegramas demonstram que alguns pedidos dessa natureza, partindo sobretudo de Angola e de Cabo Verde, chegaram às autoridades brasileiras, porém foram rejeitados em função de “impedimentos técnicos e jurídicos que impossibilitam ao Brasil enviar navios suas para patrulhar ZEE estrangeira”¹⁹⁹. Diz um dos telegramas²⁰⁰:

No campo da cooperação para patrulhamento da Zona Exclusiva, a Chancelaria angolana aventou a possibilidade de que navios de nações sul-americanas venham a ajudar a patrulhar as Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) dos parceiros africanos. Em recente reunião de coordenação com o Ministério da Defesa, foram identificados aspectos jurídicos e operacionais que impedem o envio de navios brasileiros para a realização de patrulha das Zonas Econômicas Exclusivas de países africanos. Caso haja interesse de parte angolana, o Ministério da Defesa (comando da Marinha) estaria disposto a examinar possibilidade de execução de projeto bilateral de cooperação naval, de escopo amplo, que envolveria treinamento de pessoal e aquisição de meios bélicos necessários para o patrulhamento da ZEEs.

A resposta do governo brasileiro a essa demanda - que poderia elevar, decisivamente, o papel do Brasil enquanto ator regional - foi propor um acordo de defesa amplo, repetindo a fórmula de um acordo-quadro que funcionaria como guarda-chuva de outras ações à medida em que houvessem recursos disponíveis, similar ao modelo “*pacta non servanda*” criticado pelo embaixador Whitaker. Igualmente, nota-se, novamente, a menção à “aquisição de meios bélicos necessários para o patrulhamento da ZEEs”, o que confirma o interesse material e

¹⁹⁸ *Southern Africa Development Community*.

¹⁹⁹ Telegrama nº 570, 06/06/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2007, caixa 29.

²⁰⁰ Telegrama nº 282, 06/07/2006. De Ministério das Relações Exteriores para Assessor Especial do Ministro de Estado da Defesa. Ano 2006.

pragmático de conectar a oferta de cooperação à possibilidade de venda futura de sistemas de armas, assunto tratado em detalhe em capítulo anterior e que desabona análises que enxergam na oferta de cooperação brasileira aspirações de solidariedade e de não-condicionalidade. Na verdade, a relação pragmática entre cooperação e venda de armas aparece veementemente em outros telegramas²⁰¹, onde, por exemplo, diplomatas relatam como a construtora Odebrecht, por meio de seu setor de defesa, estaria patrocinando iniciativas de cooperação das forças armadas brasileiras na África, como o financiamento de viagens de alunos da Escola Superior de Guerra à Luanda, com intuito de reforçar os contatos militares entre os dois países²⁰².

É significativo que o Brasil tenha recebido esses convites, o que demonstra uma demanda por estreita cooperação com o Brasil e uma confiança singular dos parceiros africanos dispostos a compartilhar uma atividade soberana com a Marinha do Brasil. É igualmente representativa a rejeição brasileira a esses pedidos: ainda que os impedimentos técnicos e jurídicos citados pelos representantes diplomáticos fossem reais, a negativa brasileira aduz os limites e as contradições entre o desejo brasileiro de ser um líder regional e a real capacidade material do país de ser provedor de segurança no Atlântico Sul.

Nesse sentido, é ilustrativo e pedagógico digredir para uma breve análise sobre o comportamento do Brasil e da Índia, outra potência emergente com ambições de ser um ator regional importante em questões de segurança, sobretudo em temas de segurança marítima. Assim como o Brasil no Atlântico Sul, a Índia recebeu, na última década, convites de países do entorno estratégico do Oceano Índico – como Moçambique, Maldivas, Myanmar e Seychelles - para que Delhi assumisse parcialmente o monitoramento e a patrulha de suas Zonas Econômicas Exclusivas (UPADHYAHYA, 2014). Na perspectiva desses pequenos países, os indianos seriam uma “terceira via” de cooperação, de forma a reduzir a dependência em relação à cooperação com os Estados Unidos e de, simultaneamente, afastar as pretensões geopolíticas da China sobre o delicado equilíbrio das fronteiras marítimas na região. Em seu esforço de assumir uma posição protagônica enquanto ator regional – provedor de segurança e *paymaster* da cooperação –, os indianos passaram a patrulhar as ZEEs desses países lindeiros e, de forma complementar, vem tentando reativar e assumir a liderança da *Indian Ocean Rim*

²⁰¹ Telegrama nº 433, 27/04/2006. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2006.

Telegrama nº 579, 12/06/2006. . De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2006. .

²⁰² Segundo o Itamaraty, as viagens teriam sido inviáveis sem os recursos ofertados pela empresa brasileira. Esse episódio, somados a outros, reforçam a hipótese de Mathias Alencastro sobre o papel da Odebrecht nos planos de inserção do Brasil, segundo a qual, “a empresa era a ponte através da qual os governos brasileiros entravam em Angola, e não o contrário”; por essa razão, afirma o autor, “o seu império deve ser compreendido como um episódio da relação entre Estado e capital privado nos dois lados do Atlântico Sul” (ALENCASTRO, 2017).

Association for Regional Cooperation (IOR-ARC), instrumento regional de cooperação marítima no Índico²⁰³. Assim, se é correto traçar paralelos entre as ambições brasileiras e indianas no Atlântico Sul e no Oceano Índico, respectivamente, tal como fazem Abdenur e Marcondes (2014), é preciso remarcar as diferenças significativas no comportamento dos dois países enquanto “*region builders*”: a Índia, mesmo que com dificuldades e obstáculos próprios, apresenta uma pró-atividade e uma capacidade material muito superior àquela do Brasil no domínio marítimo, o que leva a engajamentos e resultados diferentes em seu entorno estratégico marítimo.

Além disso, a Índia tem se utilizado de cooperação trilateral, mesmo em temas de defesa, para fortalecer sua posição enquanto ofertante de segurança, mesmo que isso represente a cooperação com outra potência (dividindo os custos e também os benefícios da cooperação); já o Brasil utiliza-se muito da cooperação trilateral no Atlântico Sul no que se refere a temas sociais e econômicos, porém apresenta uma resistência muito maior em cooperação trilateral em temas de defesa, uma vez que seu projeto de região é, fundamentalmente, insular o Atlântico Sul de potências “extrarregionais” (sendo uma exceção notável a cooperação por meio, justamente, do agrupamento IBAS, que inclui a Índia). Nesse sentido, Kornegay (2011, p.77) afirma que “*In comparative terms [...] the Indian Ocean dimension of trilateralism is eminently more developed and in a more highly resolved definition than the case of the South Atlantic*”, evidenciando perfis diferenciados de comportamento em questões regionais análogas, tema que mereceria mais atenção em futuros estudos comparados sobre o tema.

De volta ao Atlântico Sul e aos acordos de defesa na região, a análise comparada desse indicador demonstra que o Brasil não foi o único a firmar novos compromissos no período o estudado. Os EUA, de acordo com a base de dados oficial do Departamento de Estado²⁰⁴, assinaram novos acordos de cooperação com 14 dos 21 países da região no período recortado, sendo que, em 2017, Washington contava com pelo menos um acordo de defesa vigente com cada um dos países da costa ocidental africana; em alguns casos, os EUA possuem mais de um acordo com o mesmo país, de forma a cobrir temas específicos de antiterrorismo ou *peacekeeping*, criando uma rede extensa (por vezes difícil de ser acompanhada) de tratados e compromissos bilaterais.

²⁰³ A IOR-ARC inclui 21 países da região, inclusive nove países da costa oriental africana, incluindo Moçambique e a África do Sul, país que valoriza sua posição geográfica como ator tanto no Atlântico Sul quanto no Oceano Índico (KORNEGAY, 2011).

²⁰⁴ Disponível em: <goo.gl/7TQBeb>. Acesso em: 11 set. 2017.

Os americanos assinaram acordos com: Gâmbia (2003); São Tomé e Príncipe (2005); República Democrática do Congo (2006); Gabão (2007); Cabo Verde (2007 e 2014); Camarões (2007 e 2015); Libéria (2007 e 2015); Togo (2008); África do Sul (2013); Congo (2014); Guiné (2014); Gana (2015); Nigéria (2016) e Senegal (2016). Ao se observar as datas de assinaturas dos acordos de defesa dos norte-americanos, nota-se que tanto a presidência Bush quanto a presidência Obama foram particularmente ativas na assinatura de acordos dessa natureza. Isso reforça a perspectiva de que política africana de Obama, apesar da retórica e do capital pessoal do presidente de ancestralidade queniana, foi marcada por continuidade, e não por ruptura. O principal elo de continuidade teria sido a preocupação dos americanos com a propagação do terrorismo na África Ocidental, tema que, junto com o narcotráfico, constitui a principal preocupação de segurança dos norte-americanos na região, amplamente securitizada no período estudado (ADEBAJO, 2018).

Já com a eleição de Donald Trump, discute-se qual será o comprometimento dos EUA com esses acordos no espaço sul-atlântico. Diferentemente da política externa brasileira, onde a oscilação na efetivação dos acordos de cooperação parece depender sobretudo dos humores da economia nacional e do orçamento federal, a quantidade de recursos devotados à cooperação com a África tende a oscilar em função do possível papel do continente na *grand strategy* e nas preocupações de segurança dos norte-americanos, assim como a atenção da mídia – que possui um impacto considerável na formulação da opinião pública estadunidense sobre temas da agenda externa – sobre a região. São, portanto, características domésticas diferentes que podem impactar na formulação da política externa desses países. A figura histriônica e sem tato diplomático do novo mandatário americano certamente não contribuirá para melhorar a imagem do país na África.

Complementarmente, importante destacar como os norte-americanos também possuem uma série de acordos bilaterais que lhes garante acesso a pontos estratégicos de acesso no continente. Oficialmente, os americanos não possuem bases militares na África; possuem, no entanto, uma série de *Base Access Agreements* ou utilizam-se de pequenos grupos de militares *in loco* para “ajudar a construir as capacidades de segurança dos parceiros”. Assim, os americanos teriam acesso a bases militares de países da região e mantêm pequenos grupos de resposta (por vezes chamados de *Cooperative Security Locations* ou *Forward Operating Sites* pelos militares norte-americanos). Segundo um relatório de 2011 (in: BUSS et al. 2011, p.79), os EUA tinham acesso a bases militares em pelo menos 10 países da África Subsaariana, sendo cinco deles no Atlântico Sul: Gabão, Namíbia, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa e

Gana. O número de militares e a extensão dessas operações, inclusive a possível existência de outros acordos dessa natureza, são dados de difícil acesso em função do sigilo das informações, dificultando o trabalho de uma análise mais pormenorizada. É seguro afirmar, contudo, que os norte-americanos têm expandido seu *footprint* na região por meio de acordos dessa natureza, mantendo um perfil menor de exposição midiática.

Já os franceses, nesse mesmo período, assinaram cinco novos acordos-quadro de defesa com países do africanos do Atlântico Sul – Camarões (2009), Togo (2009); Gabão (2010); Senegal (2012); e Costa do Marfim (2012)²⁰⁵. É notável que todos esses acordos foram assinados durante a presidência Sarkozy, depois das promessas feitas pelo presidente de dar nova roupagem às relações com o continente africano (BERNARD, 2008). Trata-se, portanto, de uma iniciativa com forte caráter pessoal do presidente conservador que buscou um maior ativismo em temas da agenda externa; seu sucessor, o socialista François Hollande, deu continuidade a essa perspectiva, porém focado na região do Sahel, onde a França interviu militarmente a partir de 2013. Manteve-se a política, porém focada em outra área do continente africano.

Segundo Skons e Ismail (2014), os franceses são muito pouco transparentes em seus acordos de defesa com o continente africano. Paris sempre busca incluir cláusulas de “garantias mútuas em caso de agressão”, sem necessariamente precisar o conteúdo dessa expressão, o que certamente abre brechas, envernizadas de legalidade, para a ação francesa na região. Em 2008, Sarkozy anunciou que a França deveria revisar e reformar seus acordos de segurança com a África, dotando-os de maior transparência, ideia confirmada pelo Livro Branco de Defesa francês do mesmo ano. Apesar desses votos de reconstrução de parcerias, os novos acordos continuaram a padecer dos mesmos problemas anteriores, suscitando temores de ressurgimento da *Françafrique*²⁰⁶. Muitos desses novos acordos passaram a incluir a possibilidade de acesso a bases locais, em um arranjo muito parecido com o dos estadunidenses, evidenciando a extensão dos interesses franceses e a manutenção de brechas e de zonas cinzentas que permitiriam um maior intervencionismo por parte de Paris.

Já os chineses, por sua vez, são muito pouco transparentes nos acordos que mantêm com a África, dificultando, sobremaneira, o estudo sobre seus crescentes laços estratégicos com os setores castrenses africanos. Pode-se inferir, contudo, que os acordos estratégicos assinados por Pequim ainda se concentram na costa oriental africana (principalmente com o

²⁰⁵ Somando-se ao acordo de 1998 com a África do Sul, vigente até os dias atuais. Informações referentes à base de dados do Ministério de Relações Exteriores da França. Disponível em: <goo.gl/onPque>. Acesso em: 11 set. 2017.

²⁰⁶ Tema que será melhor abordado no capítulo 3.6.

Djibuti, *hub* das potências no chifre da África, e com Moçambique), em função da maior inserção chinesa nessa zona geopoliticamente sensível para o suposto “colar de pérolas” chinês. Destaca-se a crescente cooperação com a África do Sul, concretizada, em 2015, por meio de um acordo com rubrica superior a US\$60 milhões em assistência de defesa - o único formalmente registrado e propagandeado pelos chineses como sinal de sua presença na região (PANT, HAIDAR, 2017), fruto de uma relação estabelecida em 2003 por meio de reuniões bilaterais regulares. A ausência de acordos de defesa (ou a publicidade deles) não significa que a China não esteja aumentando sua presença regional: há indícios de uma maior cooperação militar com pivôs regionais – como Angola e Nigéria – e também com pequenos Estados como Guiné Equatorial e Cabo Verde (RAMOS, 2016; THRALL, 2015), cooperação que acontece em arranjos *ad-hoc* e sem compromissos vinculantes.

Do ponto de vista analítico, Pequim ainda não se projeta como um país exportador de segurança no Atlântico, seja por uma capacidade ainda limitada de projetar poder nessas águas, seja por receios de um efeito reflexivo indesejado de ser percebido como ameaça, o que poderia minar seu discurso de não intervenção e a sua (auto)imagem como *peaceful riser* (THRALL, 2015, p. 18-19). Como salienta Holslag (2009), a presença militar chinesa na África Ocidental ainda se faz, principalmente, por meio da venda de material bélico e, mesmo assim, não se compara com o volume e a dimensão da diplomacia comercial e financeira que Pequim dedicou, massivamente, a esses países, nos últimos anos.

O caso com o resultado menos esperado é o do Reino Unido. De acordo com a base de dados oficial do *Foreign Commonwealth Office*²⁰⁷, os britânicos não assinaram nenhum novo acordo de cooperação em matéria de defesa com os países do Atlântico, entre 2002 e 2016. Esperava-se, inicialmente, que o Reino Unido tivesse um número restrito de acordos, porém que tivesse tratados firmados ao menos com os países da *Commonwealth*, reforçando sua posição de ex-metrópole na região, em moldes parecidos com o da França. Os únicos tratados relacionados a temas de segurança com os países do Atlântico Sul, no recorte proposto, foram três acordos sobre o trânsito e o *status* de tropas britânicas em missões de paz, documentos assinados com os Camarões²⁰⁸ (2008), o Gabão²⁰⁹ (2006) e o Congo²¹⁰ (2006), ou seja, acordos que não tem grande relevância estratégica no engajamento bilateral ou para o objeto estudado.

²⁰⁷ *UK Treaties Online*. Disponível em: <goo.gl/gfyDP9>. Acesso em 28 dez. 2017.

²⁰⁸ Disponível em: <goo.gl/62x2iS>. Acesso em 28 dez. 2017.

²⁰⁹ Disponível em: <goo.gl/g94dZ2>. Acesso em 28 dez. 2017.

²¹⁰ Disponível em: <goo.gl/pJstcQ>. Acesso em 28 dez. 2017.

Algumas hipóteses surgem, então, para explicar esse resultado atípico. Em primeiro lugar, a possibilidade de que o país tenha assinado acordos que precedem esse recorte temporal: de fato, alguns países possuem acordos de cooperação de defesa que precedem a data de 2002; ainda assim, a única exceção dos casos selecionados seria a África do Sul, que possui um acordo de cooperação militar com os britânicos, firmado em 1994. Assim os britânicos não buscaram firmar novos acordos ou não renovaram antigas parcerias, como fizeram os franceses e os brasileiros, em busca de um gesto simbólico de presença e atualização do compromisso bilateral. Uma segunda hipótese seria a de que a cooperação dos britânicos em matéria de defesa acontece à revelia da existência de compromissos formais, atendendo a demandas em um modelo *ad-hoc*, algo que aproximaria os britânicos do modelo chinês. Finalmente, uma hipótese mais geral aduz que a ausência de tratados seria sintoma de uma política externa em retração, com expressividade regional declinante (e cujo foco continua a ser o Oriente Médio e a Ásia), ou, como argumentam Sanders e Houghton (2017) de um ex-Império em vias de transformação e diminuição de seu papel global. Vale ressaltar que, de 2002 a 2015, o Reino Unido assinou apenas sete²¹¹ tratados de cooperação em defesa com o resto do mundo, um deles com o Brasil, segundo sua base de dados oficial.

3.4.2 Treinamento de oficiais

O treinamento de oficiais das nações amigas é visto como uma ação estratégica na medida em que permite ao país ofertante influenciar e moldar o pensamento estratégico do país recipiendário, com impactos sobre a formulação de políticas, sobre a operacionalidade das forças armadas e sobre a percepção de ameaças e de padrões de amizade/inimizade. Trata-se, portanto, de modalidade não-coercitiva da diplomacia de defesa, com “um propósito mais amplo, pois se constituem como um modo de manter a conversação na dimensão da defesa entre diferentes comunidades políticas independentes e entre [...] outras entidades que atuam na política internacional” (SILVA, 2015, p.184).

A oferta de treinamento a praças e oficiais de nações estrangeiras se tornou um dos principais mecanismos de cooperação internacional das forças armadas brasileiras nas últimas décadas. Representa, de fato, um dos principais vetores de internacionalização da atuação

²¹¹ Acordos assinados com EUA (2002), Brasil (2010), França (2010), Turquia (2011), Austrália (2013), Japão (2013) e Quênia (2015).

dessas instituições, sobretudo a partir dos anos 1990²¹², com notável intensidade nos anos 2000. Há uma forte oscilação dessa oferta, sujeita à disponibilidade de recursos: no período de 2003 até 2006 houve redução do número de vagas oferecidas pelas instituições militares brasileiras, enquanto entre 2007 e 2014 esse número voltou a crescer fortemente, quase cinco vezes (LIMA, 2015b, p.125), coincidindo com o momento de maior ativismo do Brasil em questões de segurança regional.

De acordo com dados levantados por Lima (2015b, p.128-129), por meio da LAI, o Brasil ofertou treinamento a 1899 oficiais dos países africanos do Atlântico Sul, entre 2002 e 2014. Desse cômputo, 1533 foram treinados pela Marinha, 326 pelo Exército e 40 pela aeronáutica. Isso evidencia a valorização dessa modalidade de cooperação pela Marinha e como a oferta de treinamento varia com o entorno estratégico: enquanto o Exército tem maior destaque na cooperação com os países sul-americanos, a Marinha assume um papel de destaque no espaço sul-atlântico.

A oferta de cooperação pela Marinha no Atlântico cresceu significativamente, porém ainda apresenta uma baixa diversificação. Cerca de 89% dos oficiais (1364 indivíduos) treinados pela instituição brasileira eram nacionais da Namíbia. Os 169 oficiais restantes eram: seis sul-africanos, 67 angolanos, dois cabo-verdianos, cinco nigerianos, 16 são-tomenses e oito senegaleses. Logo, esses números revelam três dinâmicas: primeiro, a importância crescente da oferta de treinamento militar como parte da diplomacia de defesa no Atlântico Sul; segundo, o papel central da Marinha no exercício dessa função e; terceiro, a forte concentração da cooperação²¹³, o que revela um problema de diversificação de parcerias para um país que ambiciona ser aglutinador de uma região ampla e complexa.

Há, sim, um esforço da Marinha para diversificar essas parcerias e aumentar a presença brasileira no Atlântico Sul. Um exemplo de ação, nesse sentido, é a utilização do navio-escola U27 da MB em visitas a portos amigos ou a cooperação via o

²¹² Relatórios anuais da Marinha de 1989, 1991, 1995, consultados por esta tese junto ao Arquivo da Marinha, já denotavam uma preocupação da instituição de aumentar os laços de cooperação com a África. Segundo esses documentos, a proposta inicial havia partido do Itamaraty; a primeira reação do Setor de Pessoal da MB foi de rejeitar a proposta, temerosa de que isso desviaria recursos, minguantes, para uma ação ainda percebida como não prioritária e argumentando que a cooperação de treinamento deveria favorecer o entorno sul-americano. Paulatinamente, porém, essa mentalidade vai rapidamente se modificando e ganhando contornos que passam a incluir, senão priorizar, os países do Atlântico Sul, sendo a Marinha uma das instituições mais favoráveis e engajadas nesse setor.

²¹³ Lima (2015b, p.126) chega a conclusões diferentes, aduzindo que esses dados denotam “uma inflexão da prioridade política da força para além da Namíbia”. Essa parece ser, contudo, mais uma ambição do que uma afirmação empírica, já que quase 90% do treinamento se concentra em um único país.

COMCONTRAM²¹⁴, que tem operado como uma ponte de cooperação com países africanos na construção de parcerias sobre o Atlântico Sul;. Muito mais significativo, e salutar, foi a abertura de duas missões da Marinha do Brasil em São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, em 2015 e 2016, respectivamente²¹⁵. A criação de comandos permanentes, com possibilidade de oferta de treinamento em uma base constante é uma estratégia utilizada por outras potência e que vai ganhando adensamento na prática da MB e funcionando como sinalizadores de um compromisso de longo prazo, ao transformar a oferta de treinamento *ad-hoc* em um arranjo de contornos mais perenes, o que pode aumentar significativamente o número de treinamentos e o impacto do Brasil sobre esses países. O Núcleo da Missão Naval do Brasil em Cabo Verde, por exemplo, foi inaugurado em 2016 e oferta Cursos de Formação de Marinheiros em uma base semestral, formando anualmente duas turmas de marinheiros cabo-verdianos. A instalação dos centros nesses dois países, geograficamente importantes na geoestratégia do Atlântico Sul e do Golfo da Guiné, demonstra a possibilidade de uma inserção brasileira em um espaço cada vez mais disputado por potências. A implementação dos centros entre 2015 e 2016 demonstra o amadurecimento de contatos que se intensificaram sobretudo a partir das gestões de Nelson Jobim e de Celso Amorim no Ministério da Defesa; a concretização dos centros, mesmo em um biênio de forte recessão econômica e de restrição orçamentária no Brasil, evidencia o amadurecimento de uma agenda própria da MB e do MD, menos suscetível a oscilações políticas, algo raro, porém sem dúvida necessário para que haja uma estratégia de médio e longo prazo no Atlântico Sul. Trata-se, portanto, de uma iniciativa importante e cujo desenvolvimento e permanência deverão ser melhor estudados no futuro, inclusive para mensurar a concretização ou não da capacidade de comprometimento de longo prazo do Brasil com esses países.

Não foi só o Brasil, porém, que aumentou sua oferta de treinamento na região. A concorrência de outros países é cada vez mais forte e, sobretudo, desproporcional, quando consideradas as principais potências do sistema. Vide, por exemplo, os EUA: segundo as

²¹⁴ Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo do Brasil. O centro tem recebido oficiais africanos e pode servir como uma ponte no compartilhamento de dados sobre o tráfego naval no Atlântico Sul. De fato, trata-se de um campo “competitivo”, já que várias potências utilizam-se desses sistemas como forma de cooperação. O próprio COMCONTRAM possui uma série de iniciativas de compartilhamento de informações com países ao Sul e ao Norte.

²¹⁵ Paralelamente, destaca-se também a criação do Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau, cuja função principal está no treinamento de forças locais, estando, portanto, mais próximo da segurança pública do que da segurança internacional. O projeto é fruto da parceria da Polícia Federal e da ABC, e faz parte dos esforços brasileiros sobre a reforma do setor de segurança naquele país. Como assuntos de segurança internacional e segurança pública geralmente são dificilmente separáveis em alguns contextos nacionais da África, essa iniciativa merece ser notada.

informações da base de dados do *Security Assistance Monitor*²¹⁶, os estadunidenses ofertaram treinamento, entre 2002 e 2015, a mais de 130 mil oficiais africanos dos países do Atlântico Sul. De fato, a África Subsaariana, como um todo, é a região que mais recebe cooperação dessa natureza vinda dos norte-americanos, seguida, de perto, pela América Latina. Trata-se de número não equiparável a qualquer outro concorrente, demonstrando o extenso *footprint* que os EUA detêm na região. Alguns países, como Nigéria, Gana e Senegal – atores com uma relevância regional importante em matéria de segurança e, portanto, um efeito *spill over* nos assuntos da zona – são alguns dos principais recipiendários dessa modalidade de cooperação, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 4: Oficiais Treinados pelos EUA (2002-2015)

	Número de oficiais treinados (2002-2015)
África do Sul	4.546
Angola	460
Benim	16.069
Cabo Verde	635
Camarões	4.749
Congo	1.035
Costa do Marfim	577
Gabão	1.739
Gâmbia	812
Gana	23.302
Guiné	1.868
Guiné-Bissau	517
Guiné Equatorial	94
Libéria	1.054
Namíbia	1.412
Nigéria	38.668
RD Congo	2.822
São Tomé e Príncipe	579
Senegal	15.068
Serra Leoa	7.104
Togo	8.688
TOTAL	131.798

Fonte: *Security Assistance Monitor*, 2017. Elaboração própria.

²¹⁶ Disponível em: <goo.gl/WLb3Rh>. Acesso em 22 dez. 2017.

Os EUA ofertam treinamento por meio de uma rede vasta de modalidades de cooperação. Ofertam treinamento, por exemplo, meio do IMET (*International Military Education and Training*), programa em voga desde de 1976 e que consome, anualmente, cerca de US\$100 milhões de dólares. Ofertam também vagas em suas mais de 150 escolas militares, as quais recebem regularmente um número considerável de alunos estrangeiros. Ofertam, por fim, uma série de cursos e *workshops* por meio de seus centros regionais, com destaque para o *Africa Center*²¹⁷, que auxilia como fórum de discussão de temas de segurança, buscando melhorar a imagem dos EUA e buscando imprimir elementos da doutrina de segurança no conjunto dos países atendidos. O centro fica localizado em Washington, porém tem promovido cada vez mais seminários locais para aumentar a interação com oficiais estrangeiros, tanto no continente africano quanto em outras localidades²¹⁸, como aconteceu em 2010 com o *Senior Leaders Seminar*, realizado em Lisboa, com 40 países africanos, evidenciando uma aproximação entre EUA e Portugal em temas relacionados à África e ao Atlântico Sul²¹⁹ (BERNADINO; REIS, 2011) ou o curso de “Defesa e Segurança Marítima” para países africanos, que em 2017 aconteceu em Yaoundé, Camarões.

Os EUA também possuem uma série de programas especiais de treinamento, geralmente ligados a temas que interessam, direta ou indiretamente, a agenda de segurança norte-americana. São exemplos dessa modalidade de cooperação o *Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership*, focado em ações contrterroristas no Sahel; o *African Crisis Response Initiative*, criado em 2004²²⁰, programa focado em treinamento de tropas para operações de *peacekeeping*, um campo cada vez mais concorrido pelas potências ofertantes de cooperação. Destaca-se, principalmente, o *African Partnership Program*, criado em 2007, onde os EUA utiliza-se de “navios-escola” para manter presença estratégica na costa africana ocidental, sobretudo no Golfo da Guiné, e para ofertar adestramento de marinhas locais²²¹. O sucesso da iniciativa, que começou no Atlântico Sul, levou os EUA a aumentarem esse tipo de

²¹⁷ E também o Comando Militar dos EUA para a África, o AFRICOM, mecanismo que será abordado no capítulo 3.6, uma vez que acumula funções que extrapolam apenas a oferta de treinamento.

²¹⁸ Outro exemplo relevante é a realização dos cursos sobre “Defesa e Segurança Marítima”, que em 2017 ocorreu em Yaoundé, Camarões.

²¹⁹ Desde 2007, Portugal participa permanentemente do *Africa Center*, buscando consolidar seu papel de “ponte” entre o Atlântico Sul e os países do Norte, como já discutido no capítulo 2.2.

²²⁰ Programa que deu sequência ao *African oContingency Operations Training and Assistance Program*, iniciativa criada originalmente em 1996, por Bill Clinton, após os fracassos das operações de paz na Somália. O objetivo inicial do programa era reduzir a necessidade de tropas americanas em missões de paz no continente africano (devido à alta resistência do eleitorado americano a esse tipo de operação), transferindo essa responsabilidade para os próprios países da região. Segundo Ploch (2011, p.24), esses dois programas já treinaram mais de 150 mil soldados em toda a África, o que representa cerca de 80% das tropas de *peacekeeping* da União Africana (PLOCH, 2011, p.24; TAVARES, 2008).

²²¹ Programa que, segundo Ploch (2011, p.22), consome US\$ 11 milhões.

cooperação na África oriental e também na Ásia, uma vez que a oferta de treinamento com navios-escola seria uma forma de diminuir a resistência dos países locais à presença de tropas americanas em solo (PLOCH, 2011).

Já a França faz questão de investir e patrocinar iniciativas de treinamento em solo africano. Paris administra ou apoia financeiramente 14 centros de treinamento militar, situados em 10 países africanos, além da Escola de Guerra em Paris que recebe militares em estágios de cooperação. Só no ano de 2013, essas escolas treinaram mais de 1200 alunos de toda a África²²² (FRANÇA, 2013, p.10). Desses centros, chamados pela diplomacia francesa de “Escolas nacionais de vocação regional²²³”, nove estão em países do espaço sul-atlântico – Senegal, Costa do Marfim, Gana, Benin, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão e Congo. Segundo a diplomacia francesa, esses centros serviriam para aumentar o grau de integração regional, já que promoveriam maior troca de oficiais entre os próprios países africanos. É comum que a direção desses centros seja exercida por um oficial local, forma encontrada pelos franceses de dotar a cooperação de maior legitimidade.

Vale ressaltar que pelo menos dois desses centros – o “*Institut de Sécurité Maritime Interregional*”, na Costa do Marfim, e a “*École Navale de Bata*”, na Guiné Equatorial, fundada em 2011 – são dedicados exclusivamente ao domínio marítimo. Isso demonstra um maior interesse dos franceses na cooperação em temas que tocam, diretamente, as ambições brasileiras no Atlântico Sul²²⁴. O modo francês de cooperação se destaca, portanto, por oferecer treinamento *in loco* nos países africanos, estratégia encontrada pela França para contrabalancear a presença de tropas estacionadas na região: são mais de 1400 oficiais do exército assentados em três países francófonos da região – Senegal, Gabão e Costa do Marfim -, e mais 250 oficiais da Marinha francesa, integrantes da *Mission Corymbe* no Golfo da Guiné, destacamentos integrantes das “*forces prépositionnées*” de Paris, na África Ocidental²²⁵ (FRANÇA, 2017).

Finalmente, os franceses se utilizam desde 1998 do programa RECAMP – *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix* – para ofertar cooperação e treinamento para missões de paz. O programa se sustenta em três pilares: treinamento,

²²² Infelizmente, não existem dados consistentes que demonstrem o número de treinamentos ofertados a cada ano. Tomando-se a amostragem de 2013, contudo, pode-se perceber que se trata de um número bastante considerável.

²²³ “*Écoles nationales à vocation régionale*”

²²⁴ Com papel significativo, portanto, sobre a *governança de segurança* e sobre a formação de comunidades de práticas de segurança, temas que serão abordados no Capítulo 4.

²²⁵ Considerando-se também a costa latino-americana do Atlântico Sul, os franceses contam com mais 2100 oficiais lotados na Guiana Francesa e um contingente de 1000 oficiais nas Antilhas, denominadas “*Forces de souveraineté*”, constituindo um contingente importante de tropas nas franjas do Atlântico Sul.

exercícios regionais e subregionais em *peacekeeping*, e preposicionamento de tropas (mais uma vez, resvalando em uma zona cinzenta de atuação) (BERMAN; SAMS, 2000, p.298). O programa se destaca pela sua continuidade e institucionalidade (contando com orçamento e inclusive um embaixador especial designado apenas para executar o programa). Por vezes o RECAMP conta com auxílio de outros parceiros, sobretudo EUA e Reino Unido²²⁶, em modelos trilaterais de cooperação.

Os britânicos possuem um perfil menor do que o de norte-americanos e franceses, mas também dedicam atenção ao treinamento de tropas na região. Suas principais modalidades de cooperação ocorrem por meio de missões especiais de treinamento (*British Military Advisory Training Teams*), como as missões enviadas para a África do Sul (para treinar aviadores em novos sistemas de armas comprados pelos sul-africanos), ou para a Nigéria, (como parte dos esforços na luta contra o Boko Haram); ou, ainda, por meio de missões permanentes de treinamento, como a IMATT (*International Military Advisory and Training Team*), cuja presença marcante no Atlântico Sul encontra-se em Serra Leoa, reflexo da participação de Londres em missão de paz nesse país, onde os britânicos contam com um pequeno contingente militar permanente. Assim como os outros atores, os britânicos têm dedicado atenção crescente ao treinamento de tropas de missão de paz. Sua principal contribuição, nesse quesito, se dá pelo *UK African Peacekeeping Training Support Programme*, criado em 1996, e também pelo apoio técnico e financeiro ao *Kofi Annan International Peacekeeping Training Center*, em Gana, centro de referência financiado com recursos oriundos sobretudo de países desenvolvidos.

Em matéria de cooperação naval, uma das ações de destaque dos britânicos, em parceria com a França, foi a criação do *Maritime Domain Awareness for Trade – Gulf of Guinea (MDAT-GoG)*, em 2016, centro de monitoramento do tráfico marítimo na região do Golfo da Guiné. O centro, administrado e financiado pelos britânicos e franceses, tem como objetivo prover o monitoramento dessa região estratégica, cobrindo uma área que se estende de Angola até o Senegal. O centro é parte da contribuição desses dois países com o *Processo de Yaoundé*, uma iniciativa de 2013, na qual diversos chefes de Estado da África Ocidental assinaram um Código de Conduta e um protocolo de cooperação contra a pirataria na zona. Uma das principais críticas à iniciativa, contudo, é que o centro operará a partir de duas bases

²²⁶ Desde 1997, França, Reino Unido e EUA começaram um projeto apelidado de “Iniciativa P-3”, por meio do qual esperavam cooperar e harmonizar esforços no treinamento de tropas africanas para *peacekeeping* (BERMAN; SAMS, 2000). Essa cooperação acontece, porém a coordenação continua a ser pouco estruturada e acontece de acordo com a disponibilidade e disposição dos países.

localizadas no continente europeu: uma em Brest, na França, e outra em Portsmouth, na Inglaterra²²⁷ (LUNTUMBUE, 2016).

Por fim, a *Royal Navy* têm intensificado expedientes de treinamento com Cabo Verde, Gana, e países do Golfo da Guiné. Em 2014, por exemplo, a marinha britânica realizou um grande périplo “sul-atlântico” visitando Lisboa, Cabo Verde, Serra Leoa, Angola, Namíbia, África do Sul, Nigéria e as Falklands/Malvinas. A visita foi significativa pois alguns desses destinos não recebiam uma embarcação britânica há décadas: Guiné, por exemplo, não recebia uma embarcação britânica desde 1999; já São Tomé e Príncipe recebera a última visita de uma embarcação em 1985. Esses episódios são simbólicos porquanto demonstram a intenção dos britânicos de aumentarem sua cooperação e visibilidade na região, revelando uma dinâmica sistêmica comum a todas os países analisados.

Por fim, a China vem crescendo timidamente nesse quesito, quando comparada sua oferta de treinamento militar com a pujança econômica que Pequim alcançou na África sul-atlântica. O interesse chinês por essa modalidade de cooperação tem raízes antigas, já que os chineses ofertavam treinamento para grupos armados simpatizantes ao socialismo; após o fim da Guerra Fria, esse tipo de cooperação declinou fortemente e foi substituído pelo axioma da não intervenção. Em 2006, com o lançamento do *Africa White Paper*, os chineses voltaram a prestar maior atenção a essa modalidade diplomacia de defesa, entrando na “corrida” por treinamento e cooperação²²⁸. Ainda assim, como acontece com os acordos de defesa, as principais iniciativas de treinamento de tropas pelos chineses no continente africano tem lugar fora da costa sul-atlântica, como, por exemplo, no Sudão, em função do contingente chinês atuando em *peacekeeping*²²⁹, ou, de modo mais geral, por meio de contribuições diretas à União Africana, à qual os chineses se comprometeram com um pacote de US\$ 100 milhões para o treinamento em missões de paz, entre 2016 e 2020 (MARTINA; BRUNNSTROM, 2015). A preferência da China pela cooperação direta com a UA se explicaria pela cautela chinesa de cooperar em nível institucional com a legítima autoridade regional, de forma a não

²²⁷ Inicialmente, um centro operacional provisório havia sido instalado em Accra, em Gana. Esse centro operou de 2014 a 2016, sendo então fechado para que as operações fossem transferidas para solo europeu.

²²⁸ Compromisso reforçado pelo *White Paper* de 2015, que diz, ainda que em termos bastante genéricos: “*China will further strengthen military exchanges and cooperation with African countries. It will deepen military-related technological cooperation and carry out joint military training and exercises. China will scale up training of African military personnel according to the needs of the African side, and innovate on the training methods. It will continue to help African countries enhance their capacity building in national defense and peacekeeping to safeguard their own security and regional peace*”. Disponível em: <goo.gl/oBZ2C1>. Acesso em: 29 dez. 2017.

²²⁹ A China participa de 7 missões de paz na África, com um contingente total que varia, rotativamente, de 1500 a 2000 soldados. Quase $\frac{3}{4}$ das tropas de *peacekeeping* da China estão na África (GILL; HUANG, 2009; THRALL, 2015).

aumentar contradições entre o seu discurso de não intervenção e a sua crescente presença no continente. O efeito *spin-off* da cooperação via União Africana certamente reflete no Atlântico Sul, assim como no resto do continente.

Mesmo que a inserção chinesa nesse setor ainda seja relativamente modesta, os chineses realizaram o seu maior exercício militar na África com a Nigéria, em 2012 (THRALL, 2015). O exercício dedicou-se principalmente à segurança marítima no Golfo da Guiné, tema importante na agenda do Atlântico Sul, e é resultado da parceria entre Pequim e Lagos em temas relacionados à segurança costeira, fruto da venda de material bélico de última geração, tema abordado no capítulo 3.2. Ademais, como já citado neste capítulo, os chineses vêm aprofundando laços com a África do Sul, sobretudo por meio de generosas contribuições financeiras para o setor de defesa.

Finalmente, a China vem emulando os seus competidores ocidentais ao ofertar cursos em suas escolas militares (principalmente sua *National Defense University*), ainda que, como reporta Thrall (2015, p.56), os oficiais mais promissores das forças africanas ainda são atraídos por cursos de formação dos países ocidentais. Na Namíbia, chama a atenção a construção de uma nova sede para a academia militar daquele país, em um setor que afeta as ambições brasileiras na região; não há registro de que a China esteja diretamente treinando os novos cadetes, mas o cortejo financeiro dos chineses em torno forças armadas da Namíbia é evidente. Finalmente, a China vem aumentando a visitas de oficiais de alto nível²³⁰, o que sinaliza um possível incremento da presença chinesa em um futuro próximo.

3.4.3 Exercícios Marítimos

De acordo com Le Mière (2014, p.9), exercícios marítimos bilaterais ou multilaterais são modalidades de construção de confiança (*confidence building measures* ou CBMs): são ações que aumentam a interoperabilidade das marinhas envolvidas, aproximam doutrinas de segurança, e criam efeitos *spin-off* para cooperação em outros domínios estratégicos e para demonstrar comprometimento entre aliados. Por outro lado, são ações para marcar presença militar em zonas estratégicas e, portanto, sinalizar capacidades dissuasórias a possíveis rivais. São, portanto, ações híbridas de cooperação e dissuasão, simultaneamente.

O Brasil organiza e participa - para além dos exercícios da UNITAS, orquestrado pela OEA e da Operação Fraterno, organizada bilateralmente por Argentina e Brasil - , da

²³⁰ Segundo Thrall (2015, p.55), não há uma correlação direta entre visitas de altos oficiais chineses e a presença econômica da China; os militares parecem deter uma agenda particular.

operação ATLASUR, criada em 1993, com a participação de Argentina, Brasil e África do Sul, e, posteriormente, Uruguai. Ao final da década de 1990, é criado o exercício FELINO, composto pelos países da CPLP. Já nos anos 2000, dois novos exercícios navais foram criados: o IBSAMAR, em 2005, transcendendo os limites do Atlântico Sul ao juntar Índia, Brasil e África do Sul, significativo, portanto, por juntar três países emergentes; e o exercício *Atlantic Tiding*²³¹, com Brasil, Angola, África do Sul, Namíbia e República Democrática do Congo (AGUILAR, 2013). Outro exercício significativo foi o ESPABRAS-08, iniciativa em águas atlânticas brasileiras que chama atenção pela composição de marinhas participantes – Brasil, Espanha (idealizadores do exercício), Reino Unido, França e Portugal – e pelo fato de ter ocorrido somente em uma ocasião, em 2008²³² (EFE, 2008).

Em sentido semelhante, os EUA aumentaram o número de exercícios com países da costa africana sul-atlântico. Atualmente, participam e organizam de exercícios: *Saharan Express*; *Shared Accord Express*, exclusivamente com a África do Sul; *Flintlock Exercise*, focado em ações antiterrorismo (com países europeus e da Costa Ocidental Africana, incluindo África do; e *Unified Focus*, com os países da região dos lagos (Benin, Camarões, Chade, Níger e Nigéria); *Western Accord*, exercício *Shared Accord*, focado em missões de paz, coordenado com a União Africana; *African Lion*, focado em interoperabilidade em missões conjuntas entre europeus, americanos e países da África Ocidental, além de vários outros exercícios menores, geralmente bilaterais. Reino Unido e França também vem aumentando sua presença em exercícios regionais. Ambos países são participantes ativos da maior parte dos exercícios realizados pela OTAN²³³, pela União Europeia e pelos EUA, algo que deve aumentar com o compromisso firmado março de 2017 entre as Marinhas de Londres Washington e Paris para harmonizar esforços trilaterais em questões de segurança marítima²³⁴.

O mais importante exercício capitaneado pelos EUA na região é o *Obangame Express*, no Golfo da Guiné. Criado pelo AFRICOM em 2011, para ser o carro-chefe da presença dessa iniciativa na região - o exercício cresceu significativamente, saltando de nove participantes da primeira edição para 22 países, em 2014, contando inclusive com a participação do Brasil

²³¹ Porém que foi adiado em 2013 e, desde então, tem sido repetidamente adiado (SEABRA, 2017, p.315)

²³² Vale mencionar, ainda, dois exercícios de controle de Tráfego Marítimo: o COAMAS (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai); e o Transoceanic, ligado à Área Marítima do Atlântico Sul, mas que não incluem países da costa africana sul-atlântica.

²³³ Alguns exemplos incluem o exercício *FRONTEX*, cujo objetivo principal é combate à imigração ilegal que chega a Europa pelo Mediterrâneo, mas cujo exercício inclui manobras na costa de países do Atlântico Sul, como Senegal (DIONISIO, 2015, p.152).

²³⁴ Disponível em: <goo.gl/g25LWY>. Acesso em: 30 jun. 2018.

desde 2013. Trata-se do maior e mais ambicioso exercício na região, cujo foco é segurança marítima – antipirataria, tráfico de drogas e de armas e pesca ilegal – em uma das regiões geopoliticamente mais importantes do Atlântico Sul. Segundo a Marinha norte-americana, a junção da *African Partnership Station* com os exercícios *Obangame* e *Sahara Express* é parte do *network* global do poder naval estadunidense (FOGGO, 2016). Para o Brasil, a participação pode ser interpretada oportunidade de se inserir na governança da área marítima do Golfo da Guiné, marcando presença importante, ainda que seja uma ruptura simbólica com o discurso de manter o Atlântico Sul isolado de influências do hemisfério norte.

A China não realizou, até a presente data, nenhum grande exercício multilateral na região. Como já ressaltado neste capítulo, porém, realizou o seu maior exercício no Atlântico Sul, até hoje, com a Marinha da Nigéria, em uma atividade bilateral no Golfo da Guiné, em 2012. O *timing*, a localização e a iniciativa chinesa pode ser lida como um contraponto justamente ao *Obangame Express*, de modo a marcar presença na região.

É importante notar como os exercícios marítimos aduzem o intenso *overlap* da cooperação na região. A mescla de exercícios, Norte-Sul, Sul-Sul, Norte-Norte, “intra” e “extra” regionais, somados aos esforços bilaterais de várias nações, demonstram um mosaico complexo de iniciativas sobrepostas. Abre, inclusive, a discussão sobre se essa profusão de exercícios tornam a região mais segura, ao difundir boas práticas de segurança e aumentar interação entre Marinhas, ou torna a região um mero palco de exibição para potências, ensejando um *display* de forças navais. Independentemente das motivações, esses dados são indicativos do *overlap* e da fragmentação que marca a governança da segurança regional, sobretudo marítima, tema que será abordado com maior acuidade teórica no capítulo 4 desta tese.

Notas Finais

O objetivo desse capítulo foi analisar algumas das principais modalidades de cooperação em matéria de diplomacia de defesa, no contexto do Atlântico Sul. Os dados apresentados mostram que o Brasil buscou incrementar ações dessa natureza, com notável intensidade a partir do segundo governo Lula (2006-2010) e com continuidade no governo Dilma (2011-2015). Mostrou, também, que outros atores também têm dedicado maiores esforços nessas modalidades de cooperação, sobretudo EUA e França, dois países que já possuíam um extenso *footprint* nesse quesito. Reino Unido e China apresentam força menor, porém não desprezível; os chineses, inclusive, devem aumentar significativamente seu

interesse nessas modalidades de cooperação, um desdobramento da hegemonia comercial e econômica que Pequim vai assumindo na costa africana sul-atlântica.

A cooperação brasileira ainda é centrada em alguns parceiros, sobretudo a Namíbia, mas vem se diversificando para outros países, principalmente São Tomé e Cabo Verde, dois *hubs* importantes para a segurança regional, sobretudo no Golfo da Guiné. De fato, o relacionamento entre Brasília e Windhoek constitui um capítulo particular da política externa e, principalmente, da Marinha do Brasil. Parte da bibliografia corrente equivocava-se, contudo, ao transpor a história de sucesso da cooperação com a Namíbia para todo o entorno estratégico do Atlântico Sul. Como já argumentado nessa, o espaço sul-atlântico é extremamente fragmentado, complexo e competitivo; assim, o sucesso do Brasil na Namíbia não garante ao país, necessariamente, um papel de liderança no conjunto sul-atlântico, como parte da bibliografia sugere. Os desafios para expandir essa cooperação são grandes, necessitando mais investimentos, recursos humanos e mesmo uma diretriz política clara que harmonize esforços brasileiros e dê um sentido estratégico de longo prazo a essas ações.

A cooperação técnica em Defesa cresceu, mas, quando comparada com o entorno sul-americano, a diferença ainda é significativa, evidenciando perfis diferentes de performance regional e confirmando a tese geral de que não há evidência empírica suficiente de um Complexo Regional de Segurança em formação no Atlântico Sul.

Figura 20: Iniciativas de Cooperação Técnica em Defesa na América do Sul e no Atlântico Sul

Fonte: LIMA et al., 2017, p.76.

Além disso, a ênfase no aspecto quantitativo do aumento de acordos de defesa deixa de capturar uma realidade mais complexa sobre as dificuldades do Brasil de ofertar,

sistemática e continuamente, cooperação em temas de defesa. Fica claro que há uma demanda por parte dos países africanos, porém nem sempre essa expectativa encontra os recursos ou a vontade política necessária para concretizar essa oportunidade de inserção internacional do Brasil como potência regional.

Dessa forma, haveria uma dificuldade de elevar a cooperação para um plano de integração regional mais consistente. O país não possuiria um padrão claro de atuação e presença, estando sua estratégia condicionada às oportunidades de ocasião, sem um objetivo estratégico de longo prazo. Não existiria uma grande estratégia, mas, sim, uma espécie de “intuição estratégica” de que cooperar com a costa sul-atlântica é necessário e benéfico ao país, em sentido *latu*, mas sem que haja um roteiro claro de atuação, que conecte meios e fins da política externa e da política de defesa.

Já a oferta de treinamento é importante na medida em que cria laços entre as forças armadas dos países da costa atlântica e pode influenciar na formação doutrinária e estratégica desses países. Trata-se, contudo, de um “mercado” disputado, uma vez que todas potências estão cada vez mais dispostas a ofertar esse tipo de cooperação. Notável também o interesse das potências analisadas ofertar treinamento em matéria de *peacekeeping*, modalidade que desfruta de prestígio por seu caráter *soft*, de segurança humana (e com menor geração de dilemas de segurança), diminuindo resistências e suspeitas locais, além de responder a uma demanda real dos países africanos, que buscam maior autonomia para operarem missões de paz com forças locais. A China, ainda tímida em projetos de capacitação de militares na região, fez do *peacekeeping* a sua porta de entrada nesse setor no continente o africano; o Brasil, país com uma *expertise* acumulada na MINUSTAH e com a possibilidade de de uma maior participação em missões de paz na África, poderá, no futuro, vir a “competir” ou cooperar com esses países na oferta dessa modalidade de instrução.

A linha entre ações cooperativas e coercitivas é sutil. Pode variar, inclusive, de acordo com a percepção dos agentes: uma ação de CBM entre dois atores, por exemplo EUA e um país atlântico, pode ser percebida como uma ação indesejada ou mesmo como ameaça por outro Estado. Esse tipo de intersubjetividade complexa torna o o Atlântico Sul um espaço de cooperação/concorrência, profundamente fragmentado por diversos arranjos entre diferentes atores regionais e extrarregionais, tema que será abordado, pelo viés da teoria, no último capítulo desta tese.

3.5. Representações Diplomáticas

Mais do que nunca, em nossos dias, os povos subsistem de sua reputação no exterior.

Rui Barbosa, discurso na Conferência de Paz de Haia de 1907

A interdependência da era da globalização modificou a diplomacia moderna. Se, por um lado, cresceu exponencialmente o número de atores e intermediários privados que atuam na seara internacional - vide a participação multiministerial na execução da política externa ou o fenômeno da paradiplomacia – os canais tradicionais da diplomacia, sobretudo aquela de alto nível, continua sendo fundamental para a concretização dos interesses nacionais. Como afirma Cooper (2013), a natureza dialética da globalização fragmentou e, simultaneamente, centralizou certos aspectos da diplomacia contemporânea: em meio à multiplicação de atores engajados nas relações internacionais, o espaço para a diplomacia de cúpula e da diplomacia presidencial se expandiu ganhou destaque no início do século XXI, inclusive no caso brasileiro, com intensa “presidencialização” da agenda externa e uma suposta “retração” do Itamaraty (CASON; POWER, 2009). O ressurgimento dessas modalidades de alto nível seria uma resposta do Estado à fragmentação, tentando assumir, assim, o direcionamento macropolítico da política internacional. Desse modo, os anos 2000 foram marcados pelo aumento intensivo de viagens presidenciais, cúpulas, fóruns regionais, e uma série de outras articulações diplomáticas de alto nível, em diversas esferas de interesse.

Nessa seção, analisar-se-ão, portanto, dois instrumentos que foram de maior relevância para a visibilidade e a expansão da agenda política brasileira no vetor sul-atlântico: visitas presidenciais e expansão da rede de postos diplomáticos; já o aumento de foros multilaterais na região será tratado no subcapítulo seguinte. A reunião desses dados poderá oferecer um panorama sobre a inserção brasileira no Atlântico Sul, *vis-à-vis* outros atores.

3.5.1 Visitas Presidenciais

Para Cooper (2013), a preferência pelas visitas presidenciais como instrumento diplomático é uma reação do Estado nacional frente à complexidade da política internacional hodierna. Diante da natureza multitemática das negociações contemporâneas, geralmente pautadas por diversos grupos de interesses internacionais e domésticos, a atuação de líderes

políticos de alto escalão é, em muitos casos, a única forma de alcançar-se compromissos políticos que consigam se sobrepor à complexidade da agenda internacional posta sobre a mesa de negociações. Pode-se afirmar, inclusive, que a diplomacia de cúpula muitas vezes é o ponto de partida para o adensamento da “diplomacia em rede” (*network diplomacy*) (HEINE, 2013) entre atores subnacionais e da esfera pública privada, uma vez que a ação dos altos escalões cria o ambiente diplomático propício à cooperação e ao estreitamento de vínculos entre setores estratégicos, em uma espécie de efeito em cascata que se espraia por diversos setores da sociedade civil. Os efeitos positivos da diplomacia presidencial e das visitas presidenciais são maximizados quando esse impulso inicial se cristaliza em iniciativas de longo prazo, criando um *footprint* da diplomacia e mobilizando recursos materiais que não estariam disponíveis à chancelaria se não fosse o *input* presidencial (DANESE, 2017, p.558). Por fim, a bibliografia contemporânea sublinha como a diplomacia presidencial e os encontros de cúpula funcionam como poderoso mecanismo de *agenda setting* na arena internacional, instrumento particularmente interessante aos Estados emergentes que buscam pautar a discussão de temas globais (KARNS; MINGST, 2013).

Nesse sentido, a diplomacia presidencial apresenta-se como instrumento fundamental para incrementar a performance regional do Estado. De fato, o aumento do ativismo internacional de “potências médias” e de países emergentes é considerado um dos traços definidores do sistema internacional do pós-guerra fria tardio, ou seja, do fim dos anos 1990 em diante. Complementarmente, o ativismo presidencial tende a ser mais forte na medida em que se apoia em legitimidade interna, liderança carismática ou em capacidades institucionais sólidas. No caso brasileiro, muitos autores se debruçaram sobre o ativismo inédito do presidente Lula, quem deu nova dimensão à diplomacia presidencial que vinha se consolidando desde o início da Nova República, de Sarney a FHC (ALMEIDA, 2004; CASON; POWER, 2009). O ativismo presidencial não se restringe apenas o Brasil: o presidente Xi Jinping, por exemplo, é o mandatário chinês com o maior número de viagens internacionais desde que o Partido Comunista subiu ao poder em 1949 (BROWN, 2013; LA TIMES, 2015); na França, uma das marcas distintivas do “*sarkozysm*”, entre 2007 e 2012, foi a ativa agenda externa do presidente francês, política continuada por seu sucessor socialista, François Hollande, que visitou mais de 80 países em seu mandato de cinco anos (HOLM, 2009; PERRINAU, 2013); já no caso dos EUA, o carisma pessoal de Barack Obama tornou-se um recurso de *soft power* da diplomacia estadunidense (DODDS; KATHIB, 2009), o que levou o mandatário a ser o primeiro chefe de Estado norte-americano a discursar na União

Africana. Todos esses fatores corroboram a ideia de que as visitas presidenciais são um bom termômetro do ativismo internacional e do prestígio de um Estado na arena internacional, sendo, portanto, relevante estudar as visitas presidenciais com a finalidade de compreender o intrincado jogo político da diplomacia na política internacional hodierna.

Já no que se refere à expansão da rede diplomática brasileira na África, essa dinâmica constituiu uma das faces mais visíveis da política de universalização das relações exteriores do Brasil, nos governos Lula e Dilma. Nesse interregno, foram criados 66 novos postos diplomáticos; desses, dezenove se localizam na África, sendo 10 na costa africana sul-atlântica. Em contrapartida, foram abertas 17 novas embaixadas africanas em Brasília, sendo 7 de países da costa sul-atlântica. Isso representa, *a priori*, um salto qualitativo na presença diplomática brasileira, ao menos no quesito visibilidade, e que, portanto, deve ser analisado do ponto de vista da estratégia de inserção do Brasil nesse espaço.

Não foram os trabalhos que utilizaram o número de visitas presidenciais como indicador de uma nova política externa brasileira, no mundo e em particular na África (ALMEIDA, 2017; BARNABÉ, 2012; BRASIL, 2016; CORNETET, 2014; LEITE, CAVALCANTI, 2016; LIMA, 2015; LOPES, 2017, SENS 2014). Ademais, como contabiliza o balanço feito pelo Ministério do Planejamento (2011, p.35) sobre as viagens presidenciais de Lula:

No decorrer de seus dois mandatos, o presidente da República realizou 33 viagens ao continente [africano], 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 vezes²³⁵, participando de reuniões e eventos oficiais em 25 diferentes países. Chanceleres africanos, representando 32 Estados, vieram 62 vezes ao Brasil.

Por esses motivos há uma necessidade de incluir esse indicador e, principalmente, de colocá-lo sob uma perspectiva comparada para oferecer para uma análise da inserção brasileira no Atlântico Sul. Tendo em vista essas considerações, esta seção apresenta as viagens presidenciais dos países selecionados, no período de 2002-2015.

²³⁵ Os antecessores de Amorim, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, não viajaram nenhuma vez à África.

De fato, no quesito visitas presidenciais aos países do Atlântico Sul, o Brasil superou todos as outras potências analisadas²³⁶. Durante os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, os presidentes fizeram 23 visitas oficiais a 13 diferentes países banhados pelo Atlântico Sul. Esse número é seguido de perto pela França: Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy e François Hollande fizeram 22 visitas presidenciais a nove países da região, sendo que mais da metade dessas viagens foram realizadas por Hollande, quem se engajou ativamente na diplomacia presidencial. Mandatários da China, Estados Unidos e Reino Unido fizeram, cada um, 10 visitas ao rol de países selecionados. Abaixo, pode-se verificar o número total de viagens e os destinos de cada um desses chefes de Estado.

Figura 21: Visitas presidenciais aos países da costa africana sul-atlântica

Elaboração do autor.

²³⁶ A compilação dos dados foi feita a partir dos sítios oficiais de cada um dos países. Quando necessário, foram utilizados dados secundários de artigos acadêmicos ou de periódicos.

Tabela 5: Visitas presidenciais aos países da costa africana sul-atlântica

BRASIL		
Lula 1º (2002-2006)	África do Sul (2), Angola (1), Cabo Verde (1), Camarões (1), Gabão (1), Gana (1), Guiné-Bissau (1), Namíbia (1), Nigéria (2), São Tomé e Príncipe (2), Senegal (1)	14
Lula 2º (2007-2010)	África do Sul (2), Angola (1), Cabo Verde (1), Congo (1), Gana (1), Guiné Equatorial (1)	7
Dilma 1º (2011-2014)	África do Sul (1), Angola (1)	2
TOTAL	África do Sul (5), Angola (3), Cabo Verde (2), Camarões (1), Congo (1), Gabão (1), Gana (2), Guiné-Bissau (1), Guiné Equatorial (1), Namíbia (1), Nigéria (2), São Tomé e Príncipe (2), Senegal (1)	23
EUA		
Bush 1º (2001-2004)	África do Sul (1), Nigéria (1), Senegal (1)	3
Bush 2º (2005-2008)	Benim (1), Gana (1), Liberia (1)	3
Obama 1º (2009-2012)	Gana (1)	1
Obama 2º (2012-2015)	África do Sul (1), Senegal (2)	3
TOTAL	África do Sul (2), Benin (1), Gana (1), Libéria (1), Nigéria (1), Senegal (2)	10
CHINA		
Hu Jintao (2003-2013)	África do Sul (1), Camarões (1), Gabão (1), Libéria (1), Namíbia (1), Nigéria (1), Senegal (1)	7
Xi Jinping (2013-2015)	África do Sul (2); RD Congo (1)	3
TOTAL	África do Sul (3), Camarões (1), Gabão (1), Libéria (1), Namíbia (1), Nigéria (1), RD Congo (1), Senegal (1)	10
FRANÇA		
J. Chirac (2002-2007)	África do Sul (1), Congo (1), Senegal (1)	3
N. Sarkozy (2007-2012)	África do Sul (1), Senegal (1), Costa do Marfim (1), Gabão (1), Benin (1), Congo (1), RD Congo (1)	7
F. Hollande (2012-2015)	África do Sul (2), Angola (1), Benin (1), Camarões (1), Costa do Marfim (1), Guiné (1), Nigéria (2), RD Congo (1), Senegal (2)	12
TOTAL	África do Sul (4); Angola (1); Benin (1); Camarões (1); Costa do Marfim (2). Guiné (1); Nigéria (2); RD Congo (2); Senegal (1)	22
REINO UNIDO		
Tony Blair (2001-2007)	Serra Leoa (2), Nigéria (1), Gana (1), Senegal (1), África do Sul (1)	6
G. Brown (2007-2010)	N/A	0
D. Cameron (2010-2016)	África do Sul (2), Nigéria (1), Libéria (1)	4
TOTAL	África do Sul (3); Nigéria (2); Gana (1); Libéria (1); Senegal (1); Serra Leoa (2)	10

Elaboração do autor.

Esses números revelam que a diplomacia de Lula se apoiou notavelmente nas visitas presidenciais para aumentar sua presença na região. Pode-se afirmar, portanto, que esse instrumento foi essencial para colocar o país em evidência no contexto sul-atlântico durante os anos 2000, tratando-se de um diferencial em relação a outros países. Não à toa, a atenção pública que a diplomacia presidencial atrai, somada ao capital político e à eloquência de Lula, contribuiu para colocar o Brasil em uma posição de destaque. Por outro lado, essa agenda intensa acabou criando grandes expectativas sobre a atuação do país, quiçá superlativando a real capacidade brasileira de responder às demandas criadas por esse ativismo presidencial.

Durante essas visitas, é lugar-comum que os discursos dos convidados façam reverência à importância dos laços de amizade e simpatia pós-colonial entre o Brasil e a costa ocidental africana. Líderes do Norte também conclamam laços linguísticos, históricos e culturais, mas é notável certa diferença nos discursos dos mandatários que visitam o continente: enquanto líderes do Norte – sobretudo França e Inglaterra – são obrigados a mencionar *mea culpa* sobre o legado negativo do passado colonial e sobre a *mission civilisatrice* do passado (às vezes incluindo gafes que regurgitam esse sentimento de superioridade e da “*grandeur*” da obra do colonizador). Lula, por sua vez, remarcou em seu discurso na União Africana, em 2009, que “O Brasil não veio à África para se desculpar do passado colonial” (EFE, 2009). Isso revela que o Brasil goza, *a priori*, de algum recurso de *soft power* e semelhança identitária no espaço sul-atlântico – “uma receptividade política considerável que reflete sentimentos públicos – de um lado e outro do Atlântico Sul”, nas palavras do ex-chanceler Saraiva Guerreiro - (1992, p.185), que instantaneamente se opõe ao discurso Norte-Sul. Contudo, o país possui dificuldades de transformar essa vantagem comparativa em uma cooperação profunda e duradoura. Ainda mais porque o Brasil não é o único a conclamar intenções dessa natureza com a África: países como China e Índia também enfatizam a existência de uma identidade comum, não em termos culturais, mas, sim, baseada em tons “pós-imperiais” e “pós-coloniais” que colocam o respeito à soberania e o zelo pela defesa territorial como pontos diferenciais das relações Sul-Sul, em detrimento daquelas com o Norte (MILLER, 2013), não estando tão longe, portanto, de elementos presentes no discurso brasileiro, como já foi argumentado no capítulo primeiro desta tese.

Ainda sobre as visitas presidenciais, faz-se necessário compreender os números superlativos da França, único país que rivalizou com o Brasil nesse quesito. No caso francês,

chama a atenção a existência de uma divisão especializada sobre África que está sob a tutela não do *Quai d'Orsay*, mas, sim, da presidência da República, criando uma estrutura oficial paralela aos canais diplomáticos convencionais, tornando os assuntos africanos um *domaine réservé* do Presidente (ISMAIL; SKONS, 2014, p.39). A *Cellule Africaine* do *Elysée* presidencial coordena, assim, uma “rede” restrita e razoavelmente coesa de políticos, diplomatas e homens de negócios – “*Le Réseaux*”, no vocabulário político francês – diretamente ligados ao gabinete presidencial que comanda as diretrizes da política externa francesa em relação à África²³⁷. Por essa razão, a política francesa na África é bastante personalista²³⁸ e baseada em laços capitaneados pelo presidente e seus assessores para a região. Essas características formam aquilo que especialistas chamam de *Françafrique* (BOVCON, 2011; KROSLAK, 2004; VERSCHAVES, 1999), expressão que ao mesmo tempo descreve as características da presença francesa na África e traz consigo o peso do passado imperial francês, ainda vivo nas recentes intervenções militares francesas na região²³⁹ (PENNA; BADOU, 2014). Não à toa, o socialista François Hollande tentou, em seus discursos e visitas presidenciais, dissipar as referências à *Françafrique*²⁴⁰, tentando plasmar um discurso calcado na não-intervenção, na democratização e na “normalização” das relações com a África; não obstante, ao mesmo tempo em que fazia essas declarações, a *Françafrique* se recompunham nos bastidores da política externa, resultado dialético do maior engajamento francês na África Ocidental banhada pelo Atlântico Sul (NOIROT; TARRIT, 2014). Nesse sentido, a maior proatividade e o interesse renovado do governo parisiense em exercer uma política de influência sobre a África atlântica propugnou um (re)entrelaçamento de interesses privados e do interesse nacional, proporcionando uma política mais personalista, irradiada desde o Executivo central e fortemente apoiada em visitas presidenciais, algo similar ao que ocorreu na política brasileira em direção ao Atlântico Sul, nos últimos anos.

Por outro lado, Reino Unido, EUA e China apresentaram, coincidentemente, o mesmo número de visitas no período estudado. Os EUA, privilegiaram atores regionais fortes – como

²³⁷ Segundo Talyor e Williams (2004, p.63), há, no processo de formulação da política externa francesa, duas tendências em relação à questão africana: por um lado, a ala “modernizante”, favorável a uma centralização dos assuntos africanos nas mãos dos diplomatas do *Quai d'Orsay*; por outro, a ala “tradicionalista”, simpática à manutenção da *Cellule Africaine* e de uma política mais personalista e organizada a partir da presidência da República.

²³⁸ Nas palavras de Jacques Foccart, responsável pelos assuntos africanos no auge do intervencionismo francês com De Gaulle e Pompidou, “*In France, one works with men, not institutions*” (in: ISMAIL; SKONS, 2014, p.40), receita que até hoje é replicada por muitos agentes franceses atuando na região.

²³⁹ Como ressalta Bovcon (2011, p.21), a relação entre Paris e África é assimétrica, mas não deve ser entendida de um ponto de vista. A autora demonstra como diversos grupos de poder na África muitas vezes se utilizam e manipulam

²⁴⁰ Nas palavras de Hollande (in :MBARGA-ABEGA, 2014): “*La France qui faisait et défaisait les régimes en Afrique, c'est fini*”.

África do Sul, Gana, Nigéria e Senegal – de forma a avançar os seus interesses na região por meio de “âncoras” do engajamento estadunidense (TAYLOR; WILLIAMS, 2004, p.10); além disso, a existência de uma ampla e complexa burocracia estatal que movimenta a política externa estadunidense – e que transcende o Departamento de Estado, incluindo o Departamento de Defesa e uma série de outras agências estatais – aparentemente diminuem a frequência e a importância da diplomacia presidencial como instrumento para a concretização da agenda bilateral e regional. A China teve uma agenda de visitar particularmente movimentada com Hu Jintao; o seu sucessor, Xi Jinping, que assumiu o leme do poder chinês em 2013, visitou somente dois países africanos banhados pelo Atlântico Sul, incluindo duas visitas à África do Sul. O caso chinês é, no entanto, particular: como não há alternância partidária, mas tão somente uma sucessão de líderes oriundos de um pequeno círculo do Partido Comunista, o núcleo duro que comanda as relações exteriores da China é muito mais coeso e centralizado do que em outros países; tanto que o vice-presidente chinês costuma ter uma intensa agenda de visitas internacionais²⁴¹ (LANTEIGNE, 2009). Ademais, a China parece privilegiar os encontros multilaterais em nível presidencial (por meio do FOCAC, como ver-se-á na próxima seção), assim como Pequim se tornou um destino frequentemente visitado pelos líderes africanos. Por fim, o Reino Unido apresentou uma agenda de visitas presidenciais forte sobretudo com Tony Blair, líder trabalhista que mantém laços pessoais fortes com a África, por meio de várias ONG’s e consultorias orquestradas pelo antigo *prime minister*; curiosamente, Blair (HAKIM, 2014), assim como Sarkozy (BOISBOUVIER, 2016) e como Lula, tornou-se um viajante frequente à África depois de ter encerrado seu mandato, evidenciando como uma agenda presidencial ativa pode criar, residualmente, a permanência de forte dose personalística que transcende os canais oficiais da diplomacia de Estado, mesmo após o término do mandato presidencial. Esse fenômeno frequentemente suscita críticas, bem fundadas ou simplesmente acusatórias, contra os ex-mandatários, sendo, portanto, digno de nota.

A diplomacia presidencial pode, no sentido aduzido por Cooper, criar a sinergia necessária para a difusão de políticas e a interação de outros setores da burocracia estatal. Os efeitos positivos da diplomacia presidencial e das visitas presidenciais são maximizados quando esse impulso inicial se cristaliza em iniciativas de longo prazo, criando um *footprint* da diplomacia. Como salienta Danese (2017, p.558), a diplomacia presidencial ajuda a

²⁴¹ Em alguma medida, isso também estaria se tornando uma realidade em outros países, como EUA e também no Brasil, onde a vice-presidência teria um papel cada vez mais relevante ao ser o chefe responsável por uma série de encontros bilaterais ou de grupos multilaterais que tendem a se reunir periodicamente. Esse continua a ser, contudo, um fenômeno pouco estudado.

ampliar o campo de atuação da diplomacia ao mobilizar recursos – políticos e materiais que a chancelaria muitas vezes não é capaz de adensar. Por outro lado, sem o adequado *follow-up a posteriori* da diplomacia profissional, o efeito positivo das visitas pode se dissipar ou, inclusive, gerar efeitos adversos decorrentes de uma percepção de expectativas frustradas.

Quando o ativismo presidencial decorre do capital político individual do chefe em exercício ou de sua liderança carismática, a o prestígio logrado pela diplomacia presidencial torna-se intransferível e os seus resultados tendem a ser de menor alcance no médio e longo prazo (RICUPERO, 2010), principalmente quando o sucessor não possui “sensibilidade” para os assuntos externos, seja por falta de aptidão ou prioridade. Esse problema fica evidente no caso brasileiro, quando Luís Inácio Lula da Silva, presidente com inegável traquejo diplomático – reconhecido até por seus opositores partidários - e com interesse ávido sobre temas internacionais, foi sucedido por Dilma Rousseff, mandatária que desde o princípio parecia não atribuir grande prioridade às relações exteriores e que esteve em dissonância com o Itamaraty²⁴². Essa crise de sucessão carismática enfrentou depressão ainda maior com a presidência de Michel Temer, quem, apesar de ter alguma experiência negociadora internacional de quando exercera a vice-presidência (e, portanto, chefiara diversas reuniões de alto nível), detinha uma impopularidade tóxica – fruto de sua ascensão ao poder via quebra da rotina democrática - e uma agenda interna problemática que o impediram de exercer qualquer capital político internacional relevante. Para alguns autores, como Dawisson Belém Lopes (2017a, p.242-243), com Dilma estaria ocorrendo um retorno à tendência geral da diplomacia presidencial, já presente em Fernando Henrique Cardoso, estabelecendo-se, portanto, um “curva normal” da presidencialização da atividade diplomática, tendo sido Lula um “ponto fora da curva”.

Como sugere Malamud (2005), a diplomacia presidencial tende a ser mais efetiva quando respaldada por capacidades institucionais robustas, as quais permitem dar continuidade ao processo desencadeado por líderes políticos. No caso brasileiro, são necessários mais estudos para entender como a dinâmica institucional garante a estabilidade, ao longo do tempo, do processo de cooperação. No caso do Mercosul, estudado por Malamud, a existência desse aporte estrutural profundo (com maior densidade institucional e com a existência comunidades epistêmicas melhor articuladas) fornece maior sustentabilidade e autonomia à cooperação regional, a despeito de mudanças de governo; já a cooperação com a África parece ser mais sensível a oscilações – ainda que o discurso continue ancorado na

²⁴² Atribuiu-se à presidenta, inclusive, a frase na qual teria se queixado que “o Itamaraty faz muita diplomacia e pouca política externa” (LEO, 2013).

retórica da solidariedade e dos laços históricos -, justamente por carecer de um arcabouço institucional/social de maior envergadura. O teste dessa hipótese ainda carece de maior empiria e, sobretudo, de maior maturação temporal, ainda porvir.

3.5.2 Expansão da rede diplomática

O Brasil é, atualmente, o país com a nona maior²⁴³ rede de embaixadas e consulados do mundo. Como citado anteriormente, entre os governos Lula e Dilma foram criados 66 novos postos diplomáticos; desses, 19 se localizam na África, sendo dez na costa africana sul-atlântica. Abaixo, a lista desses dezenove postos, com destaque para os países atlânticos, em negrito, e os respectivos anos de abertura dos postos que, como pode-se auferir, teve um pico no ano de 2006.

Tabela 6: Abertura de embaixadas na África (2002-2015)

Ano de Abertura	País
2004	Nigéria²⁴⁴
	Rep. Dem. Congo
2005	Etiópia
	Tanzânia
	Camarões
2006	Sudão
	Guiné
	Benim
	Togo
	Guiné Equatorial
2007	Botsuana
	Zâmbia
2008	Mali
	Congo
	Burkina Faso
2010	Mauritânia
	Serra Leoa
	Libéria
	Malauí

Fonte: Ferreira, 2013. Elaboração do autor.

²⁴³ Atrás de EUA, França, China, Rússia, Reino Unido, Japão, Alemanha e Turquia.

²⁴⁴ O Brasil possui uma Embaixada na Nigéria desde 1963; em 2004, o Brasil transferiu sua antiga embaixada, em Lagos, para a nova capital nigeriana, em Abuja, motivo pelo qual diversos trabalhos e relatórios incluíram o referido posto como uma “nova” representação, o que não é, contudo, preciso. Em 2006, a embaixada em Abuja também ganhou um novo setor consular. Aqui manteve-se a referência utilizada por outros trabalhos.

Com isso, o Brasil chegou a um total de 37 embaixadas no continente africano (e dois Consulados, um em Pretória, outro em Lagos), ficando atrás apenas de EUA (49), China (48), França (43), Rússia (38), e empatando com o Reino Unido (37)²⁴⁵. Especificamente no contexto sul-atlântico, o Brasil se tornou o país com a maior rede diplomática da região, contabilizando 20 embaixadas, número idêntico ao da China, país que, até o fechamento desta tese, só não possuía posto diplomático em São Tomé & Príncipe, último país da região que ainda reconhecia o Estado de Taiwan (mas que, em 2016, aderiu à política de “uma só China”, após ser amplamente cortejado por diplomatas chineses). O único país que não possui uma embaixada residente brasileira é Gâmbia, cuja representação é acumulada com o posto brasileiro em Dacar, Senegal. Isso equipara o Brasil aos outros países analisados, como demonstra a tabela abaixo.

Tabela 7: Embaixadas na África sul-atlântica

	BRASIL	CHINA	EUA	FRANÇA	REINO UNIDO
África do Sul	X	X	X	X	X
Angola	X	X	X	X	X
Benim	X	X	X	X	
Cabo Verde	X	X	X	X	
Camarões	X	X	X	X	X
Congo	X	X	X	X	
Costa do Marfim	X	X	X	X	X
Gabão	X	X	X	X	X
Gâmbia		X	X		X
Gana	X	X	X	X	X
Guiné	X	X	X	X	X
Guiné-Bissau	X	X		X	
Guiné Equatorial	X	X	X	X	
Libéria	X	X	X	X	X
Namíbia	X	X	X	X	X
Nigéria	X	X	X	X	X
RD Congo	X	X	X	X	X
São Tomé e Príncipe	X				

²⁴⁵ Há uma dificuldade crônica de se obter dados pormenorizados sobre as embaixadas de outros países, em função da baixa disponibilidade dessas informações. Isso não pode impedir, contudo, a abordagem do problema, ainda que de maneira inicial.

Senegal	X	X	X	X	X
Serra Leoa	X	X	X		X
Togo	X	X	X	X	
TOTAL	20	20	19	18	20

FONTE: Global Diplomacy Index, 2016. Elaboração própria.

Isso representa uma reversão na postura da PEB, principalmente quando comparada aos anos 1990, em que houve fechamento de embaixadas brasileiras no continente africano. Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso, seis postos diplomáticos foram fechados na África, incluindo três no espaço sul-atlântico – Togo, Camarões e República Democrática do Congo. Naquele contexto, o fechamento de embaixadas fazia parte tanto de um plano de contingente de gastos – objetivos de curto prazo – em função do maior foco da PEB na integração sul-americana, que seria o objetivo central da política exterior nos 1990, e nas relações com o mundo desenvolvido.

A maioria dos postos diplomáticos brasileiros na região são de pequeno porte, estando abaixo da média global dos postos brasileiros, que é de 23 funcionários, sendo nove funcionários do MRE e três diplomatas de carreira, por embaixada/consulado. São, no total, 54 diplomatas, 17 oficiais de chancelaria e 24 assistentes de chancelaria, perfazendo um total de 95 funcionários distribuídos em 21 postos (20 embaixadas e um consulado). Há, contudo, desigualdade nessa distribuição: segundo dados fornecidos pelo Itamaraty²⁴⁶, diversos postos são conduzidos por apenas um diplomata e um oficial de chancelaria (espécie de “microposto”, arranjo utilizado também por outros países, principalmente o Reino Unido, que vem reduzindo número e tamanho de seus postos diplomáticos na África desde os anos 1990) (CARGILL, 2011; TAYLOR; WILLIAMS, 2004); mesmo a embaixada brasileira em Lagos, Nigéria, país importante na região e com o qual Brasil desfruta relações comerciais vultosas, conta com apenas quatro funcionários. De fato, uma das reclamações recorrentes de diplomatas lotados nas embaixadas brasileiras no continente africano é, justamente, a falta de profissionais suficientes para manter uma representação efetiva dos interesses na região. Como destaca o Relatório de Gestão do embaixador brasileiro em Benim²⁴⁷: “Entre os desafios relatados ao longo deste expediente, ressalto minha crença de que a baixa lotação de servidores públicos brasileiros representa o maior deles [...] As restrições orçamentárias cada vez mais severas são outro fator de preocupação”. Já o Relatório de Gestão da embaixadora

²⁴⁶ Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Protocolo nº 09200000882201788.

²⁴⁷ Disponível em: <goo.gl/rVrCiw>. Acesso em: 19 out. 2017.

brasileira em Acra, Gana, revela como, a partir de 2014, os postos brasileiros na África sul-Atlântica começaram a perder funcionários, limitando a capacidade de atuação do país; diz ela:

Desde 2014, a Embaixada perdeu no total três funcionários do quadro do serviço exterior, que não foram substituídos. A partida desses três funcionários reduziu em cinquenta por cento o número de funcionários lotados na Embaixada em Acra. A falta de funcionários para o desempenho de funções passíveis de serem atribuídas apenas aos funcionários do serviço exterior comprometeu o desempenho das atividades relativas sobretudo a acompanhamento dos temas de política externa e da agenda multilateral. Também prejudicou a agenda de representação, inclusive no que diz respeito à agenda comercial e econômica. Combinada à redução dos recursos disponíveis para as relações culturais e para a cooperação técnica e tecnológica, a carência de funcionários inviabilizou o desenvolvimento de um programa de cooperação cultural e de cooperação técnica com Gana já a partir de 2014.

Abaixo, a tabela detalha a lotação de funcionários do Itamaraty nos países selecionados, no ano de 2017.

Tabela 8: Diplomatas e Funcionários em embaixadas brasileiras no Atlântico Sul.

Postos	Diplomatas	Oficiais de Chancelaria	Assistentes de Chancelaria
Pretória (África do Sul)	10	2	2
Luanda (Angola)	5	1	7
Cotonou (Benim)	3	1	0
Praia (Cabo Verde)	4	3	2
Iaundê (Camarões)	2	0	1
Brazzaville (Congo)	1	2	0
Abdjã (Costa do Marfim)	3	0	1
Libreville (Gabão)	2	0	1
Acra (Gana)	3	0	2
Conacri (Guiné)	1	1	0
Bissau (Guiné-Bissau)	1	0	1
Malabo (Guiné-Equatorial)	2	0	1
Monróvia (Libéria)	2	0	1
Windhoek (Namíbia)	3	1	2
Abuja (Nigéria)	3	0	1
Kinshasa (RD Congo)	1	1	0
São Tomé (São Tomé E Príncipe)	2	0	0
Dacar (Senegal)	3	3	1
Freetown (Serra Leoa)	1	1	0

Lomé (Togo)	2	1	1
TOTAL	54	17	24

Fonte: Ministério das Relações Exteriores²⁴⁸. Elaborado pelo autor.

A expansão das embaixadas brasileiras no continente africano permanece como ponto de embate político, dentro e fora dos círculos decisórios da política externa. Em 2015, o então chanceler Mauro Vieira publicou na imprensa artigo defendendo a expansão da rede diplomática brasileira, citando, sobretudo, os ganhos comerciais dessa estratégia²⁴⁹, definida pelo ministro como “Diplomacia de Resultados”. Já em 2017, um estudo encomendado pelo Senado Federal, já na gestão Temer, apontou que “não foi feita uma avaliação política ou geopolítica exaustiva da abertura das novas embaixadas”, uma vez que “o resultado médio agregado do nível de apoio político dos países que receberam novos postos diplomáticos após 2003 [...] não é necessariamente significativo” (BRASIL, 2017, p. 38). Segundo esse estudo, não seria possível estabelecer uma correlação clara entre a abertura de embaixadas e o aumento do comércio bilateral, já que os resultados são dispersos e, “de modo global, o investimento nas novas embaixadas possivelmente não cobrem os retornos econômicos auferidos pelo Brasil”; logo, “os dados do Brasil não sugerem causalidade entre a presença de embaixada e resultados econômicos” (BRASIL, 2017, p. 36-7). Em termos de custos, os novos postos diplomáticos no Atlântico Sul custariam, anualmente, cerca de R\$ 42 milhões anuais; a mais custosa dessas representações é a da Nigéria, custando cerca de R\$ 8 milhões anuais, valor que parece relativamente pequeno quando comparado com o comércio bilateral entre os dois países, que, em 2014, foi de quase US\$ 10 bilhões.

Além do viés econômico, o estudo feito pelo Senado questionou os supostos ganhos de apoio político dos países que receberam novas embaixadas. Para sustentar esse argumento, ofereceu uma análise três votações-chave como evidência do baixo retorno diplomático desses postos, resultado que se choca com as evidências encontradas por outras pesquisas acadêmicas que verificaram o índice de coesão de votações em outros foros multilaterais (COSTA, 2014; FERDINAND, 2014; SEABRA, 2016). De modo geral, os resultados do estudo do Senado não são satisfatoriamente consistentes²⁵⁰, o que põe em xeque, por ora, as conclusões do estudo sobre o baixo retorno político desses novos postos.

²⁴⁸ Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Protocolo nº 09200000882201788.

²⁴⁹ Ainda que, como se demonstrou capítulo 3.2, não haja causalidade comprovada entre a expansão do comércio com a África e o aumento de embaixadas no continente.

²⁵⁰ Os três cenários avaliados pelo estudo foram: apoio à candidatura de Roberto Azevedo à OMC em 2013; apoio à entrada do Brasil no Banco Asiático de Desenvolvimento (2015); e apoio à candidatura do Brasil ao

Por fim, vale ressaltar que o estudo não contabiliza o custo político do fechamento dessas embaixadas. A desativação de um posto implica em um recuo do prestígio na região, podendo causar danos à imagem do país; logo, muitos profissionais da carreira diplomática defendem a manutenção desses postos, ainda que seus os resultados tenham sido menores do que os esperados inicialmente. Como afirmou o embaixador Roberto Abdenur: “a expansão da rede diplomática brasileira estava muito em linha com a política brasileira de universalizar a rede diplomática. [...]. O fechamento é, sim, sempre doloroso e ruim, porque dá a sensação de que se está dando as costas para o país que ganhou um posto. Exige uma avaliação caso a caso” (in: RIBEIRO, 2017).

Notas finais

A expansão da rede de embaixadas brasileiras e as visitas presidenciais constituem, de fato, dois fatores materialmente importantes para analisar a performance brasileira na região do Atlântico Sul. São, por um lado, indicadores que revelam um esforço de adensar os laços diplomáticos nesse vetor estratégico; por outro, revelam algumas deficiências e desafios que o Brasil enfrenta para consolidar uma política de longo prazo para a região.

No que se refere à expansão da rede de embaixadas, percebe-se que esse é um fenômeno particular do Brasil, uma vez que países como China, Estados Unidos e França já contavam com ampla rede diplomática construída entre os anos 1960 e 1980 (enquanto o Reino Unido parece sofrer uma retração de sua posição diplomática no continente). Nesse sentido, em termos comparativos, a expansão dos anos 2000 recuperaria o ímpeto perdido durante a década de 1990, quando a introversão da diplomacia brasileira em direção à África resultou no retraimento desses postos diplomáticos. Esse ponto positivo da atuação brasileira é matizado pela aparente fragilidade estrutural desses novos postos, seja por seu tamanho diminuto, seja, principalmente, em função do contingenciamento de recursos disponibilizados à pasta das Relações Exteriores, o que leva a uma oscilação do protagonismo brasileiro por

CSNU (SENADO FEDERAL, 2017, p.40). Vale ressaltar que o estudo apresentado pelo Senado não detalha as fontes utilizadas, assim como não detalha procedimentos metodológicos, o que levanta dúvidas sobre a solidez dos dados apresentados para auferir o resultado de cada uma das votações. Por exemplo, quando aborda a eleição para o cargo de diretor-geral da OMC, a pesquisa parece utilizar dados da primeira rodada de votação, na qual se apresentaram nove candidatos, inclusive candidatos da Ásia e da África, dispersando o voto em *clusters* que tenderam a apoiar o candidato de sua região. Na rodada final, entre o mexicano Hermínio Blanco e Roberto Azevêdo, o Brasil angariou em peso os votos do mundo em desenvolvimento, inclusive o de muitos países no qual havia aberto novas representações diplomáticas. Como o estudo do Senado não informou corretamente suas fontes, trata-se de uma inferência possível a partir dos dados finais apresentados, os quais não são satisfatoriamente consistentes.

meio desses novos postos. Conclui-se, a partir dos Relatórios de Gestão do Itamaraty, sobretudo aqueles dos anos 2014 em diante, que a expansão da rede de embaixadas sem o devido aporte financeiro pode gerar efeitos inesperados e indesejados ao capital diplomático brasileiro, uma vez que aumenta a expectativa dos países recipiendários e cria uma demanda por cooperação que, em muitos casos, o Brasil é incapaz de prover. Logo, a expansão dos postos diplomáticos deveria ser compreendida de crítica, em toda sua complexidade, de forma a evidenciar as oscilações e os percalços da diplomacia brasileira em sua política para o vetor do Atlântico Sul. Uma agenda de pesquisa pormenorizada sobre esse tema faz-se necessária, inclusive para nortear o debate público sobre o futuro desses postos diplomáticos, em tempos de restrições orçamentárias severas impostas pela Emenda Constitucional nº95, aprovada em dezembro de 2016²⁵¹.

Já sobre as visitas presidenciais, os resultados apresentados demonstram que esse é um dos raros indicadores onde o Brasil supera, por margem significativa, os outros países analisados. Isso confirma tanto o ativismo presidencial durante a gestão Lula quanto a aparente “normalização da curva” de visitas presidenciais durante a gestão Dilma e uma “curva deprimente” pós-*impeachment*. É possível afirmar, à luz desses dados, que a agenda presidencial de Lula deu uma visibilidade inédita para o Brasil e que a euforia em relação à posição do país na região está correlacionada a essa liderança pessoal exercida pelo ex-presidente. Aparentemente, criou-se, como no caso da expansão das embaixadas, uma expectativa política que parece estar acima das capacidades materiais do Brasil no médio prazo.

Há espaço para aprofundar uma agenda de pesquisa, conceitual e empírica, sobre as visitas presidenciais, evoluindo a análise de uma constatação quantitativa para uma abordagem qualitativa profunda que permita um novo olhar sobre o impacto das visitas presidenciais nas relações internacionais contemporâneas. Além disso, incluir a visita de outros agentes importantes (como o Ministro de Relações Exteriores e o Ministro da Defesa) pode contribuir para um melhor entendimento da agenda brasileira na região. Por fim, a forte correlação entre uma agenda presidencial ativa e a retenção de certo capital político retido pelos líderes mesmo após o término de seu mandato – correlação visível sobretudo no caso de Lula, Sarkozy e Blair – apresenta um aspecto pouco estudado sobre os efeitos da diplomacia

²⁵¹ A EC.95/2016 criou um novo regime fiscal, de forma a limitar os gastos públicos federais. Pelos próximos 20 anos, até 2036, os gastos públicos serão apenas reajustados de acordo com a inflação, tendo por base o orçamento de 2016, impedindo, portanto, o crescimento real das despesas federais. Para uma leitura crítica sobre a Emenda e os seus efeitos sobre o Executivo Federal, ver Mariano, 2017.

presidencial. Trata-se de um trabalho empírico minucioso, ainda por ser realizado, de forma a compreender melhor esse fenômeno.

Na próxima seção, analisar-se-á o aspecto multilateral da inserção diplomática brasileira no Atlântico Sul, complementando a avaliação da performance da diplomacia brasileira na região.

3.6. Multilateralização e instrumentos regionais de cooperação

Nós precisamos acreditar que as nossas reuniões não são inúteis. Muitas vezes nós gostamos de participar de reunião, achando que vamos sair da reunião com algum benefício imediato, e não é possível. Nós temos que construir essa possibilidade de que o benefício imediato seja um benefício duradouro, seja uma relação política, cultural, comercial forte. [...] Nós temos mais similaridades, nós temos mais possibilidades, nós somos mais iguais e, portanto, nós poderemos fazer muito mais se nós acreditarmos que essa relação pode ser uma coisa muito forte. [...] Nós diluímos, dispersamos a nossa força, a nossa possibilidade por falta de relação política, por falta de entrosamento.

Luiz Inácio Lula da Silva, discurso de abertura na Cúpula América do Sul-África, em 2010, Venezuela²⁵².

Na última década, um surto de novas instituições, reuniões, agrupamentos e iniciativas regionais deram novo fôlego ao multilateralismo. No plano teórico, a expansão da diplomacia de cúpula, sobretudo por meio da proliferação de instâncias decisórias e foros de debate de alto nível, seria fundamental para definir os contornos da nova ordem internacional, ao criar e difundir normas, em nível regional ou global, ao norte e ao sul. Contribuíram, também, como plataformas para legitimar a soberania estatal em diversos temas (ACHARYA, 2005) e para promover agendas específicas de política externa (*agenda-setting*) (POLLACK, 1997). Criar-se-ia, assim, uma miríade de clubes e redes diplomáticas de “geometria variável”; a formação dessas diversas coalizões refletiria a multidimensionalidade da agenda internacional e as transformações do sistema internacional, principalmente a maior difusão de poder, inclusive entre atores do Sul global (SILVA, 2015, p. 178).

A criação desses mecanismos também seria uma estratégia preferida por potências médias e emergentes – enquanto “empreendedores normativos” - para aumentarem seus recursos de poder, contornando, no pós-Guerra Fria, a hegemonia militar dos EUA²⁵³ (PECEQUILO, 2008). Jogariam, assim, uma espécie de “revisionismo *soft*”, operando nas fissuras do sistema internacional, de modo a aumentar o poder de barganha dos periféricos e emergentes, ao balancear o poder dos países centrais, ou pelo menos ao aumentar o custo do unilateralismo por parte de uma potência hegemônica (PAPE, 2005). O *soft balancing*

²⁵² Disponível em: <goo.gl/uui3Nk>. Acesso em 15 nov. 2017.

²⁵³ Multilateralização que pode ocorrer à revelia da hegemonia estadunidense, ou, como salienta a própria autora (PECEQUILO, 2008, p.144), baixo o consentimento, tácito ou explícito, de Washington.

assumiria, em muitos casos, as formas de um “*institutional balancing*” que visaria reequilibrar pressões sistêmicas ou dissuadir ameaças regionais por meio do robustecimento de instituições multilaterais e de clubes regionais que aumentassem a interdependência econômica e securitária entre os atores de uma região, favorecendo, desse modo, o equilíbrio de preferências e a rotinização de identidades que balizam as percepções de ameaça em um determinado espaço geográfico ou em determinado tema da agenda externa (HE, 2008).

Como aponta Hurrell (2010, p.137), um dos indicadores mais robustos do novo perfil internacional do Brasil foi, justamente, seu ativismo em diversos foros internacionais, durante a década de 2000. Nesse período, o Brasil ganhou acesso ou aumentou seu peso nas principais instâncias decisórias globais – como na OMC, no FMI, no Banco Mundial –, patrocinou e conduziu agrupamentos negociadores – como o G20, o G4 ou a Coalizão da Nova Agenda – criou reuniões multilaterais amplas – como a Cúpula ASPA, com os países do Oriente Médio, o a Cúpula ASA, entre países da África e da América do Sul –, ou grupos de articulação de emergentes – como o IBAS –, entre diversas outras iniciativas. Por meio dessas plataformas, o Brasil buscava legitimar suas credenciais como ator global e praticar um revisionismo *soft* adaptado à sua realidade de poder (mais especificamente, adaptado à sua debilidade militar por um lado e ao seu capital diplomático e prestígio por outro). Em relação à política externa brasileira para o continente africano, a multilateralização representaria, teoricamente, um salto qualitativo da agenda de “parcerias seletivas” com os países africanos (MIYAMOTO, 2009, p.33), que marcou os anos 1990, para uma agenda ampla, plurilateral, que objetivaria colocar o Brasil como líder regional.

No caso específico do vetor atlântico das relações exteriores, ao menos duas iniciativas brasileiras merecem destaque, de acordo com o objeto desta tese: a CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa), sobretudo por seu papel crescente em relação aos temas de defesa, sobretudo em relação à segurança marítima; e, com maior relevância, a reativação da ZOPACAS – a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul –, em 2006. Nos próximos parágrafos, analisar-se-ão essas iniciativas – com destaque, naturalmente, para a revitalização da ZOPACAS, em função de sua proximidade com o objeto central deste trabalho – e, em seguida, traçar-se-á um breve paralelo entre os esforços brasileiros de multilateralização das relações com o eixo atlântico e os esforços das outras potências selecionadas por esta tese.

3.6.1 A revitalização da ZOPACAS

No capítulo 2.1, abordou-se a trajetória que levou à criação da ZOPACAS, assim como o seu desenvolvimento, lento e de pouca densidade, até 1998, ano em que aconteceu a V Reunião Ministerial do mecanismo. Depois desse encontro, esse instrumento multilateral entrou em uma longa fase de hibernação, durante a desinteressada presidência argentina da Zona, congelamento que durou oito anos.

Em 2006, a ZOPACAS seria reativada, por meio de um convite da chancelaria angolana – “a Iniciativa de Luanda” –, que propôs uma série de seminários preliminares em Nova Iorque, Montevideu e Buenos Aires - que acabariam resultando na convocação de uma nova reunião ministerial para relançar diplomaticamente o mecanismo. Luanda assumiu a presidência do grupo, substituindo a Argentina e resgatando a iniciativa, agora em um contexto político e econômico positivo em ambos lados do oceano, bem diferente daquele cenário de estagnação que predominou a agenda externa dos países do sul-atlântico, na década de 1990. Chama a atenção a iniciativa ter partido de um país que, até então, tinha pouco protagonismo nos assuntos de segurança da região e que era visto, durante os anos da Guerra Fria, como um dos principais focos de instabilidade no Atlântico Sul. A proposta angolana surge meses depois que Luanda ingressa na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e se torna um importante ator na exploração de petróleo *offshore*. Assim, a proposta angolana seria fruto da combinação de um momento de bonança econômica e de otimismo político na costa africana, acrescido das ambições de Luanda de ter um papel regional de maior alcance. Como relata diplomata brasileiro em Luanda, Angola criou grandes expectativas sobre a reunião; ao comentar sobre as reuniões preliminares à VI Reunião Ministerial; diz o diplomata

Compareci hoje ao encontro, presidido pelo Chanceler João Bernardo de Miranda, que se fez acompanhar por ambos os Vice-Chanceleres e pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores. A cúpula do Ministério das Relações Exteriores e a convocação de todo o Corpo Diplomático de Luanda indicam a grande importância que o Governo angolano atribui ao evento que hospedará²⁵⁴.

²⁵⁴ Como relata diplomata brasileiro em Luanda, Angola criou grandes expectativas sobre a reunião; ao comentar sobre as reuniões preliminares à VI Reunião Ministerial, diz o chanceler: “compareci hoje ao encontro, presidido pelo Chanceler João Bernardo de Miranda, que se fez acompanhar por ambos os Vice-Chanceleres e pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores. A cúpula do Ministério das Relações Exteriores e a convocação de todo o Corpo Diplomático de Luanda indicam a grande importância que o Governo angolano atribui ao evento que hospedará”. Telegrama nº 591, 07/06/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2007.

Assim, em 2007, teria lugar a VI Ministerial da ZOPACAS, relançando oficialmente o mecanismo na agenda regional. Em 2013, na abertura do sétimo encontro, em Montevidéu, o então embaixador Antonio Patriota defendeu que a realização do evento:

Comprova, uma vez mais, o compromisso dos países africanos e sul-americanos com a identidade sul-atlântica. [...] Tudo isso confere relevância ainda mais evidente à Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, da qual o Brasil se orgulha de ser um dos iniciadores. [...] Há, no Atlântico Sul, um enorme potencial a ser realizado. E é o caso de perguntar: se não o fizermos, quem o fará? É fundamental o compromisso e o engajamento de todos. Nossa cooperação não se fará por si própria, sem nossa iniciativa e sem nossa condução. Se não tomarmos, nós mesmos, a dianteira desse processo, estaremos abrindo espaço para que outros países ou outras iniciativas terminem por definir nossa agenda, provavelmente segundo perspectivas que não serão as nossas. Não nos podemos aceitar o risco de permitir que se passem, novamente, tantos anos sem nos reunirmos (PATRIOTA, 2016).

O tom do discurso é salutar, exaltando a ZOPACAS e colocando-a, ainda que veladamente, como um contraponto à influência dos países da OTAN no espaço sul-atlântico. Contudo, para além das manifestações públicas das autoridades brasileiras, telegramas diplomáticos²⁵⁵ consultados por esta tese sugerem hesitação por parte dos negociadores brasileiros em relação à reativação da ZOPACAS, contrariando o tom do discurso brasileiro e, também, de parte da bibliografia que exaltou o Brasil como líder e entusiasta da ZOPACAS. Apesar da retórica reverencial às possibilidades de cooperação no Atlântico Sul encontrada em algumas correspondências²⁵⁶, a diplomacia brasileira teria atuado de modo cauteloso, buscando um equilíbrio sensível entre, por um lado, a expectativa dos países africanos e, por outro, as prioridades da agenda externa brasileira, sobretudo levando em consideração os possíveis custos de um instrumento multilateral de grande alcance no Atlântico Sul, o que poderia sobrecarregar a diplomacia e, principalmente, os cofres brasileiros. Assim, o Brasil preferiria um arranjo no qual a ZOPACAS permanecesse com baixo grau de institucionalização, sem comprometer o país com compromissos exageradamente onerosos ou demandas grandiosas às quais não teria como honrar.

²⁵⁵ Parte importante dos telegramas sobre a negociação com as ZOPACAS, sobretudo os documentos com as diretrizes negociadoras estabelecidas pelo MRE e pela delegação brasileira nas Nações Unidas, permanece inacessível, na data de fechamento desta tese, em função do grau de sigilo atribuído pelas autoridades do Itamaraty.

²⁵⁶ Telegrama nº 681, 04/07/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2007, caixa 29.

Nesse sentido, o telegrama número 697 de julho de 2007, entre o Itamaraty e a embaixada brasileira em Angola²⁵⁷, aduz a reticência do Brasil com o entusiasmo sobretudo de Angola e da Namíbia acerca da reativação da ZOPACAS; entre os problemas apontados pelos diplomatas brasileiros, cita-se: a falta de separação e clareza sobre temas de defesa e segurança no seio do organismo; a amplitude do combate à criminalidade transnacional nos documentos da negociação; e, finalmente, menções específicas para que se retirasse ou se alterasse o teor de um parágrafo do documento negociador acerca da exportação de armas leves na região, o que poderia ferir interesses da indústria brasileira.

Em outro telegrama²⁵⁸, de maio de 2007, a embaixada brasileira em Luanda reporta a frustração dos angolanos com a fria recepção do Brasil sobre a preparação da reunião de reativação da ZOPACAS e sobre os pedidos de cooperação na área de segurança. Diz o telegrama, que vale ser lido em sua integralidade:

Tendo em vista a realização em Luanda, em 18 e 19 de junho próximo, da VI Reunião Ministerial da ZOPACAS, permito-me solicitar a atenção da Vossa Excelência para o sentimento de frustração predominante no Governo local pela falta de reação do Governo brasileiro às sucessivas solicitações de cooperação bilateral em temas que, no âmbito multilateral, serão de consideração da referida reunião. Refiro-me a temas que foram abordados no Seminário preparatório da reunião ministerial da ZOPACAS, realizado em Montevidéu. [...]. Entre os temas sobre os quais o Ministério do Interior de Angola tem insistentemente procurado obter cooperação do Brasil estão os de formação de quadros para o serviço de miração e estrangeiros e para o controle fronteiriço, na formação da Polícia Nacional, no combate ao narcotráfico e na luta contra o terrorismo internacional. Lembro que, por razões diversas, as solicitações apresentados pelo Ministério do Interior de Angola [...] não chegaram a ser atendidas. A partir de meados do ano passado, quando o General Roberto Leal Monteiro Ngongo assumiu a Pasta do Interior, a necessidade angolana da cooperação técnica brasileira vem sendo manifestada com maior intensidade.

Esse telegrama revela aspectos importantes da relação com Angola e que, em certa medida, são espelho do engajamento do Brasil no Atlântico Sul de modo amplo. Em primeiro lugar, vale salientar como a demanda por cooperação parte de uma iniciativa da contraparte africana; em diversos casos, o Brasil é procurado para ofertar cooperação, uma vez que, para os países africanos, essa seria uma forma de diversificar parcerias e diminuir a dependência em relação aos ofertantes tradicionais de cooperação, oriundos do Norte. Em segundo lugar,

²⁵⁷ Telegrama nº 697, 06/07/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2007, caixa 29.

²⁵⁸ Telegrama nº 476, 02/05/2007. De Embaixada brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores. Ano 2007, caixa 27.

chama a atenção a demanda por cooperação em temas que não são prioritários para o Brasil na agenda de segurança (levando-se em consideração a END e o Livro Branco do MD), tal como o terrorismo internacional; como já foi abordado no primeiro capítulo desta tese, muitos países africanos do Atlântico Sul consideram o tema do terrorismo uma prioridade no campo da segurança, o que os aproxima, em certa medida, da agenda de países da OTAN. Finalmente, o fato mais importante do telegrama supracitado é a “falta de reação” brasileira frente às demandas de Angola, às vésperas da reunião que revitalizaria a ZOPACAS, evidenciando um contraste importante entre o discurso oficial e a condução diária dos assuntos diplomáticos e de cooperação. Segundo um adido militar brasileiro, citado em mensagem de caráter reservado²⁵⁹, o Brasil acabaria propondo à Angola um acordo-quadro de defesa, de abrangência geral, como forma de responder aos anseios de Luanda e, assim, emplacar ao menos alguns projetos de cooperação que coubessem na agenda e no orçamento brasileiro; a hesitação, no entanto, mudaria de lado, uma vez que, feita a contrapartida brasileira, seriam os angolanos que passariam a demonstrar “indefinição em relação à proposta brasileira”, já que Luanda assinara um “acordo semelhante, de amplo escopo, com Portugal”, e os angolanos agora estariam interessados em acordos de cooperação com maior concretude, em pontos mais específicos de cooperação, receosos de que um acordo muito amplo seria letra morta que não atenderia às necessidades de Luanda.

Os telegramas que relatam e discutem a VI Reunião Ministerial da ZOPACAS trazem, igualmente, nova luz sobre os objetivos e as expectativas do Brasil naquele momento. A delegação brasileira foi chefiada pela então embaixadora do país nas Nações Unidas, a diplomata Maria Ribeiro Viotti. No discurso de abertura da reunião, o anfitrião – o chanceler angolano João Bernardo Miranda – teria arguido que a ZOPACAS deveria contribuir para que o a região transcendesse o mero “conceito geográfico e adot[asse] uma perspectiva geoestratégica” ampliada. Emendou em seu discurso, não deixando de causar surpresas, “opinião de que esse mecanismo de cooperação deveria estender-se a todos os países banhados pelo Oceano Atlântico”, não só do hemisfério sul, demonstrando, muito pronto, diferenças em relação a posição histórica do Brasil de tentar isolar o oceano de influências do Norte. O discurso reforça, portanto, a ideia de que a ZOPACAS seria, na visão dos angolanos (e de muitos países africanos), uma plataforma para atrair recursos e para colocar Luanda em

²⁵⁹ Telegrama nº 570, 06/06/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das relações exteriores. Ano 2007, caixa 29.

uma melhor posição de barganha enquanto ator internacional relevante, fosse ao norte ou fosse ao sul da bacia atlântica²⁶⁰.

Na ocasião, a embaixadora Viotti manifestou “o interesse na intensificação das relações entre as duas regiões” e defendeu o “apoio brasileiro à criação de reduzido Secretariado Executivo para a ZOPACAS, preferencialmente em Nova Iorque”, “reduzindo, assim, os custos operacionais²⁶¹” da zona, afastando a ideia de alguns países africanos, instados por Angola, de que o mecanismo viesse a ter um grupo de trabalho permanente que poderia evoluir para uma sede física, preferencialmente instalada na África. O telegrama nº. 697 da Embaixada brasileira em Luanda²⁶² evidencia as diferentes expectativas das chancelarias sobre a construção ou não de um Comitê Permanente, que poderia evoluir para uma sede física à medida que a iniciativa se fortalecesse.

Angola insistiu em incluir no Plano de Ação referência à criação de uma unidade coordenadora da Zona a ser estabelecida, a princípio, na capital do país que exerce a Presidência do turno. O tema foi objeto de prolongada discussão que evidenciou a diversidade de opiniões sobre a conveniência da proposta e sobre as eventuais implicações financeiras. Na discussão sobre o assunto, a delegação do Brasil expressou [...] apoio ao estabelecimento de escritório administrativo de pequeno porte, em Nova York, encarregado de facilitar o seguimento das diversas iniciativas a emanarem da reunião de Luanda. Diante do impasse, por insistência de diversas delegações, em particular da Argentina e do Brasil, o formato de tal unidade ficou a ser decidido.

No mais, a reunião limitou-se a adotar linguagem de caráter genérico sobre pontos de cooperação. Não deixou, no entanto, de haver pequenas discrepâncias entre a posição brasileira e demais delegações. Como salienta o telegrama, alguns temas que preocuparam o Brasil foram: “as diferentes características das legislações nacionais dos Estados membros, em particular no que se refere à [não] separação entre os temas de defesa e de segurança pública, de terrorismo e de outros delitos”; a questão sobre comércio de pequenas armas, tema no qual “por oposição explícita da Namíbia e Angola não foi possível substituir o teor do parágrafo 11 [...] referente à implementação de medidas a destruição de armas pequenas e munição em excesso”, tema que, possivelmente, se chocaria com os interesses exportadores

²⁶⁰ Reforçando a ideia, já trabalhada no primeiro capítulo, de que os países africanos estariam interessados em maximizar suas opções de cooperação.

²⁶¹ Telegrama n.683, 06/07/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores, 2007, Caixa 29.

²⁶² Telegrama n.697, 06/07/2007. De Embaixada Brasileira em Luanda para Ministério das Relações Exteriores, 2007, Caixa 29.

do Brasil nessa seara; finalmente, o Brasil defendeu salientar, em diferentes pontos do documento, “linguagem sobre a responsabilidade primária das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais”, em um esforço, aparentemente, de não criar expectativas exageradas sobre o alcance e as responsabilidades da ZOPACAS no campo da segurança internacional.

A VII Reunião Ministerial da ZOPACAS aconteceria somente em 2013, em Montevideu, com quatro anos de atraso. Em tese, as reuniões interministeriais da ZOPACAS deveriam ser retomadas bienalmente; a VII Ministerial só voltaria a acontecer, contudo, seis anos após a reunião em Angola, ainda que alguns eventos regionais e seminários, em níveis burocráticos e decisórios mais baixos, tivessem acontecido nesse longo intervalo. Apesar desse retardamento, a declaração final volta a apresentar um entusiasmo regional, inclusive citando, em seu artigo 4º, que as reuniões do mecanismo poderiam se tornar anuais²⁶³. Em termos pragmáticos, a Declaração de Montevideu repete o tom abrangente, porém genérico, da Declaração de Luanda, colocando a ZOPACAS como um mecanismo multinível, multitemático e, portanto, sem um foco estratégico claro. Diz o documento, em seu artigo 13:

Agree that the Zone must be a forum for the development of cooperation among its Member States in areas such as science and technology, education, capacity building, coastal surveillance, environment, defense, strengthening of national institutions, trade, sports, tourism, economy, communications, transport, culture and political dialogue, recalling the strong potential the South Atlantic presents for the socio-economic development of the Member States of the Zone.

Após a VIII Reunião Ministerial de Montevideu, Cabo Verde deveria ter sediado a nova reunião em 2015. Esse encontro, porém, foi adiado e permanece, até a data de fechamento desta tese, sem nenhuma previsão para sua realização²⁶⁴. Demonstra, portanto, a dificuldade de manter a periodicidade e a constância dos encontros da Zona, que foi alardeada como o carro-chefe do novo protagonismo brasileiro no Atlântico Sul.

²⁶³ “Expressing the view that this initiative should be held annually, with a view to intensifying dialogue and cooperation among Members of the Zone on issues of relevance to the Zone and to the international agenda”. O texto final de Montevideu é, contudo, contraditório, já que em outro artigo menciona que os países presentes “Agree to hold its Ministerial Meeting on a biennial basis”. Ou seja, o próprio texto final não parece ter recebido a devida correção por parte dos negociadores

²⁶⁴ Curiosamente, alguns meios de comunicação digital chegaram até anunciar que a reunião aconteceria. Em consulta ao Itamaraty, por meio da LAI (Protocolo nº 09200000992201740, 26 nov. 2017), o órgão brasileiro confirmou o adiamento por tempo indeterminado da reunião.

No âmbito das ações concretas, é preciso apontar o desenvolvimento de alguns seminários e reuniões²⁶⁵ que buscaram dar impulso aos estímulos gerados pela ZOPACAS. Nesse sentido, destacam-se, por exemplo, o Seminário de Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento da ZOPACAS – realizado na cidade de Salvador, em 2013 –; o Seminário sobre Missões de Paz oferecido aos países da zona, pelo Ministério da Defesa – em Salvador, em 2015 –; ou o Seminário sobre Segurança Marítima no Atlântico Sul, com o Comando do Controle do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM) – no Rio de Janeiro, em 2016. É possível notar, a partir da observação da realização desses eventos, dois aspectos importantes sobre a ZOPACAS até o momento: primeiro, como a realização dos seminários depende, quase exclusivamente, do papel do Brasil como anfitrião (e, consequentemente, como financiador); em segundo lugar, ainda que esses seminários sejam iniciativas louváveis, que podem produzir efeitos *spin-off* da agenda da Zona, especialmente no nível das burocracias cotidianas de política externa e de defesa (contribuindo para a conformação de comunidades de práticas de segurança), elas estão longe de constituir um processo de construção de um novo regionalismo no Atlântico Sul, demonstrando o quão incipiente a ZOPACAS permanece enquanto mecanismo aglutinador de uma região complexa.

Ademais, é preciso pontuar que muitas dessas iniciativas não partiram da ZOPACAS, mas, sim, nasceram de atividades isoladas da burocracia brasileira que, em alguns casos, foram posteriormente rebatizadas ou reinseridas para atender aos objetivos das resoluções da Zona. Ainda assim, poucas foram as ações decorrentes dos Planos de Ação de Luanda e de Montevidéu. Como sublinha Caldas:

É possível notar que certas áreas governamentais brasileiras possuem iniciativas e atividades que vão ao encontro dos objetivos da ZOPACAS. No entanto, a maior parte delas já existia anteriormente ou fora criada para outros fins. Poucos programas ou ações foram, até o momento, desenvolvidos diretamente para fazer frente às necessidades advindas dos compromissos assumidos naquele fórum. Mais alarmante do que isso é a constatação de que alguns compromissos assumidos na reunião de Montevidéu sequer saíram do papel, em áreas que afetam diretamente a economia e, principalmente, a segurança dos Estados-membros (CALDAS, 2013, p.24).

²⁶⁵ Iniciativas defendidas pelo então ministro Antonio Patriota, em seu discurso: “Num esforço de contribuir para revitalizar a ZOPACAS e dotá-la de caráter mais operacional e efetivo, o Brasil estará desenvolvendo, com base nos eixos temáticos de cooperação definidos no Plano de Ação de Luanda de 2007 e na Mesa Redonda de Brasília de 2010, programa de cursos de capacitação técnica e profissional, voltado a nacionais dos países da ZOPACAS. Esses cursos possuem o mérito de permitir ampla troca de experiências e boas práticas em áreas de interesse mútuo, em espírito de solidariedade e parceria” (PATRIOTA, 2013).

Os telegramas consultados por essa tese reforçam a perspectiva de que a ZOPACAS permanece como um instrumento de baixo grau de institucionalização e de que a diplomacia brasileira enfrenta constrangimentos materiais para adensar a iniciativa, além de um certo receio de criar expectativas demasiado grandes em torno da Zona. Esses documentos contrariam, portanto, a visão auspiciosa de alguns autores que viam na ZOPACAS uma *“platform [which] promotes a variety of concrete cooperation efforts in defence, security and development”* (ABDENUR et al, 2014, p.5). Ademais, percebe-se que, após a VIII Ministerial de Montevidéu, as iniciativas em torno da Zona perderam força, em função da forte desaceleração econômica e de uma postura menos engajada da diplomacia brasileira. Essa perspectiva contraria parte da bibliografia que, percebia a ZOPACAS em um processo de decolagem, afirmando que o *“Brazil began to exhibit a more evident predisposition towards the pickup of ZOPACAS during the subsequent ministerial meeting in Montevideo in 2013, with the aim of adding substance to the transatlantic agenda”*²⁶⁶ (SEABRA, 2017, p.314); coloca, igualmente, dúvida sobre o “grande interesse brasileiro em fortalecer a ZOPACAS, principalmente após o último encontro dos países membros em Montevidéu” (CARVALHO; NUNES. p.96); sobre como o “papel de destaque do Brasil na ZOPACAS tem se mantido nos últimos anos e [há] um considerável esforço brasileiro para consolidar seu papel de protagonista em um cenário de incertezas” (MOREIRA, 2017, p.355); sobre como o Brasil *“has stepped up efforts to revive ZOPACAS, as part of its broader effort to construct a South Atlantic identity”* (ABDENUR; MARCONDES; 2014, p.7); sobre como “desde que foi instituída formalmente, a ZOPACAS virou item prioritário da agenda de defesa do Brasil” (LIMA et al., 2017, p76); e, finalmente, sobre a “[clara] intenção dos países membros de manterem o projeto autônomo de defesa e desenvolvimento da região sul-atlântica [e como] um mecanismo efetivo de promoção dos valores do Sul de autonomia e soberania” (CALVETE, 2015, p.174). De modo geral, esses trabalhos parecem ter se limitado aos aspectos superficiais do discurso diplomático e a conceitos mais abstratos da cooperação, deixando de examinar os aspectos materiais subjacentes à iniciativa, elementos que propiciariam uma visão muito menos entusiasmada – e muito mais cética - da ZOPACAS

²⁶⁶ O mesmo autor, contudo, parece ter relativizado sua opinião em outro artigo, de 2017, ao dizer que “a ZOPACAS, apesar de resgatada da hibernação institucional em que se encontrava anteriormente, rapidamente se resignou ao mesmo padrão de inatividade após 2013. Longe de terem representado um erro em si mesmas, estas opções acabaram sobretudo por simbolizar a falta de *follow-up* ou comprometimento material do Brasil com a sustentabilidade futura que cada uma dessas estruturas requeria na prática” (SEABRA, 2017, p.215), hipótese corroborada pela presente tese.

enquanto mecanismo de cooperação. O que os documentos consultados por essa tese demonstram é que o Brasil se viu diante de uma demanda inesperada, originada nos países africanos (sobretudo de Angola e um momento de proliferação de iniciativas sobre o Atlântico Sul), o que abriu um novo e amplo flanco de cooperação multilateral para a diplomacia, a qual, naquele momento, estava muito mais concentrada na articulação multilateral da América do Sul/América Latina e na concertação política nos grandes foros globais, e que, em tese, preferiria um engajamento bilateral seletivo com a África Atlântica, de modo a dosar suas capacidades de ofertar cooperação.

Na realidade, seria possível sustentar a hipótese de que o Brasil não demonstrou grande entusiasmo pela iniciativa desde o começo e, nesse sentido, buscou moderar expectativas e enquadrar iniciativas já existentes ou subsequentes dentro do guarda-chuva simbólico da ZOPACAS, mas sem uma estratégia bem delineada. Mais do que uma revitalização e um rápido (e fugaz) ostracismo da ZOPACAS, poder-se-ia afirmar que a iniciativa não foi uma prioridade da inserção externa do país, que não contou com uma *grande estratégia* sobre a criação de uma região e, finalmente, não teve uma alocação de recursos condizente com as ambições do Brasil. Foi, portanto, mais uma das diversas iniciativas surgidas no período de extremo ativismo da política externa, sobretudo no segundo mandato do governo Lula. Houve algum efeito *spill-over* sobre a agenda das burocracias, sobretudo da Marinha e da própria Academia – que embarcou na narrativa auspiciosa sobre a iniciativa e legitimou o discurso da PEB sobre o Atlântico Sul -, mas o alcance verdadeiramente regional da iniciativa é baixo, muito aquém de uma potência que deseja se projetar como líder e potência insuladora na região²⁶⁷. Logo, não se sustenta a ideia de que a ZOPACAS não se concretizaria em função da pressão “de potências globais que contribuem para fragilizar” o instrumento, como sugerem alguns autores (MARTINS, 2017, p.233), mas de que o instrumento não avança em razão de sua complexidade e de insuficiências da política brasileira, um ativismo que, infelizmente, careceu de foco e de uma grande estratégia que delineasse a ação do país.

3.6.2 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

²⁶⁷ A iniciativa brasileira coincidiu com diversas ações de outras potências e de outros organismos regionais organizados pelos países africanos, que começaram a despontar em grande número de 2007 em diante. Demonstra-se, portanto, que a ZOPACAS e o interesse brasileiro no Atlântico Sul não é uma exclusividade brasileira, mas mais uma iniciativa em um momento de ativismo sistêmico no entorno da região. O tema será trabalhado com maior detalhe no Capítulo 4 desta tese.

Durante a década de 1990, a maior iniciativa multilateral do Brasil na região foi a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em 1996, movimento que consolidava uma aproximação cultural e diplomática com os países africanos, ainda que, do ponto de vista material, fosse um projeto de pouca densidade política e econômica (DOPCKE, 2002). Para Miyamoto (2009, p.33), “a CPLP pode ser entendida como um grupo que pode, em momentos variados, dar substancial apoio às pretensões brasileiras em nível mais geral”, funcionando como plataforma de suporte a pleitos soberanos brasileiros. De certa forma, a CPLP representou um ponto fora da curva na década que Saraiva (2012) chama de “silêncio atlântico” da PEB do final do século XX.

Para Miyamoto (2009, p.40), apesar da multidimensionalidade temática do mecanismo, a CPLP permaneceria um instrumento estruturado sobretudo em torno de cooperação cultural²⁶⁸, a partir da qual o Brasil esperaria retirar dividendos indiretos de apoio político em outros temas globais.

não seria incorrer em erro afirmar que as expectativas brasileiras em relação à CPLP como um todo restringe-se mais aos aspectos culturais, tanto é assim que grande número de programas em execução o são justamente nessas áreas. O retorno tanto econômico quanto estratégico é sensivelmente reduzido, e as expectativas são baixas – não se constituindo, portanto, nas verdadeiras forças motivadoras da atuação da política externa brasileira junto à CPLP. Pode-se imaginar que, ao operar junto aos países da CPLP e, pelo fato de seus membros pertencerem a várias organizações internacionais, o Brasil poderia a partir daí ampliar seu espaço de atuação, obtendo, portanto, resultados indiretos (MIYAMOTO, 2009, p.40).

Contudo, vale observar como CPLP tem empreendido iniciativas específicas em relação à segurança marítima, até com maior contundência do que a ZOPACAS. Destaca-se, nesse sentido, a realização dos Simpósios das Marinhas da CPLP, cuja primeira edição ocorreu em 2008, por iniciativa de Portugal. Desde então, o encontro repetiu-se mais quatro vezes: 2010, em Angola; 2012, no Rio de Janeiro; 2015, em Moçambique; e, em 2017, no Rio de Janeiro, novamente. Ademais, as Marinhas dos países da Comunidade firmaram compromisso de manter a reunião bianualmente, sempre com encontros de três dias, de forma a adensar a cooperação de longo prazo. Trata-se, portanto, de uma iniciativa importante, que a ZOPACAS, muito mais ampla, ainda não conseguiu replicar. Apesar de louváveis, esses

²⁶⁸ Outros autores, como Dionísio (2014, p.296), possuem uma visão mais ampla sobre a CPLP, destacando que sua identidade ultrapassa a questão do patrimônio cultural (a língua e o povo) também o próprio mar enquanto símbolo de ligação identitária e ativo de cooperação.

simpósios – rebatizados, a partir de 2015, de “Conferências das Marinhas da CPLP” – possuem , ainda, baixa implementação de ações²⁶⁹. Como aponta Dionísio:

A Conferência das Marinhas permanece apenas como um amplo fórum de discussão, e ainda dependerá da dimensão política para que esses projetos sejam iniciados já que essa Agenda de Segurança e Defesa da CPLP para o ambiente marítimo irá requerer recursos e regulamentações jurídicas internas dos Estados membros (DIONISIO, 2009, p.283).

A CPLP padece de problemas semelhantes aos da ZOPACAS, talvez menos graves em função de sua institucionalidade mais bem assentada, por agregar um número menor de países, o que custos e focaliza esforços²⁷⁰, e da divisão dos custos da cooperação entre Brasil e Portugal. Ainda assim, telegramas diplomáticos reportam frustração parcial de países africanos em função da falta de implementação de cooperação efetiva por parte do mecanismo²⁷¹.

Vale remarcar que, em perspectiva comparada, a CPLP seria mais relevante para Portugal do que para o Brasil, enquanto plataforma diplomática. O Brasil é um país de dimensões (territoriais, estratégicas, econômicas) e ambições globais; logo, a CPLP seria mais uma de suas múltiplas frentes de ação diplomática brasileira. Já para os portugueses, a CPLP seria uma das poucas opções para que Lisboa seja um ator diplomaticamente relevante no cenário internacional, atuando como “enquadramento institucional que reúne as condições necessárias à defesa da lusofonia e ao desenvolvimento da língua portuguesa como patrimônio cultural, e fator de projeção estratégica, cujo desenvolvimento importa tanto a Portugal” (SANTOS, 2004, p.123). Para os lusos, a CPLP seria o elo institucional que poderia aproximar a OTAN e o Atlântico Sul, ligação na qual Portugal se ofereceria como ponte entre esses dois polos. Tanto que, como remarca Dionísio (2015, p.65) a CPLP possuiria uma dupla dimensão enquanto cooperação sul-sul e cooperação entre antigas colônias e metrópoles, o que, certamente, adiciona dose de pós-colonialismo às leituras sobre o mecanismo.

²⁶⁹ Nesse mesmo contexto, salienta-se a aprovação – e implementação ainda superficial – de outros documentos como Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (2006), a Estratégia da CPLP para os Oceanos (2010), e a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa” (2015).

²⁷⁰ Como ressaltam Kirchner e Domínguez (2014, p.163), organizações regionais têm maiores chances de sucesso quanto maior for sua interdependência político-econômica e quanto menor for o grau de dispersão de interesses entre os seus membros.

²⁷¹ Para aprofundar leituras sobre a CPLP e a cooperação com os países de língua portuguesa, em um recorte recente, consultar Mota (2009) e Rizzi (2012).

Já para o Brasil, a CPLP seria um *overlap* com a ZOPACAS, porém, curiosamente, a presença de iniciativas mais focalizadas e o menor número de países envolvidos facilitaria a apresentação de propostas nesse mecanismo, uma vez que os custos de cooperação seriam menores do que aqueles da ZOPACAS. A constância dos encontros da CPLP e, sobretudo, das Marinhas do mecanismo, corroborariam essa hipótese.

Além de comparar as duas iniciativas brasileiras – ZOPACAS e CPLP – entre si, é fundamental analisar essas ações *vis-à-vis* às iniciativas de outras potências. Isso ajuda a colocar os projetos brasileira em perspectiva sistêmica, de modo a evidenciar a crescente concorrência entre potências na região.

3.6.3 China, EUA, França e Reino Unido: outros projetos de multilateralização das relações com o continente africano.

A China é, atualmente, o país em maior ascensão diplomática e econômica na África. A principal iniciativa de multilateralização das relações chinesas com a África é o *Forum on China-Africa Cooperation*, o FOCAC. O mecanismo foi criado em 2000, com o primeiro evento sediado em Pequim. Desde então, ocorreram seis reuniões, a cada três anos: 2003 na Etiópia; 2006 em Pequim; 2009 no Egito; 2012 novamente em Pequim; e 2015 em Johannesburgo. A iniciativa inclui todos os países africanos²⁷², incluindo a representação da União Africana²⁷³, extrapolando, portanto, o recorte sul-atlântico. Segundo Grimm (2011), a primeira proposta de uma reunião coletiva entre China e os africanos teve origem ainda nos anos 1990, por meio de uma sugestão dos etíopes; até então, os chineses preferiam o engajamento seletivo com parceiros bilaterais estratégicos. No início dos anos 2000, a projeção global de Pequim e o crescimento exponencial das relações econômicas com o continente africano, tratadas em capítulo a seguir, levaram a uma modificação na postura dos chineses, que passaram a apostar em uma grande reunião de cúpula para marcar uma posição no continente, fato que suscitou a competição de outros atores externos, tanto no Ocidente quanto no Oriente (principalmente com Japão e Índia).

O FOCAC possui um foco majoritariamente econômico, sendo a principal plataforma para reposicionar a China como principal investidor e aglutinador externo do continente

²⁷² Com exceção de Suazilândia e Burkina Faso, dois países que ainda mantêm relações diplomáticas com Taiwan.

²⁷³ Um dos projetos simbólicos do FOCAC foi, justamente, a construção da nova e moderna sede da União Africana, na Etiópia, projeto finalizado em 2010.

africano. Apesar desse viés econômico, a iniciativa passou a incorporar, paulatinamente, objetivos políticos (aumentando as sinergias e o apoio africano a pleitos chineses em outros níveis multilaterais (MONTENEGRO; ALVES, 2016, p.160), inclusive na área de segurança e defesa, reforçando a ideia de que a cooperação em segurança vem, para os chineses, no esteio de seus interesses econômicos vitais na África.

Os assuntos de segurança aparecerem pela primeira vez, ainda que *en passant*, na declaração final da terceira reunião do FOCAC, em 2006, mesmo ano em que os chineses lançaram seu primeiro “*white paper*” delineando seus principais interesses na relação com a África. Seis anos mais tarde, em 2012, os chineses anunciaram a criação da *Initiative on China-Africa Cooperative Partnership for Peace and Security*, iniciativa que visa multilateralizar a cooperação de defesa com a África. Em 2015, na ministerial de Johannesburg, a China prometeu aumentar a cooperação na área de defesa por meio do investimento de US\$ 60 milhões para o fortalecimento da *African Standby Force*, comandada pela União Africana. Assim, a China adota, simultaneamente, um duplo modo de ação: por um lado, continua a centrar esforços com parceiros bilaterais; por outro, utiliza o FOCAC para multilateralizar seu discurso e imagem de parceiro do continente africano, aproveitando, inclusive, o elo direto com a União Africana para facilitar a implementação de projetos e, assim, imprimir a imagem de parceiro do continente. Pelo lado dos países africanos, concentrar a cooperação com a União Africana poderia acelerar e dar maior aplicação prática a projetos de paz e segurança, ainda que isso represente a canalização de menos financiamento na seara bilateral e, portanto, uma disputa por responsabilidades e recursos dentro do espaço africano (IKOME, p.202).

Para alguns autores (CHUN, 2017; ALDEN, YIXIAIO, 2017), a China passou a dar maior atenção aos assuntos de segurança na agenda do FOCAC em função de seu maior envolvimento em missões de paz e intervenções em território africano, sobretudo no Mali e no Sudão do Sul. Haveria, nesse sentido, um desafio para a política externa da China de balancear seu discurso de não intervenção com ações cada vez mais incisivas no continente; assim, o FOCAC continuaria sendo um encontro focado na economia mas que também passaria a dedicar alguma atenção aos temas de segurança. representando um adensamento das relações com a África, cujos desenvolvimentos ainda não são totalmente previsíveis.

Apesar de resultados e da constância das reuniões, a bibliografia especializada aponta alguns problemas do FOCAC. Primeiro, a dificuldade de um *follow-up* adequada das promessas chinesas, sobretudo por parte dos países africanos, que ainda contam com

mecanismos institucionais pouco efetivos para implementar as decisões do fórum; em segundo lugar, o aspecto majoritariamente assimétrico da iniciativa, já que a China – principalmente o *China Eximbank* - detém poder de veto sobre os projetos, além de uma postura basicamente reativa dos países africanos em relação aos comandos do capital chinês. Como sói acontecer quando um país se propõe a ser único *paymaster* da cooperação ou as assimetrias são demasiadamente grandes, o mecanismo de articulação e diálogo acaba se tornando um instrumento de políticas *top-down*.

Mesmo com esses problemas, o FOCAC continua a ser uma iniciativa importante para a consolidação da posição chinesa na região, constituindo-se como um contrapeso à presença ocidental e uma das mais ousadas tentativas de multilateralização. O fórum ganhou tal dimensão que, em 2012, a União Europeia requisitou participar da reunião como membro-observador; os chineses recusaram esse *status* aos europeus, limitando o convite apenas à sessão de abertura do evento, mas mantendo o encontro fechado a outros “competidores externos”.

Os EUA, por sua vez, tentaram emular e contra-atacar a iniciativa chinesa do FOCAC com a criação da “Cúpula de líderes dos EUA e África” (*US-Africa Leaders Summit*), em 2014. O encontro reuniu 50 países africanos, sendo que quase todas as delegações enviaram seus Chefes de Estado como representantes, evidenciando a tentativa de manter o *high profile* da reunião. Trata-se, portanto, de uma iniciativa reativa – um *catch-up game* (TOPAZ, 2014) - de um país que viu sua influência e sua posição hegemônica ameaçada pela emergência de outros atores, sobretudo os chineses.

A Cúpula assumiu o mesmo caráter multitemático do FOCAC e a mesma proeminência dos assuntos econômicos, já que os EUA vem perdendo espaço nas trocas comerciais com a África. Os temas de segurança também fazem parte da declaração final dos encontros, sempre ressaltando a necessidade de cooperar para atacar ameaças transnacionais, o tráfico de drogas e o terrorismo, ou seja, “novas ameaças” candentes na agenda de segurança dos norte-americanos, além de sinalizar uma maior contribuição com *peacekeeping* na região, principalmente por meio do treinamento de tropas locais e do fortalecimento das capacidades da União Africana. Ao final do encontro, os EUA selaram compromissos de negócios e cooperação que totalizaram US\$ 33 bi, em uma clara tentativa de rivalizar com os números vultosos da cooperação chinesa. O presidente Barack Obama, quem foi o principal articulador da ideia do fórum em função de suas viagens a África em 2013, ainda utilizou de

um apelo pessoal para ressaltar os possíveis laços pessoais e identitários coma África, ao declarar em seu discurso de abertura do encontro:

I stand before you as the president of the United States and a proud American. I also stand before you as the son of a man from Africa. The blood of Africa runs through our family. And so for us, the bonds between our countries, our continents, are deeply personal (OBAMA, 2014 in: TOPAZ, 2014).

De fato, a reunião parece ter sido uma iniciativa pessoal²⁷⁴ do presidente Obama, o primeiro mandatário norte-americano a discursar na União Africana, tanto que não voltou a se repetir desde então. Em seu lugar, contudo, os EUA reforçaram uma série de encontros multilaterais de aproximação da sociedade civil, tal qual o *US-Africa Business Forum*, que tem acontecido bianualmente desde 1998, mas que recebeu uma nova roupagem e um novo impulso após a iniciativa de Obama. Assim, é possível perceber uma ligeira diferença nas estratégias entre EUA e China (e até mesmo o Brasil) na multilateralização das relações, uma vez que a organização da sociedade civil e o tamanho da burocracia externa dos EUA permitem um *follow up* maior das ações impulsionadas pelo presidente e, conseqüentemente, uma menor pró-atividade das cúpulas, enquanto outros países dependem mais da iniciativa do Executivo central para coordenar os negócios e a integração com a África (TAYLOR; WILLIAMS, 2004).

Outra iniciativa fundamental dos EUA na África foi a criação do AFRICOM, em 2008. O AFRICOM poderia ser tratado como uma plataforma exclusiva de cooperação militar²⁷⁵, e menos como um instrumento de multilateralização, especialmente por ser um modelo predominantemente *top-down* de cooperação. Contudo, em função do escopo da iniciativa e a sua importância para esquadrihar a política externa americana para a África, esse instrumento merece ser compreendido como uma iniciativa de Washington para elevar seu perfil na região e para dar prioridade ao continente. De fato, diferentemente de outros comandos regionais dos EUA, os quais são estritamente militares, o AFRICOM foi concebido como um instrumento híbrido, com funções civis e militares e responsabilidades que englobam coordenar ações do Departamento de Defesa e da USAID. De modo amplo, o AFRICOM reflete um problema – estrutural do “*foreign policy-making*” norte-americano, onde o Departamento de Defesa recebe um orçamento de aproximadamente dez vezes maior

²⁷⁴ Segundo o cientista político Martin Oloo, do Quênia, a política de Obama para a África foi capaz de “perceber os problemas da África”, mas o mandatário teria sido “constrangido” pela “falta de prestação de contas, a má governança e os desafios da liderança” no continente (in: O LEGADO, 2017).

²⁷⁵ Muitas dos projetos de cooperação serão comentados no próximo subcapítulo.

do que o Departamento de Estado, acarretando uma militarização da política externa americana (NYE, 2002).

O AFRICOM foi anunciado em fevereiro de 2007, quando George W. Bush disse que:

This new command will strengthen our security cooperation with Africa and help to create new opportunities to bolster the capabilities of our partners in Africa. Africa Command will enhance our efforts to help bring security to the people of Africa and promote our common goals of development, health, education, democracy, and economic growth. [...] we are creating a new command that address the challenges and opportunities of Africa (in: ADJAYE, 2011, p.79).

O AFRICOM seria resultado de diversas dinâmicas. Por parte dos estadunidenses, a criação do comando seria consequência de reformulações internas das capacidades americanas, além de possibilitar maior eficiência à estrutura militar do Departamento de Defesa e garantir um *framework* que unisse o tripé “segurança, desenvolvimento e governança”. No plano político, era um gesto simbólico para um continente que havia se tornado secundário no radar de prioridades dos norte-americanos em função da Guerra no Iraque e no Afeganistão. Para analistas de política externa, o AFRICOM teria surgido como uma resposta direto dos americanos às visitas de Hu Jintao à África entre 2006 e 2007, ao FOCAC e à sedução crescente dos chineses na África, além de o interesse sobre as crescentes descobertas de petróleo na costa ocidental africana²⁷⁶ (ADJAYE, 2011, p.80; OYEBADE, 2014, p.80). Na prática, o AFRICOM mantém atividades de cooperação e treinamento – e, por vezes, de presença militar e ações conjuntas – em pelo menos 49 países africanos (TURSE, 2013).

A construção da sede do AFRICOM constitui um capítulo particular. Inicialmente, muitos países africanos demonstraram ceticismo em relação ao centro, principalmente em relação à ideia americana de construir uma sede permanente em algum país da África Subsaariana, o que poderia trazer a presença permanente de um grande contingente de militares estadunidenses. As reações foram diversas: países como Senegal, Mali, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, Quênia e Djibuti esboçaram apoio, ainda que tímido, às ambições americanas; dois países foram mais vocais e cogitaram a hospedar o centro: no Magreb, a Argélia cogitou receber o centro; no Atlântico Sul, a Libéria demonstrou interesse, em função de suas relações históricas com Washington (OYEBADE, 2014), e, na África Oriental,

²⁷⁶ Essa última análise pode ser parcialmente contestada com as informações sobre as trocas comerciais entre África e EUA, abordadas em subcapítulo específico dessa tese, uma vez que as importações de petróleo africano pelos estadunidenses caíram drasticamente a partir de 2008.

Botsuana esboçou uma aproximação em troca de generosas ofertas de “ajuda humanitária” dos EUA²⁷⁷, mas ambos acabaram sendo desencorajados por seus vizinhos: países como Nigéria e Gana, além de organizações regionais, como a SACU²⁷⁸, opuseram-se publicamente contra a instalação do centro e pressionaram os países simpatizantes da ideia, em um episódio que relembra o caso das bases americanas na Colômbia e o contrapoder da UNASUL para articular e barrar a presença norte-americana.

Para contornar o impasse relacionado à instalação do centro de comando do AFRICOM, os Estados Unidos complementaram sua presença militar em nível bilateral, por meio da criação de aditâncias militares e de Escritórios de Cooperação em Segurança (*Office of Security Cooperation* – OSC’s). Juntos, as aditâncias e os escritórios especiais perfazem 38 países. No total, a rede do AFRICOM conta com mais de 1600 funcionários, civis e militares, e com um orçamento de US\$ 298 milhões para o ano de 2012 (GAO, 2013).

Ao final, o centro foi instalado em Stuttgart, na Alemanha, uma derrota diplomática para os EUA e que demonstra os limites da política estadunidense. É curioso traçar um paralelo do AFRICOM com a ZOPACAS: os países africanos sinalizaram simpatia à criação de um mecanismo permanente com o Brasil, porém Brasília rechaçou a ideia em função de suas limitações materiais; já os americanos queriam instalar uma portentosa sede de seu centro de cooperação na África, inclusive dispostos a investir quantias nada desprezíveis no país sede, mas foram desestimulados pelos africanos. Esse paradoxo é ilustrativo sobre as limitações entre vontade e ação, entre capacidade material e identidade discursiva, no que se refere à cooperação e à multilateralização das relações com a África.

O AFRICOM, assim como a Cúpula África-EUA, continua ativo e com diversas iniciativas de cooperação. Resta saber como a chegada de Donald Trump e sua guinada ao isolacionismo poderá afetar essas iniciativas, sendo que o primeiro documento lançado pela nova administração mostrava uma postura cética em relação ao envolvimento norte-americano nos assuntos africanos, inclusive de segurança (COOPER, 2017). Por outro lado, é possível que a *rationale* de longo prazo das burocracias possa prevalecer, dando sustentação, ainda que com menos intensidade, ao engajamento de longo prazo, principalmente como forma de minar a crescente hegemonia chinesa na região.

²⁷⁷ Em um telegrama do Itamaraty para o MD, diplomatas brasileiros relatam com detalhes a campanha norte-americana pelo convencimento de Botsuana e manifestam alguma preocupação sobre a criação do centro na África. Telegrama nº 356, De Ministério das Relações Exteriores para Chefe de Gabinete do Ministério da Defesa, Ano 2007.

²⁷⁸ União Aduaneira da África Austral, formada por África do Sul, Namíbia, Lesoto, Botsuana e Suazilândia.

Já a França é o país com os planos mais ambiciosos de multilateralização de sua presença na África, principalmente no tocante às questões de segurança. Recentemente, a maior iniciativa dessa natureza por parte dos franceses foi a criação, em 2013, do Fórum Internacional de Dacar sobre Paz e Segurança na África²⁷⁹, realizado anualmente na capital senegalesa, banhada pelo Atlântico Sul. Essa iniciativa surgiu no esteio das operações das tropas francesas no Mali – a *Opération Serval*, com mais de quatro mil soldados franceses -, tendo servido para “vender a narrativa” francesa sobre a necessidade de uma intervenção militar urgente no Sahel (HENKE, 2017), episódio que despertou sentimentos antifranceses e que foi lido, por muitos especialistas, como resquícios do antigo imperialismo francês na região (PENNA; BADOU, 2014) e como uma nova postura militarista e proativa de Paris na luta contra o terrorismo (POWELL, 2017), ainda que, no discurso dos franceses, as ações realizadas no Mali tenham sido realizadas com a anuência não só do governo malinense, mas também com a concordância de outros parceiros regionais.

O Fórum de Dacar tem se sobreposto, ou *overlaped*, com as cúpulas França-África, que acontecem bianualmente desde 1973, não sendo, portanto, um fato novo da política externa francesa, mas, sim, um antigo instrumento, que servira aos interesses imperiais no auge da *Françafrique*. Desde 2010, a cúpula foi “renovada”, trazendo novos temas – principalmente assuntos de segurança – e com votos de uma nova postura francesa diante de seus parceiros africanos²⁸⁰ (BERNARD, 2010). A partir de 2013, o encontro passou a receber a designação de “parceria pela paz e segurança na África”²⁸¹, evidenciando a proeminência das iniciativas de segurança na agenda francesa para o continente, sinal de “securitização” e “militarização” da política externa para a região. Em 2017, a 27ª reunião aconteceu em Bamako, a qual reuniu em nível ministerial todos os países africanos, sendo que 35 países enviaram ao encontro seus chefes de Estado, corroborando o alcance do encontro. Junto com a iniciativa de Dacar, essas reuniões representam o movimento mais abrangente para a multilateralização da presença francesa, inclusive no tocante às questões de paz no continente. No campo da segurança, constam sete propostas sobre segurança internacional na declaração final do encontro de Bamako, evidenciando a importância do tema de segurança sobre outros assuntos, que receberam atenção menor; são as propostas: 1) a formação de pelo menos 20 mil soldados por ano; 2) reforçar a arquitetura africana de paz e segurança por meio da

²⁷⁹ Em francês, *Forum International de Dakar sur la Paix et la Sécurité en Afrique*.

²⁸⁰ No campo da simbologia diplomática, a cúpula que se chamava “*Sommet France-Afrique*” inverteu a precedência dos nomes, passando a se chamar “*Sommet Afrique-France*”. Uma “renovação” cosmética, mas com nenhum ou pouco impacto substancial no conteúdo da relação da França com o continente.

²⁸¹ Em francês, *Sommet pour la Paix et Sécurité en Afrique*.

assistência a organizações subregionais; 3) apoiar o fortalecimento das forças militares de reação rápida na África; 4) apoiar a segurança das fronteiras e a luta contra o tráfico de drogas; 5) lutar contra a pirataria marítima; 6) lutar contra o terrorismo; 7) encorajar a “reflexão estratégica” sobre o continente africano. Dentre as propostas da conferência, a mais relevante é a a promessa dos franceses de treinarem, anualmente, pelo menos 20 mil soldados africanos por ano, cifra, na prática, já é uma realidade, uma vez que em 2015, a França prestou formação a quase 30 mil soldados africanos.

Apesar de ser uma iniciativa proeminentemente de segurança, como aduz o nome da conferência, temas de economia e meio ambiente foram incluídos na pauta multilateral. Constatam, assim, propostas de financiamento de projetos para o meio ambiente, iniciativas para fomentar pequenas empresas na África, promessa de 20 bilhões em projetos de cooperação até 2021, entre outras iniciativas. Surgiu desses encontros, também em 2013, a Fundação África-França, organização com o intuito de fortalecer laços de cooperação e de intercâmbio econômico entre Paris e o continente africano. Todas essas ações corroboram a posição proativa da presidência de François Hollande em restabelecer um papel proeminente da França no continente africano, como já foi aludido no capítulo anterior.

O Reino Unido, por sua vez, é o país com os planos mais tímidos de multilateralização das relações com a África, corroborando aquilo que Taylor e William (2004, p.41) chamam de política externa “reativa, não-proativa” dos britânicos. A política britânica na região ainda continua fortemente concentrada nos países da *Commonwealth*, havendo dificuldades por uma multilateralização que inclua outros países. Uma das poucas ações dos britânicos nesse sentido foi a realização da Conferência Londres-Somália, em maio de 2017, que reuniu 42 países, a maior parte da África, em uma tentativa de criar um plano de médio prazo para a melhoria da segurança nesse país africano, ou seja, uma iniciativa focalizada em um problema específico do contexto da África oriental.

Mais do que ser proponente de um arranjo institucional próprio, o Reino Unido atua de modo multilateral apenas de modo indireto, por meio do financiamento de iniciativas de outros órgãos, como as Nações Unidas, o G8 (RANSBOTHAM et al., 2005, p.325) ou as conferências entre União Europeia e África, a qual o país deixará de participar caso se concretize o *Brexit*. Essa é, aliás, uma das questões futuras que definirá o engajamento do Reino Unido com a África; são duas possibilidades: a saída de Londres da União Europeia pode significar uma retração ainda maior da política externa dos britânicos ou, pelo contrário, pode significar uma tentativa desesperada dos britânicos de mostrarem algum papel proativo

com outros parceiros fora do escopo europeu. No mais, o Reino Unido continua preferindo um engajamento bilateral forte com aqueles países com os quais desfruta laços (coloniais) mais relevantes, como Sudão do Sul, Nigéria, Serra Leoa, Somália e África do Sul, ou ainda, por meio da criação de fóruns de escopo bilateral – como o *Angola-Reino Unido Forum*, ativo desde 1998. Do ponto de vista da análise, é curioso, portanto, que o único país que fala em termos de “Atlântico Sul” em sua estratégia militar tenha uma atuação tímida na multilateralização das relações exteriores com essa região.

Notas Finais

A multilateralização das relações com a África é uma das principais tendências do relacionamento do continente com atores externos, no início do século XXI. Com a exceção do Reino Unido, todos os outros países lançaram ou aprofundaram mecanismos amplos de cooperação e de diálogo com a África – seja Atlântica, seja subsaariana ou seja em sua totalidade -, com caráter quase sempre multidimensional, englobando temas variados como comércio, investimentos, meio ambiente e segurança. Nos casos apresentados, transparece como essas iniciativas de multilateralização surgem como projetos para dar maior visibilidade e legitimidade às ações dos atores externos, uma vez que servem para catalizar uma série de projetos que já acontecem no âmbito bilateral e, dessa forma, lançá-los em plataformas de maior alcance e prestígio internacional, ainda que em diversos casos representem sobreposição de esforços e de compromissos já assumidos. Nesse sentido, o caráter multidimensional da ZOPACAS não é uma exclusividade da iniciativa brasileira, mas uma característica bastante similar a de outros países.

A trajetória e os avanços e recuos da ZOPACAS constituem, contudo, um caso particular. Sua reativação foi celebrada por diplomatas e acadêmicos, e foi um dos impulsos por traz da renovação da agenda de pesquisa sobre o Atlântico Sul na academia brasileira. Sem retirar a importância simbólica da iniciativa, inclusive tendo em vista sua constituição histórica peculiar, fato é que a ZOPACAS continua a ser um instrumento simbólico ambicioso, porém pouco pragmático e muito aquém, materialmente, da agenda propugnada. A falta de *follow-up* das iniciativas propostas e a incapacidade de manter o compromisso de reuniões bianuais evidenciam a falta de concretude da proposta. Assim, fica claro, para esta tese, de que houve uma euforia diplomática, reproduzida extensamente pela Academia, de que a ZOPACAS transformaria a realidade de poder no Atlântico Sul e ensinaria a construção de

um nova regionalização no Atlântico Sul. A ZOPACAS se tornou, no máximo, em uma referência simbólica que passou a funcionar como rótulo para ações de cooperação dispersas, com parceiros seletivos, buscando dotar essas iniciativas de uma maior importância regional; na prática, porém, a Zona continua com baixíssima capacidade operacional e, ainda menos, enquanto mecanismo regional, limitando-se a ser uma carta de intenções sem um programa político claro e, mais grave, carente de uma disposição de compromisso de longo prazo.

A hipótese ampla para explicar esse comportamento da diplomacia brasileira apontaria que o Itamaraty estaria preocupado em não gerar expectativas exageradas nos países africanos, caso a ZOPACAS ganhasse maior densidade institucional, o que aumentaria a pressão de demanda sobre o Brasil, que não mostrava intenções de assumir os custos dessa cooperação e, assim, ser o *paymaster* da região. Esses documentos revelam, portanto, uma dissonância entre o discurso integracionista brasileiro e a *commitment capacity* do país, ou seja, a vontade de comprometer-se com uma estratégia de longo prazo, em um engajamento multilateral de grande escopo (NOLTE, 2006, p. 24), que demandaria aportes significativos do Estado brasileiro. Afinal, engajar-se multilateralmente com 24 países em uma ampla zona geográfica, com diferentes contextos e interesses nacionais, é um projeto ambicioso e, sobretudo, de altos custos. Pode-se, inclusive, identificar problemas similares entre a atuação brasileira no Atlântico Sul e a atuação regional do país na América do Sul: tal como apontam Fuccille et al. (2014, p.43), o Brasil acabou se apoiando em modalidades pouco institucionalizadas de governança, com ampla autonomia nacional (apesar de novos compromissos com mecanismos regionais), além de não ter garantido o aporte burocrático-operacional mínimo para sustentar a integração proposta. É fundamental que, para serem minimamente efetivas, iniciativas desse porte consigam manter a regularidade dos seus encontros e consigam apresentar iniciativas concretas, de amplo escopo, para serem implementadas e acompanhadas pelo mecanismo; até o momento de fechamento dessa tese, a ZOPACAS não conseguiu concretizar nenhum desses dois pilares de modo satisfatório.

Paralelamente, o papel da CPLP, sobretudo com um interesse crescente na área de segurança marítima, corroboraria a hipótese geral de que a ZOPACAS seria um caso de *overstreicht* (sobrecarregamento) das capacidades materiais do Brasil. Em contrapartida, o arranjo reduzido da CPLP e a possibilidade de dividir parcialmente os custos com Portugal facilitariam uma maior cooperação via este mecanismo do que via a configuração ampliada da ZOPACAS. A ZOPACAS seria simbolicamente mais chamativa do ponto de vista da agenda política, porém incipiente em sua materialidade e concretude; já a CPLP teria, apesar de

falhas, uma proeminência maior. O fato de boa parte da academia ter visto a ZOPACAS como principal elemento da elevação do *status* diplomático e securitário do Brasil no Atlântico Sul corrobora a ideia de que muitos acadêmicos acabaram contagiados pela “euforia” diplomática dos anos 2006-2013, o que teria levado a uma superestimação das capacidades do país e, também, do papel da ZOPACAS.

Por fim, em defesa do Brasil, é notável que todos os países enfrentam algum tipo de percalço ao tentar multilateralizar suas relações com o continente africano, uma vez que se trata de uma região complexa e multifacetada. Assim, a preferência pelo engajamento bilateral seletivo do Brasil (MIYAMOTO, 2009; RIBEIRO, 2007) não seria uma exclusividade da política externa brasileira para o vetor atlântico. De todas as formas, o Brasil enfrenta dificuldades particulares, inclusive de ordem doméstica e muitas vezes mais agudas do que a de outros países, que impedem o país de se lançar ações multilaterais mais contundentes e abrangentes na região. Mesmo com percalços, países como China, EUA e, principalmente, têm se utilizado de iniciativas multilaterais para angariar legitimidade e visibilidade no continente ou, ainda, para atenuar visões negativas decorrentes de sua inserção econômica e militar no continente.

Já na perspectiva dos países africanos, é possível afirmar, no plano da teoria, que a diversificação de fóruns, encontros e mecanismos reforça a capacidade de barganha desses Estados – criando novas opções diplomáticas e levando a uma “diversificação da dependência” - e também acarreta um aumento do *forum shopping*. Por serem países com corpos diplomáticos enxutos, esses países podem ser levados a priorizar determinados fóruns em detrimento de outros, baseados nos dividendos práticos que cada um desses mecanismos lhes oferecem. Logo, esses instrumentos multilaterais estariam em uma corrida por visibilidade e cooperação, na qual tendem a ser priorizados aqueles que trazem dividendos concretos de curto e médio prazo.

Este capítulo demonstrou, outrossim, os limites dos esforços de multilateralização da presença brasileira no Atlântico Sul. Enquanto alguns autores ressaltam a racionalidade por trás multiplicação de iniciativas (SILVA, 2015; PECEQUILO, 2008), a expansão das iniciativas de geometria variável poderia causar, em tese, o sobrecarregamento (*overstretch*) das capacidades diplomáticas - sobretudo em tempos de orçamentos diminutos – e resultar em uma aritmética instável, confusa, contraditória, de baixa efetividade e de expectativas frustradas. É nesse sentido que Burges (2013), por exemplo, criticou o caráter centralizador do Itamaraty, o qual seria, segundo o autor, insuficiente para lidar com uma agenda exterior

cada vez mais ambiciosa e complexa; ou, como corroboram Schiffer e Shorr (2009, p.227), os perigos de sobrecarregamento da diplomacia, em função de uma agenda exterior multilateral, multinível, multi-instituições, porém de recursos escassos, que termina por gerar altas expectativas nos parceiros do país e resultados frustrantes.

Como aponta Neumann (2008, p.12), a diplomacia, em sua essência vestfaliana, é centralizadora e hierarquizadora, sempre buscando assumir o leme da condução política; a acelerada globalização, multiplicação de atores internacionais e a “desterritorialização” dos temas globais promove uma difusão do poder que escapa os limites da diplomacia. Essa nova realidade têm afetado, segundo o autor, a dimensão “espaço-temporal” da política internacional. Afeta, por conseguinte, a forma pela qual regiões se formam e se densificam; entender as implicações dessas transformações para os estudos regionais é a tarefa do próximo e último capítulo desta tese.

4. A SEGURANÇA REGIONAL DO ATLÂNTICO SUL DESDE O PONTO DE VISTA TEÓRICO

Como compreender o contexto de segurança do Atlântico Sul, a partir das teorias sobre segurança regional? O objetivo deste capítulo é realizar um breve exercício de análise teórica sobre o contexto de segurança do Atlântico Sul. Dessa forma, espera-se ofertar uma compreensão mais adequada do problema, à luz sobretudo do conceito de *security governance* ou *governança da segurança*.

Alguns autores (AMORIM; CHIOZZO, 2017; MATTOS; MATOS; KENKEL, 2017, p.46; SEABRA, 2016, p.i; SILVA, p.203) defenderam que, por meio da atuação mais incisiva do Brasil, o Atlântico Sul estaria caminhando para a formação de um Complexo Regional de Segurança (CRS), ou ao menos um subcomplexo regional, com o Brasil sendo um ator unipolar, unificando seu entorno estratégico e aglutinando a América do Sul e o Atlântico Sul em um amplo espectro Sul-Sul. Outros, mais comedidos, argumentaram que a região estaria em vias de formação, por meio da ação e dos esforços do Brasil (ABDENUR; MARCONDES, 2014) ou de que haveria a emergência de *comunidades de práticas de segurança* compartilhadas (*community of security practices*) que, paulatinamente, poderiam sedimentar os contornos de uma região de segurança (MEDEIROS; MOREIRA, 2017). Fato é que o tema é recorrente, e a bibliografia sobre a temática tem dedicado fôlego para analisar a formação – ou não – de uma região sul-atlântica

Defende-se, aqui, que a ideia de um CRS sul-atlântico carece de uma maior acuidade conceitual e empírica. Afinal, como os capítulos anteriores esforçaram-se em demonstrar, os indicadores da performance regional brasileira demonstram não um líder regional incontestado, mas a tortuosa ascensão de uma potência média em um cenário cada vez mais competitivo. Dessa forma, pode-se argumentar que parte da bibliografia simplifica e instrumentaliza a ideia de CRS para adequá-la às ambições brasileiras.

No lugar do conceito de CRS, esse capítulo sugere a utilidade do conceito de *governança da segurança* para entender o atual estágio de configuração das relações sul-atlânticas, no que tange sobretudo à integração regional em temas de segurança e defesa. O conceito seria valioso ao capturar o alto grau de fragmentação dos processos de segurança na região e a conformação de dinâmicas de cooperação e competição de modo difuso e complexo.

Esse capítulo está subdividido em duas partes. Primeiro, uma pequena revisão sobre CRS's e Comunidades de Segurança e uma discussão, à luz da empiria, que argumenta a inadequação do conceito ao caso do Atlântico Sul, ainda que partes da teoria, como os conceitos de *país insulador* ou *overlap*, possam ser parcialmente aplicados. Na seção seguinte apresenta-se o conceito de *governança da segurança*, à luz da realidade empírica do Atlântico Sul.

4.1 Breve revisão bibliográfica sobre Complexos Regionais de Segurança e Comunidades de Segurança

A conceitualização de regiões enquanto recortes para o estudo da segurança internacional surge ainda na década de 1950, com a obra pioneira de Karl Deutsch (1957). O adensamento das regiões como um recorte epistemológico e metodológico volta a ter lugar com o livro *People, States and Fear*, de Barry Buzan, em 1983, que preconizava uma nova agenda de pesquisa sobre Segurança Internacional no pós-Guerra Fria, substituindo o macro modelo da bipolaridade que havia dominado os estudos estratégicos e do Neorrealismo. Nos anos 1990, novos textos, entre os quais destacam-se *Security Communities* (ADLER; BARNETT, 1998) e *Regional Orders: Building Security in a New World* (LAKE; MORGAN, 1997), dedicaram-se a compreender os processos de institucionalização e de profusão do regionalismo. Com *Regions & Powers*, (BUZAN; WAEVER, 2003) a temática se firma, definitivamente, como um subcampo dos Estudos de Segurança Internacional, tornando-se um dos principais *frameworks* para o tratamento da segurança contemporânea. De inspiração majoritariamente neoinstitucionalista e construtivista, essa bibliografia lançou as principais bases da discussão sobre região e segurança nas Relações Internacionais, e, desde então, tem moldado os principais dos debates no campo.

O conceito de CRS leva em consideração os aspectos geográficos e da formação histórica de uma região, mas ressaltando as dimensões intersubjetivas que jogam um papel superior aos determinismos geopolíticos. Considera, portanto, as ameaças e os processos de securitização que tendem a caminhar mais facilmente as curtas distâncias, favorecendo, portanto, a formação de regiões com uma forte componente territorial. Os Complexos Regionais de Segurança não excluem completamente as dinâmicas de competição (anarquia) entre os Estados de uma determinada região, nem excluem a existência de padrões amizade e inimizade entre as unidades do subsistema. Finalmente, pode haver interpenetração entre dois ou mais CRS's, sobretudo pela presença de potências com interesses que transbordam as

fronteiras de seu entorno estratégico imediato. O que define e separa um CRS de outro é o nível de interdependência “interna” da região em relação ao resto do mundo²⁸².

Já o conceito de Comunidades de Segurança tem origem nos trabalhos de Karl Deutsch, ainda na década de 1950, e na sistematização feita por Adler e Barnett, em 1998. De modo geral, Comunidades de Segurança, de acordo com Adler e Greve (2009 apud VILLA, 2017) apresentam ao menos cinco requisitos: primeiro, abstenção ou restrição ao uso da força; segundo, a existência de práticas de segurança conjuntas, nas quais atores regionais atuam de forma coordenada; terceiro, a emergência de uma “segurança cooperativa” entre seus membros, de forma indivisível e abrangente; quarto, a prevalência da diplomacia como recurso de consultação e de *decision-making*. As Comunidades de Segurança são, portanto, uma evolução normativa de uma situação de anarquia hobbesiana em direção a uma “anarquia kantiana” (WENDT, 2002), na qual a probabilidade de conflito militar ou o recurso à violência é virtualmente inexistente. Conclui-se, desde logo, que “[a] security community rests on the institutionalized expectation of peaceful change” (VILLA, 2017, p.3).

Buzan e Waever²⁸³ (2003, p.56) remarcam que uma das principais diferenças entre CRS’s e Comunidades de Segurança são os padrões de securitização verificados. No primeiro modelo, existem processos de securitização entre os atores, enquanto as Comunidades de Segurança são caracterizadas sobretudo pela dessecuritização entre vizinhos, ou seja, caracterizadas pela ausência do recurso às armas na resolução de disputas e pela evolução para uma “anarquia Kantiana” no sentido conceituado por Alexander Wendt (2002).

Partindo dessa distinção, pode-se eliminar, conceitualmente a possibilidade de uma Comunidade de Segurança pura no Atlântico Sul. Há rivalidades regionais entre países

²⁸² Dizem Buzan e Waever, em passagem que contém importantes lições para o caso do Atlântico Sul (2003, p.46): *The basic premise that security interdependence tends to be regionally focused is strongly mediated by the power of the units concerned. [...] Superpowers have such wide-ranging interests, and such massive capabilities, that they can conduct their rivalries over the whole planet. Superpowers by definition largely transcend the logic of geography and adjacency in their security relationships. At the other end of the power spectrum are states whose limited capabilities largely confine their security interests and activities to their near neighbours, as in Southeast Asia or Southern Africa. Possession of great power thus tends to override the regional imperative, and small power to reinforce it. Smaller states will usually find themselves locked into an RSC with their neighbours, great powers will typically penetrate several adjacent regions, and superpowers will range over the whole planet. Local states can of course securitise threats seen to come from distant great powers, but this does not necessarily, or even usually, constitute security interdependence”.*

²⁸³ A passagem, no original diz: *“an RSC must contain dynamics of securitisation. Usually this means that the actors in the region securitise each other. But the development of a security community is marked by processes of desecuritisation, or what Wendt would think of as a Kantian social structure: actors stop treating each other as security problems and start behaving as friends. They still compete and feel challenged now and then, but this is dealt with as are normal political, economic, environmental, and societal problems –not as matters of security, i.e., threats to survival that mobilise extreme countermeasures.”*

africanos²⁸⁴ e entre países da região e atores “externos” com largo *footprint* na zona²⁸⁵ - configurando mecanismos básicos de balança de poder -, e há, atualmente, um número maior de dinâmicas de securitização do que de dessecuritização que perpassam a região (o crescimento da ideia de região deriva, inclusive, dessas novas tendências securitizantes). O conceito de Comunidades de Segurança é mais útil para explicar *clusters* regionais que sofreram com fortes rivalidades/conflitos interestatais e evoluíram para uma paz estável, como no caso da América do Sul ou da União Europeia. Logo, apesar da ausência de conflitos interestatais, o Atlântico Sul não pode ser, em termo estritamente teóricos, classificado como uma Comunidade de Segurança.

Rechaçar a aplicação do conceito de CRS ao Atlântico Sul requer uma reflexão empírica mais refinada. Seabra²⁸⁶ (2017, p.322) sugere, por exemplo, que o Atlântico Sul não possui coerência institucional, imperativo estratégico ou mesmo autonomia suficiente em relação a poderes externos para poder ser um CRS independente. De fato, a presença decisiva de atores que não são territorialmente banhados pelo Atlântico Sul, torna a região um espaço aberto a dinâmicas externas que impediria a formação de um CRS’s sul-atlântico em termos puros, já que os principais vetores de interdependência – tanto em temas de segurança como em termos econômicos - se dão de fora para dentro e de dentro para fora da região

Outro problema é a ideia fluída de ameaça que perpassa a região. Para entender a formação de um CRS, a ideia de securitização e de percepção de ameaças é um fator fundamental. O compartilhamento de uma mesma ameaça²⁸⁷ por um grupo de países pode facilitar a formação de um CRS, uma vez que cria uma divisão intersubjetiva entre “nós e os outros”. Saint-Pierre complementa (2017, p.13) que “*la amenaza es una representación, una*

²⁸⁴ Vide o capítulo 2.3 e a discussão sobre a existência de pendências territoriais e outros problemas de rivalidade na região.

²⁸⁵ Ou mesmo entre países sul-americanos, se levada em consideração a tese de David Mares (2012) sobre a “paz violenta” no continente.

²⁸⁶ Importante ressaltar que o próprio autor já havia sugerido, em textos anteriores (SEABRA, 2016, p.i), de que no “longo prazo, e da perspectiva das autoridades Brasileiras, tais esforços [do Brasil] podem ser inclusivamente caracterizados como equivalentes à potencial criação de um complexo regional de segurança no Atlântico Sul”.

²⁸⁷ Divididas por Saint-Pierre (2017, p.10) em “*tradicionais-estatocêntricas*” e as “*novas ameaças*” *Las amenazas tradicionales son aquellas que pueden afectar la soberanía nacional, la indivisibilidad territorial y las fronteras. Ellas proceden básicamente del exterior, el agente es fundamentalmente el Estado y el objetivo al que se orienta es también otro Estado, motivo por el cual fueron llamadas ‘estatocéntricas’. Las nuevas amenazas ya no provenían necesariamente del exterior, ni tenían como referente ni como referido central la figura del Estado. La emergencia de nuevos actores sub-estatales que podían amenazar desde el interior del Estado, como amenazas “doméstica”, pero que también se manifestaban interna y externamente a las fronteras nacionales, generó el concepto de amenazas ‘intermésticas’* (SAINT-PIERRE, 2017, p.10).

señal, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada o de riesgo para la existencia de quien la percibe”.

Com esses elementos, pode-se perguntar, com maior propriedade teórica, qual seria a ameaça que aglutina o Atlântico Sul como região? Na visão brasileira, a noção de ameaça é construída em termos soberanistas, contra a presença de potências extrarregionais, seja na franja africana ou sul-americana do oceano. Vide, por exemplo, a construção da Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, que aduz a possibilidade de “conflito armado no Atlântico Sul” ou a entrevista do então Ministro da Defesa, Celso Amorim, na qual, ao ser perguntado sobre a ameaças de britânicos, chineses ou americanos no Atlântico Sul, disse: “Não quero citar movimentos específicos, porque não tenho preocupação com esse o aquele país. [...] O Atlântico Sul é uma área natural do nosso interesse, independentemente de outros países estarem fazendo isso ou aquilo²⁸⁸” (AMORIM, 2016, p.364). Logo, o grande problema é explicitar essa ameaça em termos de país A, B ou C: o trato diplomático e a forte interdependência do mundo contemporâneo impedem isso²⁸⁹. Cria-se, portanto, um problema discursivo, que torna difícil a construção de uma narrativa clara que poderia facilitar a construção de uma identidade sul-atlântica (ainda que a “imaginação geopolítica” dos atores dê pistas sobre as verdadeiras ameaças²⁹⁰ que pairam no subconsciente²⁹¹ dos agentes). A ideia de região passa a ser construída em termos soberanistas e de não intervenção em assuntos internos (além de solidariedade e de aspirações de desenvolvimento e autonomia), algo que, *a priori*, poderia apelar a uma identidade pós-colonial dos países africanos. Porém, como já argumentado em capítulos anteriores, esses são elementos presentes em discursos de outros países – como o da China –, além de desconsiderar as fortes conexões e fluxos extrarregionais que atrelam esses países a outras potências regionais, criando uma interdependência que não pode ser simplesmente desfeita por recursos discursivos ou retóricos.

²⁸⁸ Ou, na mesma entrevista, quando responde que “a nossa [brasileira] estratégia de defesa tem uma dimensão de cooperação e outra de dissuasão. Dissuasão é contra quem tiver de ser” (AMORIM, 2016, p.358).

²⁸⁹ Esse raciocínio poderia ser expandido para uma investigação teórica e empírica de como o discurso sobre segurança se modificou no pós-Guerra Fria, de maneira sistêmica.

²⁹⁰ Mas, como disse um almirante aposentado, espelhando o lado oculto do discurso brasileiro: “A ameaça vem da linha do Equador para cima” (apud MAGALHÃES, 2011)

²⁹¹ A ameaça, ou mais explicitamente a figura do inimigo, assume, aqui, os contornos de uma definição Schmittiana do problema. Diz o autor, em seu clássico *The Concept of the Political* (2007, p.27): “*The political enemy need not to be morally evil or aesthetically ugly; he need not appear as an economic competitor, and it may even be advantageous to engage with him in business transactions. But he is, nevertheless, the other, the stranger; and it is sufficient for his nature that he is, in a specially intense way, existentially something different and alien, so that in the extreme case conflicts with him are possible*”. A definição é refinada, justamente porque captura a ambiguidade que muitas vezes há em padrões de amizade –inimizade entre potências, ajudando a explicar nuances de relações bilaterais marcadas por simultânea cooperação e desconfiança.

Além dos problemas discursivos dessa construção de região, a comparação entre a performance do Brasil no Atlântico Sul e na América do Sul dá embasamento para refutar a ideia de um CRS no Atlântico Sul. Não há muitas dúvidas sobre o papel do Brasil como centro do CRS sul-americano²⁹²: mesmo que a região esteja sob o constante fluxos e influências de atores extrarregionais - notadamente os EUA, China e a UE - não resta dúvidas sobre o papel aglutinador e decisivo do país em seu entorno imediato. Tal qual aduzem Fuccille e Rezende (2013, p.93): “ainda que por vezes, conforme demonstramos, o Brasil careça de maturidade como fiador das instituições regionais, todas as principais dinâmicas de segurança da região têm passado, de alguma forma, sob a égide brasileira”. O mesmo não se pode dizer do Atlântico Sul: por mais que o Brasil tenha aumentado seu papel e sua participação nos temas da região, há uma série de dinâmicas entrecruzadas, muitas delas tangentes aos interesses brasileiros, que perpassam esse espaço estratégico para o país.

Desse modo, ao menos quatro aspectos aduzem o alto grau de fragmentação da região: 1) o alto número de instituições e agrupamentos multilaterais envolvendo os atores presentes na zona; 2) a baixa institucionalização de alguns desses mecanismos; 3) o baixo nível de interdependência intrarregional e o alto grau de dependência extrarregional; 4) o alto nível de assimetria intra e extrarregional. Resta ver, um a um, como se aplicam ao Atlântico Sul.

A região sul-atlântica apresenta um alto número de iniciativas multilaterais e instituições. É virtualmente impossível compor uma lista exaustiva sobre as organizações e programas multilaterais que surgiram na região, nas últimas duas décadas, e que têm transformado a África em um continente de múltiplos recortes regionais. Há uma profusão de iniciativas - algumas de amplo escopo, outras especializadas em agendas específicas – com variados graus de sucesso e de institucionalização. No Atlântico Sul, a lista de organizações com algum mandato ou interesse em temas de segurança regional ou de temas que abordam a governança da sul-atlântico como região incluiria: do lado sul-americano a OEA (por meio da JID), a UNASUL e o MERCOSUL (de modo indireto); no lado africano, a União Africana, a CEDEAO²⁹³, a CEEAC²⁹⁴, a Comissão do Golfo da Guiné²⁹⁵, a Iniciativa de Yaoundé sobre Segurança Marítima, a *Benguela Current Commission*²⁹⁶, a Conferência Internacional da

²⁹² Que Buzan e Waever (2003) dividem em dois CRS – o Andino e o Cone Sul.

²⁹³ Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, que inclui diversos países banhados pelo Atlântico Sul.

²⁹⁴ Comunidade Econômica dos Estados da África Central.

²⁹⁵ Que possui uma intensa agenda de cooperação com países do Norte e do Sul.

²⁹⁶ Formada por Angola, Namíbia e África do Sul. Iniciou-se com foco em conservação ambiental marítima, evoluiu para uma organização permanente e de caráter multissetorial.

Região dos Grandes Lagos²⁹⁷, a SACU²⁹⁸, entre outras; ao norte, a OTAN, o AFRICOM; de modo multilateral interregional, a ZOPACAS, a CPLP, os fóruns bilaterais entre EUA-África, França-África, a Cúpula ASA, o FOCAC, o arranjo trilateral do IBAS, entre tantas outras iniciativas. Mesmo quando se pensa estritamente em temas relativos à governança dos mares, pode-se identificar uma profusão de iniciativas, globais – no âmbito da ONU, da Convenção de Montego Bay ou o do papel da *International Maritime Organization* ou da *Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos* – ou regionais, como por exemplo a CAMAS (Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul), o Centro Interregional de Coordenação na África (ICC, que unificou Centro Regional Marítimo da África Central e o Centro Regional Marítimo da África Ocidental)²⁹⁹; o *Maritime Domain Awareness for Trade in the Gulf of Guinea* (iniciativa de franceses e ingleses na região), ou o contínuo suporte dos EUA no tráfego marítimo por meio da instalação de radares em pontos estratégicos, etc. Poder-se-ia contabilizar, aumentado essa lista infindavelmente, a miríade de associações privadas com fortes interesses de segurança na região, como, por exemplo a *Oil Companies International Marine Forum* ou a organização de empresas militares e de segurança privada que atuam na região³⁰⁰. Como complementa Dionísio:

Nessa lógica, surgiriam iniciativas de gestão partilhadas dos oceanos, onde se propõe uma rede de cooperação destinada a garantir a segurança nesses espaços, e na qual todos os países empenhariam seus meios navais nas áreas que exercem jurisdição ou em regiões distantes do território nacional. Pontua-se novamente que ações desse tipo, consideradas algumas diferenças estruturais, já aconteceram no âmbito da OTAN, da ONU e da União Europeia, além disso, há o aumento dos exercícios militares marítimos combinados por todas as regiões do mundo (DIONÍSIO, 2015, p. 301).

²⁹⁷ Que inclui Angola, Congo, República democrática do Congo, Namíbia e diversos outros Estados da África central e da costa oriental africana.

²⁹⁸ União aduaneira da África Austral.

²⁹⁹ Ver LUNTUMBUE, 2016.

³⁰⁰ Ou ainda, a quantidade de associações e organizações relacionadas a temas de pesca, conservação ambiental e pesquisa científica, como, por exemplo o Santuário de Baleias no Atlântico Sul (proposta brasileira que tenta ser aprovada, mas esbarra na resistência, inclusive, de alguns países da costa africana sul-atlântica), a criação do *Centro Internacional de Pesquisa para o Atlântico Sul*, capitaneado por Espanha e Portugal – com apoio de Brasil, Reino Unido, Nigéria, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Cabo Verde, Angola, Argentina e Uruguai –, criado em 2017, ou, finalmente, a realização de grandes seminários para difundir a ideia ampliada de Atlântico Sul, como o seminário internacional “*A New Era of Blue Enlightenment*” e que se propôs a criar uma rede de inovação e pesquisa sobre o Oceano Atlântico, iniciativa capitaneada pela Comissão Europeia, a África do Sul e o Brasil.

Evidencia-se, assim, uma profusão de iniciativas que forma um mosaico complexo, com agendas e interesses que se sobrepõe e, em certos momentos, se antagonizam.

Em segundo lugar, há o baixo nível de institucionalização de muitas dessas iniciativas. A própria ZOPACAS, como demonstrou o capítulo 3.6, continua a ser mais um conceito abstrato – de região, de cooperação e de multilateralismo – do que propriamente uma organização efetiva, contrariando afirmações ambiciosas – e de pouco lastro empírico – como a de Amorim e Chiozzo (2017, p.100) que veem a Zona como maior expressão de uma identidade sul-atlântica. A escassez de recursos e a falta de um compromisso material, de longo prazo, à altura do compromisso simbólico, pode levar a uma rarefação dessas iniciativas, tornando-as ineficazes na construção de uma região. Essa fragilidade somada ao intenso *overlap* regional pode ocasionar a redundância dessas iniciativas, dispersando recursos já escassos (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013, p.327). Isso significa, por exemplo, que países africanos poderiam ter menos entusiasmo e confiabilidade em uma reunião como a ZOPACAS, uma vez que os resultados pragmáticos ofertados pelo mecanismo são muito pequenos, convergendo seus esforços diplomáticos para outros foros onde os dividendos sejam maiores. O adiamento da VIII Ministerial da ZOPACAS seria um sintoma dessa realidade.

Em terceiro lugar, persiste, ainda, o baixo nível de interdependência intrarregional e o alto grau de dependência extrarregional. A dependência comercial e econômica dos países atlânticos em relação a parceiros econômicos externos (Europa, EUA e, principalmente China); o fluxo menor de ideias, pessoas e comunidades epistêmicas, que ainda acontece com muito maior intensidade no sentido Norte-Sul do que Sul-Sul; as conexões logísticas via Atlântico Sul são poucas e a maior parte das mercadorias transacionadas entre Brasil e África necessitam passar por portos europeus para, ali, serem reembarcadas ao seu destino final, o que duplica os custos de transporte e triplica o tempo de viagem entre os dois continentes (MAIA, 2015); os treinamentos de forças militares e as aquisições de armas – inclusive brasileiras, que desenvolve ou compra seus principais meios navais da França e do Reino Unido – ainda se dão majoritariamente com países do Norte, apesar do incremento de laços Sul-Sul; há, ainda, na agenda de segurança, temas como o terrorismo ou pirataria que aproximam os países africanos da agenda de países do Norte (SEABRA, 2017, p.316-317). Esses dados e diversos outros, abordados nos capítulos anteriores, demonstram que a materialidade das conexões entre Brasil e os países da África sul-atlântica não possui o mesmo grau densidade entre as conexões Norte-Sul. Logo, têm-se, empiricamente, uma

região em que os níveis de (inter)dependência externa são demasiados altos para permitir que a região surja como um complexo autônomo.

Já o alto nível de assimetria regional pode ter efeitos negativos caso o país de maior projeção seja incapaz de operar, funcionalmente, como o aglutinador da região. Quando um Estado possui uma economia ou um poder muito superior aos seus vizinhos regionais, tende a recair sobre ele as responsabilidades materiais da cooperação. Tanto que a bibliografia sobre regionalização comenta reiteradamente o papel do *paymaster* nos arranjos de cooperação assimétrica, inclusive na América do Sul³⁰¹ (VIGEVANI et al., 2008). Se no continente sul-americano existe um desafio para que o Brasil assuma essa posição, no Atlântico Sul a função de *paymaster* se torna ainda mais grave em função da notável assimetria entre os países africanos em relação à Brasília, e em função da competição com outros países extrarregionais que ofertam cooperação, recursos e financiamento em quantidades abundantes. Os custos dessa liderança também são consideravelmente mais altos em função do grande número de países (os 24 Estados da ZOPACAS), o que dificulta a alocação de recursos e a projeção do Brasil como o patrocinador da regionalização.

Quanto menos efetiva uma organização ou iniciativa regional em sua capacidade de ofertar cooperação, menos efetiva ela será, em tese, em sua capacidade de gerar normas ou de gerar uma “identidade” entre seus atores. No caso da região sul-atlântica, onde essa identidade é dispersa e pouco interiorizada pelos diferentes países - que, como o capítulo 2.2 demonstrou, tendem a ter diversas interpretações sobre os contornos da região -, a tarefa da construção regional se torna significativamente mais difícil. O discurso de solidariedade Sul-Sul atravessa o Atlântico, mas é insuficiente para constituir uma região por si só. Tomando por base que identidade e cooperação/integração são dois elementos co-constitutivos da formação regional, o baixo nível de comprometimento material de longo prazo pode gerar um enfraquecimento de uma identidade sul-atlântica, e vice-versa, impedindo a concretização do Atlântico Sul como uma região particular e insulada de ingerências externas.

Não só o Atlântico Sul é assimétrico, mas muitos dos seus integrantes, principalmente na costa africana, podem ser classificados como pequenos Estados que tendem a se comportar como barganhadores de curto prazo em funções de suas capacidades materiais muito limitadas (HANDEL, 1990, p.96). Segundo Rothstein (in: KEOHANE, 1969, p.293) “*a Small Power is*

³⁰¹ Segundo Vigevani et al, 2008, p.23: “o papel de *paymaster* não se relaciona apenas com a economia, mas também tem a ver com outros parâmetros, como a delegação de algumas funções para instituições comunitárias, o que significa aceitar e confiar na integração regional, considerando-a parte da própria política interna”.

a state which recognizes that it cannot obtain security primarily by use of its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of other states, institutions, processes, or developments to do so". Assim, mais do que balanceadores de poder, esses Estados tendem a ser barganhadores dispostos a aceitar cooperação do maior número possível de atores. Isso explica, por exemplo, o comportamento de atores como o Djibuti – que abriga bases militares de EUA, França, Reino Unido, China, Arábia Saudita, entre outros – ou como Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, dispostos a cooperarem com o maior número de atores, ao Sul e ao Norte, mesmo que haja algum grau de “ambiguidade estratégica” entre essas “alianças”. Em muitos casos, a aderência desses pequenos Estados a determinados arranjos regionais é tão somente uma forma de obter mais cooperação e maior poder de barganha coletivo³⁰²; ainda que a identidade seja importante, esses atores podem ter suas opções identitárias parcialmente constrangidas em função de suas limitadas capacidades de autonomia³⁰³ (LONG, 2016), impelindo-os a aceitar cooperação de múltiplos vetores.

Muitos países da costa africana sul-atlântica enquadrar-se-iam nessa categoria. Alguns autores (CARMODY, 2016; STEPHAN: POWER, 2012) aduzem que, no início do século XXI, os países africanos se viram diante de uma diversificação de parcerias que deu uma margem de barganha inédita ao continente. Por trás dessa nova dinâmica está a ascensão da China e o novo valor estratégico da África na política internacional, o que cria, por um lado, novas oportunidades de inserção internacional dos países africanos e, por outro, uma “corrida por cooperação” e “*a new scramble for Africa*”. O que se percebe, na prática, é uma série de países dispostos a ampliar sua inserção internacional por meio de diversificação de parcerias, tentando reduzir dependência em relação aos poderes tradicionais e, simultaneamente, tentando contrabalancear a “neodependência” em relação à China³⁰⁴. Transportando o

³⁰² Isso não significa dizer que a identidade não tenha nenhum peso em suas decisões. Há, inclusive, a possibilidade de que o autorreconhecimento como pequeno Estado ou o autorreconhecimento de narrativas pós-coloniais ensejem arranjos cooperativos particulares. Em questões de segurança internacional, contudo, os pequenos Estados continuam a apresentar uma gama de possibilidades restrita de ação, com forte dependência de atores externos (AYOUB, 2002, p.283).

³⁰³ Essa ideia é reforçada pelo trabalho de Dionisio (2015, p.297), que, ao tratar do comportamento dos pequenos países da CPLP, aduz que: “Pesaria também nos PALOPS, para o futuro da CPLP, os governos que até apoiam a iniciativa da Comunidade, mas não sabem muito bem o que política ou estrategicamente podem obter de seu pertencimento, pedindo todo tipo de cooperação sem saber hierarquizar prioridades”. Atuariam, portanto, tal como analisado pela teoria: como barganhadores de curto prazo interessados em maximizar seus canais de cooperação com o maior número de países possíveis.

³⁰⁴ É importante notar como boa parte das potências ocidentais, sobretudo os EUA, reproduz, discursivamente, como a China estaria em vias de “colonizar” a África, imagem que aparece recorrentemente em discursos oficiais dos norte-americanos (CLINTON, 2011 apud MOYO, 2012). Contudo, como ressalta Chan (2017), a China não forçou sua entrada no continente africano por meio de canhoneiras, como fizeram as potências europeias no século XIX; pelo contrário: o autor argumenta que a China entrou no continente por meio de barganhas que, de uma forma ou outra, atendiam a interesses dos países africanos (ou, ao menos, das elites

conceito de Vigevani e Cepaluni (2007) para o contexto do Atlântico Sul, os estados africanos estariam praticando seu momento de “autonomia pela diversificação³⁰⁵”, ampliando seus ganhos e sua capacidade de barganha em função da fase de afro-otimismo e de prospectos sobre a importância geopolítica da África no futuro próximo.

Conclui-se, portanto, que o conceito de CRS centrado na liderança brasileira não se coaduna, satisfatoriamente, com a empiria³⁰⁶. Pode-se argumentar que o Atlântico Sul, em seu atual contexto, não é nem um complexo regional de segurança, nem simplesmente um amplo oceano que separa dois os complexos regionais situados na América do Sul e na África³⁰⁷. É, sim, uma região que tem gerado novas dinâmicas de segurança, cooperação e competição, entre uma série de atores e agentes que cruzam seu espaço. Nessa região, o Brasil não seria o centro – o unipolo – da integração, mas tentaria agir como um “insulador”, termo que aparece na obra de Buzan e Waever para explicar o comportamento de Estados que buscam afastar a influência de outros competidores externos em um determinado espaço estratégico, mas sem ser capaz de se projetar como líder incontestado da região.

Em seu livro original, os autores definiram “insuladores” como aquelas unidades estatais localizadas na intersecção de dois CRSs, exercendo influência sobre ambos, mas sendo incapazes de unificar ou de se tornar o centro dessas diferentes regiões simultaneamente. Assim, o conceito de insulador está relacionado aos casos de interpenetração/*overlap* de CRSs, sendo estados cruciais para explicar dinâmicas que extrapolam as fronteiras de complexos tradicionais. Textualmente, os autores definem os

decisórias). Se os EUA e a Europa geralmente impõem uma série de duras condicionalidades políticas e econômicas para investir e cooperar com a África, os chineses adotaram um modelo de negociação pragmático previamente negociado entre as partes envolvidas. De fato, a retórica estadunidense e europeia de alertar a África contra o “perigo chinês” é, fundamentalmente, uma forma paternalista de tratar o continente, como se esses Estados fossem incapazes de negociar e barganhar.

³⁰⁵ Definida como “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

³⁰⁶ Seguindo ao pé da letra a teoria de Buzan e Waever (2003, p.62), seria mais adequado classificar o Atlântico Sul como um *supercomplexo regional* do que como um CRS. Para os autores, supercomplexos seriam caracterizados por conexões interregionais e por forte incidência de potências adjacentes sobre a região (*spillover*), gerando um quadro de dinâmicas sobrepostas a CRS menores (como o sul-americano, o africano ou o do Atlântico Norte). O adjetivo “super” não se aduz pelo grau de institucionalidade, mas, sim, pela concorrência de dinâmicas e grande número de atores envolvidos e interseccionados em múltiplos arranjos de cooperação/competição. Outros autores (MATTHEIS; LITSEGARD, 2018) apontam que o Atlântico Sul e Norte seria um caso particular de “inter-regionalismo” em função das conexões construídas entre os países banhados pelo oceano, onde há convergências e diferenças que dão os contornos desse espaço estratégico.

³⁰⁷ Buzan e Waever (2003, p.62) sugerem que os oceanos podem ser obstáculos geográficos que impedem a intersecção de dois ou mais CRS's. A ideia ressona, de certa forma, a perspectiva estratégica de John Mearsheimer (2001) e sua conhecida formulação sobre *‘the stopping power of waters’*. Outros, como Booth (2014), bebendo diretamente de estrategistas navais, entendem que os oceanos podem funcionar como avenidas de poder, constituindo dinâmicas particulares de territorialização e de segurança internacional.

Estados insuladores como aqueles *”located in the zone of indifference between RSCs, helping to keep separate from each other two or more sets of regional security dynamics”* (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 483). De forma dinâmica, insuladores podem agir para evitar a fusão de dois CRS’s ou assumir o papel de aproximar esses dois CRS’s, desde que assumindo um papel central de polo unificador, ganhando projeção e mantendo outras potências fora dos assuntos regionais. Além disso, a posição geográfica (e a imaginação geográfica) é fundamental para explicar o comportamento desses autores

Dessa forma, os insuladores seriam engrenagens importantes para explicar padrões interregionais de segurança. Apesar disso, o conceito foi mencionado e usado pelos autores, mas sem um desenvolvimento pormenorizado, nem em *Regions & Powers* nem em outros textos posteriores. De fato, os autores atribuem o papel de insulador a uma série de países, sem dar maior profundidade à classificação; são eles: na Ásia – Mongólia, Burma, Afeganistão e Nepal -; na América Latina – Panamá (dividido entre as dinâmicas da América do Sul e da América Central); e, no Oriente Médio – a Turquia, no entrecruzamento entre Europa, o Oriente Médio e a África.

O caso peculiar da Turquia - por sua posição geográfica, por ser um país com capacidade militares e econômicas relevantes, é, consequentemente, o mais trabalhado pelos autores e funciona como “tipo-ideal” para a formulação do conceito (BARRINHA, 2014). Segundo os autores:

Turkey seems likely to remain an insulator between the Middle East and European RSCs, but probably a considerably more engaged one than during the Cold War. It may become more like Afghanistan, not in the sense of being internally chaotic, but in the sense of engaging in several different directions without knitting their security dynamics together [...] It is a strong and active insulator with ambitions of playing a role as ‘regional’ great power within the loose European supercomplex. It [Turkey] believes it should naturally play a more important part in all regions and therefore also has a justification for demanding a higher standing internationally in general (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 258; 344; 394).

A Turquia seria um “tipo ideal” de insulador pois historicamente tentou exercer um papel central enquanto líder regional. Desde 2003, a Turquia tem assumido o comportamento de uma potência média emergente, com crescentes ambições regionais. Na imaginação geopolítica dos turcos, Ancara exerceria uma posição pivô entre Europa e Oriente Médio, e, de modo ampliado, entre Ocidente e Oriente, ideia que remonta a uma versão romantizada do

papel do Império Otomano, apelidado de “*Sublime Porte*”³⁰⁸ entre duas “civilizações”. Em 2007, o então chanceler Ahmet Davutoglu escreveu artigo em que defendia que “a geografia da Turquia confere a ela um *status* específico e central”³⁰⁹ na região, ideia que favoreceu um particular *revival* do pensamento geopolítico turco entre a comunidade epistêmica turca (KAZAN, 2007). Tanto que a Turquia passou a ser um dos países que mais apoia a ideia de uma região Euroasiática, juntamente com a Rússia, na qual Ancara seria um ator central.

Assim, de modo geral, pode-se concluir que as principais características de um insulador seriam: 1) potências regionais com capacidades materiais consideráveis e com capital político (ou seja, potências médias com alguma capacidade de dissuasão e ação militar); 2) países geograficamente localizado nas franjas de dois ou mais CRS e que possuam interesses estratégicos em ambos; 3) países com ambições regionais e internacionais, que querem se projetar como potências no sistema internacional e, a partir de uma maior atuação regional, projetarem-se como atores sistêmicos relevantes. Complementarmente, “insuladores” tendem a ter uma imaginação geopolítica particular sobre o seu entorno estratégico e sobre o seu papel no sistema internacional.

O conceito é interessante e auxilia a explicar o comportamento do Brasil no Atlântico Sul. Longe de ser o líder isolado hegemônico, o país tentaria “insular”, discursiva e materialmente, a região da influência de atores “extrarregionais”, com sucesso tão somente parcial, incapaz de adensar um CRS. Para o Brasil, uma ação mais decisiva no entorno do Atlântico Sul poderia funcionar, simbolicamente, como credenciais de uma potência de amplo espectro no hemisfério ocidental; essa ambição, fortemente alimentada pela imaginação geopolítica brasileira esbarra, contudo, em problemas de performance internacional do país. É interessante perceber que a bibliografia que tenta aplicar a teoria de Buzan e Waever ao caso do Atlântico Sul acabou passando ao largo desse conceito, que poderia ser aplicado ao papel brasileiro na região.

Feitas essas considerações sobre a inadequação da classificação do conceito de CRS para o Atlântico Sul, como analisar, à luz da teoria, esse objeto de estudo? Surge, então, o conceito de *governança da segurança*, o qual pode oferecer subsídios teóricos interessantes para se pensar as dinâmicas de segurança da região, hodiernamente.

³⁰⁸ Na imaginação geopolítica dos turcos, o Império Otomano era a “Porta Sublime” entre Oriente e Ocidente; na imaginação dos europeus, o país era o “Grande Enfermo”, um domínio em decomposição e que projetava instabilidade no Leste europeu.

³⁰⁹ Diz o então ministro, no artigo “*A central country with such an optimal geographic location cannot define itself in a defensive manner. It should be seen neither as a bridge country which only connects two points, nor a frontier country, nor indeed as an ordinary country, which sits at the edge of the Muslim world or the West*” (DAVOTUGLU, 2007, p.78).

4.2 Governança da Segurança

O termo *security governance* (ou, por vezes, *regional security governance*) surgiu na bibliografia contemporânea sobre segurança regional para abarcar o caráter fragmentado das dinâmicas de segurança nas últimas décadas³¹⁰. De acordo com Christou (2010 apud KACOWICZ; PRESS-BARNATHAM, 2016 p.298), o conceito é uma evolução dos estudos regionais sobre segurança, sendo a “quinta onda” nessa subárea: a primeira se ocupou das definições gerais marcando a fundação do campo, a segunda debateu empiricamente os principais atores relevantes da segurança regional, a terceira se focou no institucionalismo europeu, a quarta ampliou o olhar para visões não-europeias (sobretudo para experiências na Ásia e na América Latina) e, finalmente, a quinta onda tem como objeto principal explicar a difusão do regionalismo, sua fragmentação e as transformações conceituais da segurança internacional no pós-11 de setembro. Assim, surge o conceito de *security governance* para tentar explicar a alta fragmentação dos temas de segurança e a proliferação quase ininteligível de regiões e subcomplexos regionais.

Diferentemente da proposta dos Complexos Regionais de Segurança, que aspira a ser uma teoria, no sentido epistemológico da palavra, a ideia de *governança da segurança* não é propriamente um arcabouço teórico bem delineado, mas, sim, um conceito flexível criado para explicar a difusão de determinadas práticas e preocupações de segurança em determinados espaços geográficos marcados pela intersecção de diferentes atores e interesses estratégicos. O termo ganhou força nos últimos anos sobretudo por sua capacidade de lançar luz sobre a fragmentação das dinâmicas de segurança em um mundo marcado, simultaneamente, por um crescente multilateralismo e, contrariando as teorias liberais, uma crescente rivalidade geopolítica. Nesse sentido, o conceito ajuda explicar a transição de um mundo bipolar/unipolar dos anos 1980/1990 para um sistema de multipolaridade (ou polaridades indefinidas), nos 2000 e 2010, com a ascensão de novos emergentes no campo da segurança internacional.

³¹⁰ Assim como o termo “governança”, que ganhou força a partir dos anos 1990 para explicar, conceitualmente, a realidade internacional composta por diferentes sistemas de regras interligados por níveis crescentes de interdependência (HERZ, 2013, p. 236). Como aduz a autora, inicialmente a ideia de governança estava intimamente relacionada com o termo globalização, o que fez com que a ideia de região fosse parcialmente marginalizada dos debates; nos últimos anos, contudo, a geografia e a “territorialização” dos espaços de governança reintroduziu o problema da “região” à bibliografia corrente.

Por ser um termo recente, há uma heterogeneidade bibliográfica na abordagem do conceito. Alguns autores, como Hurrell (2007, p.141), falam em termos abrangentes de “governança regional” ou um “sistema multinível de governança” (FLEMES; RADSECK, 2009) que inclui capacidades de “delegação, *policing*, e reforço mútuo” entre as partes. Para outros autores (KIRCHNER; SPERLING, 2007), a *governança da segurança* inclui dinâmicas que encompassam o Estado juntamente com uma miríade de atores privados e não-governamentais (como ONG’s, Empresas de Segurança Privada, empresas multinacionais, etc.) engajadas em questões de segurança em uma região, e que interagem por meio de redes (*networks*). Orsini, Morini e Young (2013), caracterizam a *governança da segurança* como o *overlap* de dinâmicas de segurança em torno de um tema ou de uma região, com sobreposição de associações e parcerias, formando um design multi-institucional não hierárquico que acaba gerando capacidades operativas e normas de conduta de maneira difusa, moldando as práticas de segurança dos atores de uma região. Já Webber et al. (2004, p.8) oferece um conceito com cinco características principais: a existência de heterarquia entre os membros; interação entre atores públicos e privados; institucionalização em mecanismos formais e informais de cooperação; relações políticas com uma componente ideacional significativa, baseada em normas e entendimentos comuns sobre segurança; e, finalmente, um objetivo coletivo percebido pelas partes (ainda que de forma assimétrica ou com interesses variados). A definição ofertada por Webber et. al, assim como a ofertada por Kirchner e Sperling (2007), reconhece a importância do discurso, da identidade, das normas e das práticas comuns, porém ressalta não apenas a circulação da intersubjetividade em canais formais da diplomacia e cooperação, mas entre um número amplo de atores. Kacowicz e Press-Barnatham (2016, p.299) definem o conceito de *regional security governance* como “*the development and dynamics of security arrangements in a given region, institutionalized through regional and sub-regional organizations that share understandings, rules, and practices in the security realm*”. Longe de ser um arranjo coeso, centrado em uma organização ou um instrumento multilateral, a governança se dá pela formação de redes que impactam tanto o nível doméstico – por meio da organização do setores nacionais de segurança, que passam a internalizar práticas, normas e discursos – quanto em nível global – reverberando, sobretudo, nas Nações Unidas³¹¹ e sua dimensão normativa sobre temas de segurança internacional, tais como desarmamento, não proliferação de armas de destruição em massa, *peacekeeping*, uso da força, segurança humana, etc. Já Malamud e Alcañiz classificam a *regional security*

³¹¹ O fato de a ZOPACAS ter sido criada por uma resolução da Assembleia Geral da ONU reforça essa conexão entre a circulação de normas no âmbito regional e o seu transbordamento para o âmbito global, e vice-versa.

governance como “*region-based regulations of security issues, [which] performs two functions – institution-building and conflict resolution*” (MALAMUD; ALCANIZ, 2017, p.8), que funciona por meios persuasivos (políticos e diplomáticos³¹²) e por meios coercitivos (sobretudo emprego de capacidades militares), reforçadas pela interdependência econômica dos atores.

Resumindo: o conceito de *governança da segurança* oferece um *framework* para analisar a formulação e implementação de políticas no campo da segurança, capturando o aspecto fragmentado da cooperação internacional em matéria de segurança, sobretudo em função do aumento de provedores de segurança, principalmente os países emergentes (KIRCHNER, 2014).

A *security governance* não exclui a rivalidade, nem intrarregional nem entre potências. Configuraria, nesse sentido, uma espécie de modelo “híbrido”, como aquele percebido por Villa (2017) na América do Sul – e cujos argumentos podem ser transpostos, com a devida precaução, para o cenário sul-atlântico - onde competição e cooperação coexistem, e onde práticas de segurança em torno de agendas ou temas específicos surgem e moldam as expectativas dos atores.

Outro ponto importante é o papel das instituições e organizações na formação da *governança da segurança*. É quase instintivo associar a criação de organizações internacionais como a forma mais proeminente de regionalização; trata-se, contudo, de uma associação equivocada, já que processos de regionalização podem ou não gerar organizações. Na realidade, a integração regional se dá pelo adensamento de formas de governança político-institucionais de escopo regional (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.160). O conceito de segurança da governança foca-se, portanto, nesse adensamento de práticas, mais do que na existência ou não de instituições formais de cooperação

Paralelamente Kacowicz e Press-Barnatham (2016) entendem que Estados possuem incentivos em cooperar em arranjos de *governança da segurança*, pois a cooperação é vista, aqui, como uma estratégia para que o Estado dê maior legitimidade aos seus pleitos soberanos (“*sovereign-boosting strategy*”³¹³) ou de maior participação nos assuntos regionais e globais. Contrariando a opinião de que a governança exclui ou diminui o papel do Estado, esses autores aduzem como a *governança da segurança* pode avançar pleitos soberanos. No caso do

³¹² E, complementando a ideia dos autores, identitários.

³¹³ A ideia encontra ressonância em Herz (2013, p.239), ao dizer que “*regional governance has been conceptualized in close connection with the discussion about the erosion of the concept of sovereignty [...]. At the same time, cooperative decision-making on a regional basis can be seen as a way to strengthen the sovereignty of territorial states*”.

Atlântico Sul, é possível vislumbrar isso na ZOPACAS, que vira um foro de reafirmação de valores soberanos e de trocas simbólicas de legitimidade por pleitos dessa natureza³¹⁴.

Em síntese, a *security governance/governança da segurança* pode ser definida como um conjunto de dinâmicas de segurança sobrepostas sobre um determinado tema político ou espaço geográfico, sobre o qual perpassam diferentes filiações institucionais sem uma clara hierarquia definida. A governança da segurança é marcada por diferentes instituições, práticas e discursos de segurança que não são mutuamente exclusivos. O resultado é um ambiente regional marcado por um intenso *overlapping* (KRAHMANN, 2006; WEIFFEN; WEHNER,; NOLTE, 2013) e, portanto, menos anárquico, mas que não exclui a concorrência interestatal por mais poder e mais segurança (ADLER; GREVE, 2009).

Apesar da baixa institucionalização, os atores que apostam nesse mecanismos acreditam que esse formato cooperativo contribui para incrementar capacidades cooperativas, individuais ou coletivas, além de facilitar o consenso normativo sobre agendas de segurança regional. Trata-se de um conceito que busca traduzir a intensa fragmentação dos temas de segurança na agenda internacional e o aumento de instâncias multilaterais de defesa em um estágio de polaridades em definição. Muitas vezes, a *security governance* emerge quando atores decidem cooperar para resolver um problema específico, como o desenvolvimento de algum tipo de armamento, treinamento militar ou troca de informações de inteligência, iniciativas que, eventualmente, levam ao adensamento da cooperação regional entre atores estatais e entre atores não-estatais (KRAHMANN, 2003). Nesse sentido, a governança pode ser entendida como o acúmulo e sedimentação de práticas de segurança que paulatinamente são internalizadas pelas instituições, pelos militares e pelos governos, criando uma rede articulada de agentes.

A ideia de *governança da segurança* passa pelo reconhecimento de que um único Estado é incapaz de prover segurança em um amplo espectro regional. Tanto que a ideia de *governança da segurança* é muitas vezes utilizada para explicar *clusters* regionais em torno de temáticas específicas: o caso da segurança do Golfo da Guiné é, nesse sentido, exemplar. A grande quantidade de Estados e agentes privados envolvidos em torno de temáticas comuns de segurança – em especial no combate à pirataria e no provimento de segurança marítima – cria um mosaico complexo de interações. O resultado é a confluência de uma série de atores trabalhando não necessariamente em conjunto, mas cujos esforços, ainda que fragmentados,

³¹⁴ Em outros casos, países podem incentivar a sociedade civil e outras organizações a atuarem (como *third parties*) em um determinado assunto. Vide, por exemplo, o incentivo dos EUA e Reino Unido para a proliferação de Empresas Militares e de Segurança Privadas na região.

contribuem para o adensamento de redes e políticas sobre um problema específico de segurança. Isso não exclui definitivamente, contudo, desconfianças entre todos os agentes, já que as dinâmicas de competição estratégica não são totalmente eliminadas. Isso explica, por exemplo, porque a China realizou seu maior exercício naval no Atlântico Sul com a Nigéria e isso despertou certa reticência em potências ocidentais, ainda que a finalidade – ao menos publicamente - tenha sido a mesma dos parceiros da OTAN: adestrar tropas nigerianas em temas de segurança marítima. A ideia ajuda explicar, também, porque o Brasil, país que ambiciona um Atlântico Sul livre de influências extrarregionais, participa ativamente de exercícios multilaterais com países da OTAN, por meio do *Obangame Express*, ou de outros arranjos cooperativos com demais países. A lógica subjacente é que, na incapacidade de haver um “*single provider of security*” – ideia que remete à estratégia militar da Guerra Fria – há incentivos para a cooperação, uma vez que existiriam custos de não participar de uma determinada ação regional em termos de credibilidade e prestígio, principalmente quando o objeto da cooperação refere-se a algum tipo de *global common*.

Nesse sentido, o Golfo da Guiné constitui um caso empírico particularmente ilustrativo da realidade que o conceito de *governança da segurança* tenta captar. Trata-se de um espaço estratégico bem delimitado e territorializado; há, entre seus países vizinhos, rivalidades e possíveis disputas lindeiras (sobretudo em função de acesso a recursos naturais), mas seus principais problemas de segurança são “novas ameaças”, como terrorismo e, principalmente, a pirataria, ou seja, um subcomplexo regional sob intenso processo de securitização. Essa ameaça transborda os limites regionais, uma vez que afeta o comércio que perpassa a região, atingindo empresas, pessoas e capital nacional e estrangeiro, de múltiplas nacionalidades, que estão ali instaladas, com notável efeito de transbordamento extrarregional³¹⁵. Trata-se, portanto, de um problema transnacional de segurança em uma região rica e disputada, onde emergentes e potências tradicionais desejam desempenhar um papel maior. Como os países costeiros não possuem as capacidades suficientes para resolver esse problema de segurança, recorrem tanto à cooperação entre si (a Comissão do Golfo da Guiné³¹⁶ sendo a maior expressão dessa aproximação), mas, também, cooperam com uma

³¹⁵ Ao ser perguntado se “a pirataria no Golfo da Guiné pode prejudicar o Brasil”, Celso Amorim (2016, p.362) respondeu : “É claro. Boa parte do petróleo que importamos vem do Golfo da Guiné ou imediações. [...]Fomos convidados a participar como observadores de uma reunião africana relativa à segurança do Golfo da Guiné. Mas a responsabilidade primordial é dos países ribeirinhos. Fomos convidados a participar por dois motivos: solidariedade, que é real na nossa política externa sobretudo em relação à África, mas por interesse nosso: rotas marítimas, petróleo, empresas brasileiras”.

³¹⁶ Criada em 2001, por Angola, Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe, com a posterior adesão de Camarões e a República Democrática do Congo.

miríade de parceiros externos em arranjos bilaterais e multilaterais, cujo exemplo mais significativo é o exercício *Obangame Express*, que reúne africanos, sul-americanos, europeus e norte-americanos em esforços combinados. Esse crescente interesse pelo Golfo da Guiné gerou inúmeras iniciativas de cooperação, somando esforços que, sobrepostos, acabam gerando uma “governança” de um tema específico de segurança, inclusive com difusão de práticas de segurança marítima que extrapolam somente o Golfo da Guiné (mas que se refletem em outros espaços atingidos por problemas similares de segurança, gerando uma difusão de “lições apreendidas”). Nesse espaço, persistem as dinâmicas de competição e, consequentemente, a cooperação entre dois atores pode ser percebida por outros atores como uma forma de competição estratégica, gerando uma “ambiguidade estratégica” dos compromissos que se desenham na região (WEIFFEN; NOLTE; WEHRNER, 2013, p.272). Assim, mesmo sem eliminar elementos de concorrência e de balança de poder, o Golfo da Guiné caminha para ser uma rede global de Marinhas, operando conjuntamente ou paralelamente, mas em torno de uma mesma agenda de segurança.

Seabra comenta (2017, p.308) como a *governança da segurança* é um “*overreaching concept*”, o que pode gerar problemas de natureza teórica. Defende-se, aqui, de que é um conceito abrangente para uma região igualmente abrangente, jogando alguma luz sobre os problemas do Atlântico Sul. Enquanto o conceito de CRS seria muito restritivo, incapaz de captar a fluidez da região, o conceito de *governança da segurança* pode ser útil para analisar a realidade estratégica dessa amplíssima zona.

Há implicações práticas para *decision-makers* ao se substituir o conceito de CRS por uma ideia de *governança de segurança*. A primeira conjectura possível passa por uma reelaboração do conceito de soberania no Atlântico Sul. Como já explicitado, a governança de assuntos de segurança não significa a obsolência ou a renúncia à soberania; pelo contrário, ela pode ter um efeito de aumento da soberania em temas sensíveis. Contudo, a ideia de um Atlântico Sul sem a presença ou influência de potências, que, empiricamente, já é uma quimera, torna-se teoricamente inviável. Passa-se pelo reconhecimento do intenso *overlap* de regiões e interesses, que, ao final, acabarão por produzir um cenário de segurança complexo, resultado das características hodiernas da Segurança Internacional. Um único país, seja ele uma superpotência ou uma potência emergente, não conseguirá ser o único provedor de segurança na região, quanto mais complexa for, quanto mais atores ela envolver e, finalmente, quanto maior for seu valor estratégico ou o caráter transnacional das ameaças ali territorializadas. A teoria sugere, portanto, que a *security governance* seria um fenômeno de

um sistema internacional pós-hegemônico, onde um número cada vez maior de Estados – “*pivotal states*” compartilharão responsabilidades e ambições em termos de segurança regional (KACOWICZ; PRESS-BARNATHAM, 2016, p.303).

Outra questão é a duplicação de esforços por diversos países, podendo gerar iniciativas redundantes em torno de um mesma tema, em função do caráter descentralizado e fragmentado da cooperação regional. Essa sobreposição poderá ocasionar uma concorrência de iniciativas, onde as mais aptas a ofertarem segurança e mais capazes de atingirem objetivos coletivos devem sobreviver no médio prazo, relegando outras iniciativas a níveis protocolares da diplomacia ou ao ostracismo. Em geral, há uma tendência de que se proliferem iniciativas em momentos de relativa estabilidade ou de crescimento econômico, enquanto eventos críticos de segurança ou períodos de recessão acabam operando uma “seleção natural” das iniciativas mais consistentes. Nesses momentos decisivos, abordagens excessivamente *soft* de problemas e segurança, como aquelas promovidas pelo Brasil, de acordo com Malamud e Alcañiz (2017), podem perder espaço como *region builders* e potenciais provedores de segurança.

Finalmente, a *governança da segurança* está relacionada, também, com o aumento da “complexidade dos regimes” de segurança internacional. Há uma florescente bibliografia que aborda a “*Regime Complexity*” como um conceito *per se*, inclusive com várias ideais análogas à de *security governance*. Weiffen, Wehner e Nolte delineiam o termo da seguinte forma:

Regime complexity is a puzzling phenomenon, as it is not intuitively clear why states should found new institutions in issue areas that are already covered by an established institution. This is even more so on the regional level where regular and intense interaction, geographical proximity, cultural affinities or shared “security externalities” have led many scholars to expect a desire for a common institutional framework (WEIFFEN; NOLTE; WEHRNER, 2013, p.272).

Trata-se de um fenômeno onde muitos atores e instituições passam a se ocupar do mesmo *policy domain*, gerando um intenso *overlap* de iniciativas. Derivam-se duas possibilidades dessa realidade: uma positiva, formando uma *governança da segurança* e a difusão de comunidades de práticas de segurança que efetivamente podem contribuir para a redução do risco e das ameaças, e uma negativa, onde a hipertrofia da cooperação cria regimes tão intrincados, tão sobrepostos e tão confusos que acabam perdendo efetividade, incentivando estratégias de *forum shopping*, e – contrariando a expectativa da teoria liberal de

que mais cooperação é sempre algo positivo – levando ao aumento dos custos de transação e retroalimentando a concorrência entre iniciativas, ao invés de convergência³¹⁷ (DREZNER, 2009). Nesse sentido, a complexidade do regime de segurança alimenta ansiedade sobre os desígnios de uma região, podendo acirrar dinâmicas de competição, oscilando entre uma anarquia “grotiana” e uma anarquia “hobbesiana”.

Notas Finais

O objetivo desse capítulo foi discutir, brevemente, o caso do Atlântico Sul desde o arcabouço teórico sobre segurança regional. Argumentou, em contraposição à bibliografia majoritária, que a ideia de Complexos Regionais de Segurança não consegue captar as nuances da realidade hodierna da região e, consequentemente, não uma compatibilidade satisfatória entre teoria e realidade. Os elementos empíricos – explorados pormenorizadamente no capítulo 3 desta tese – demonstram que a perspectiva de um CRS sul-atlântico unipolar centrado no Brasil corresponde muito mais a uma descrição das ambições do país do que, de fato, uma realidade.

Alternativamente, defendeu-se que ideia de *governança da segurança* ajudaria a explicar o quadro contemporâneo que se desenha na região: fragmentado, complexo, heterárquico, cooperativo e concorrencial. Auxilia a explicar, também, o caráter multifacetado de instrumentos multilaterais como a ZOPACAS – que virou o centro de muitos debates acadêmicos, apesar de sua baixa densidade –, que não são exclusivamente de segurança, mas que abordam cada vez mais questões nessa área, além serem arranjos bem diferentes do que o antigo modelo de alianças, ao estilo, por exemplo, da OTAN. A governança da segurança capta a realidade aberta da região e a característica de uma cooperação não-exclusiva, ou seja, de que a existência de uma iniciativa, por exemplo, da ZOPACAS não exclui, necessariamente, uma iniciativa da União Africana ou de países do Norte. Essa sobreposição de iniciativas tem como resultado o aumento de capacidades – *capacity building* – e permite formação de redes de *práticas de segurança*.

³¹⁷ Diz Drezner (2009, p.67): “Paradoxically, after a certain point institutional and legal proliferation can shift global governance structures from a Lockean world of binding rules to a Hobbesian world of plastic rules. although all actors will engage in forum-shopping, only the great powers will possess the capabilities necessary to enforce, implement or resolve inter-regime disputes. Perhaps the existence of nested and overlapping regimes creates a new style of global bargaining, but the underlying causal determinants of international cooperation remain the distribution of power and interest. It might be [...] that complexity has stronger effects by altering the prevalent ideas and identities in world politics”.

Assim, explorar o conceito de governança da segurança serve para jogar luz sobre os dados discutidos em outras seções dessa tese; ao mesmo tempo, sugere-se que o Atlântico Sul é um caso interessante para se teorizar, de modo indutivo, sobre a governança da segurança e as transformações da segurança regional nos últimos anos. Coaduna-se, portanto, com a hipótese geral da tese sobre a ascensão do Brasil em um Atlântico Sul cada vez mais competitivo.

O reconhecimento da realidade complexa do Atlântico Sul propicia, outrossim, reflexões sobre qual será o papel do Brasil na arquitetura de segurança dessa região crucial para as ambições brasileiras enquanto potência emergente, aspirante ao rol de *global player*. Algumas reflexões dessa natureza são realizadas no próximo capítulo, à título de conclusão.

5. CONCLUSÕES: O Lugar do Brasil no Atlântico Sul

O objetivo dessa tese foi reavaliar a inserção do Brasil no Atlântico Sul por meio de uma comparação com indicadores sobre a performance regional brasileira e de outras potências. Em síntese, tentou-se mostrar um quadro mais qualificado da política externa brasileira para o Atlântico Sul, entre 2002 e 2016, em seus mais diversos aspectos econômicos, diplomáticos e de defesa. Acredita-se que esse exercício permitiu reavaliar a performance do Brasil na região, colocando em xeque algumas das ilações feitas por outros trabalhos acadêmicos. Mais do que simplesmente recapitular o que já foi discutido em capítulos anteriores, cabe, nesta conclusão oferecer um balanço crítico geral que possa sintetizar o objeto em tela.

“Too much of not enough”: essa expressão de língua inglesa – “muito, mas insuficiente”, em tradução livre – resume bem a atuação brasileira no Atlântico Sul – e de modo mais abrangente, em direção à África – no período abordado. As gestões Lula e Dilma empreenderam uma série de iniciativas, investimentos e políticas que davam contornos a uma nova fase nas relações externas com os países da região. Empiricamente, contudo, como essa tese esforçou-se para demonstrar, esse ativismo em relação a África não foi uma exclusividade brasileira. Assim, tal como na frase aludida, o Brasil fez muito mais do que havia feito – sobretudo na década de 1990 –, porém não o suficiente para se alçar uma liderança duradoura e sólida na região, uma vez que o espaço atlântico tornou-se mais competitivo, fosse pela ascensão decisiva da China, fosse pelo engajamento renovado de antigas potências.

Nesse sentido, o título do livro do jornalista Fábio Zanini (2017) – “Euforia e Fracasso do Brasil Grande: Política Externa e multinacionais brasileiras na era Lula” – acerta, parcialmente, ao abordar o tema das relações com o vetor atlântico da política externa pátria: houve inegável euforia sobre o ativismo brasileiro na África, o que levou a uma análise superdimensionada da performance brasileira como ator regional. Os discursos e trabalhos sobre a ZOPACAS, em particular, demonstram essa euforia: a reativação do mecanismo, amplamente celebrado, ainda padece de materialidade e pouco conseguiu concretizar, já que nem mesmo a regularidade dos encontros ministeriais conseguiu ser mantida, arriscando-se a repetir os erros da década de 1990. Igualmente, pode-se dizer que, contrariando o discurso oficial, documentos mostram certo ceticismo de diplomatas e a recepção relativamente fria do Itamaraty sobre o mecanismo, em 2006, indícios de que a iniciativa tinha menos impacto do

que fazia reluzir o discurso público. A Academia, que embarcou na euforia do discurso diplomático, ajudou a replicar uma imagem extremamente auspiciosa da ZOPACAS e da ascensão do Brasil na região, deixando de fazer um exame crítico sobre o problema. Repetiu, assim, uma deficiência mais profunda da epistemologia dos estudos de política externa no Brasil, os quais muitas vezes acabam reproduzindo ou vocalizando agendas do Itamaraty ou do Ministério da Defesa, criando uma bibliografia que espelha e reafirma as ambições internacionais do Brasil, mais do que analisa, empírica e criticamente, os pontos fortes e fracos da inserção internacional do país na realidade do sistema internacional³¹⁸.

Já o julgamento dessa política como “fracasso” é amplamente questionável: tal assertiva parece imiscuir-se, (in)conscientemente, com perspectivas ideológicas cinzentas assumidas por aqueles que buscam deslegitimar a gestão petista. A tentativa, sobretudo por parte da imprensa e de por parte de certa bibliografia (pseudo)acadêmica, de taxar, e consequentemente de desqualificar, a política externa de Lula e Dilma como “ideológica”, é um erro conceitual grave, que denota a superficialidade da análise; essa política foi, pelo contrário, de um pragmatismo visceral em seus fins e meios na promoção de “interesses nacionais” que encontram raízes bem fincadas no pensamento do Itamaraty ou do Ministério da Defesa. Ademais, o uso do adjetivo “fracasso” é igualmente impreciso: houve avanços importantes, que não podem ser simplesmente descartados. Como dito no começo dessa conclusão, o Brasil fez muito, mas ainda aquém de ocupar o espaço que tanto almeja nos assuntos do Atlântico Sul.

Pode-se argumentar, ainda, que a inconsistência da política brasileira no vetor atlântico sul é, na verdade, um dos traços mais marcantes da trajetória da PEB, analisada em longa perspectiva, e não somente uma deficiência da gestão Lula-Dilma. A política externa brasileira para o continente africano tende a navegar entre momentos de afro-otimismo e afro-pessimismo, com fortes oscilações nos recursos políticos e econômicos dedicados à região. Assim, se os anos 1950 e 1960 foram de relativa hesitação em torno de uma aproximação sistemática, para além da retórica, com o continente, as décadas de 1970 e 1980 foram de um engajamento decisivo, material (com incremento comercial significativo) e discursivamente (no apoio à descolonização); igualmente, se os anos 1990 foram marcados por retração da PEB na região, os anos 2000 foram um momento de reaposta e de revitalização do interesse

³¹⁸ Como raciocinou Gelson Fonseca Jr. (2011, p.65), a Academia opera, muitas vezes, como canal de legitimação da atividade do Itamaraty. Assim, diz o autor, é “conveniente que [a Academia] incorpore ‘nossas razões’ [dos diplomatas], e não critique sistematicamente as linhas de atuar da instituição”.

pelos parceiros do vetor atlântico. Pode-se aventar a hipótese, portanto, que na *longue durée* das relações Brasil com os países africanos sul-atlânticos, a década de 2000 até meados da década de 2010 representou mais um episódio da tortuosa relação bilateral com o continente africano, marcada por altos e baixos. A próxima década será decisiva para definir, empiricamente, a confirmação desse padrão oscilante ou a permanência de uma inserção mais duradoura, mais estrutural e mais comprometida como uma estratégia de longo prazo na região. Trata-se de um teste empírico que somente o tempo poderá responder, principalmente em uma região em que a maioria dos países tem não mais do que 60 anos de independência.

Essa *grand strategy* não é clara no momento histórico em que esta tese é finalizada. Desde meados de 2016, após uma das inflexões mais conturbadas e incertas da trajetória política brasileira, uma nova gestão em política externa se delineia. Curioso notar que pouco se alterou no discurso diplomático, já que o chanceler que imediatamente assumiu a cadeira do Itamaraty, teceu cândidas palavras sobre a necessidade de aprofundar a parceria com os países africanos, sinalizando continuidade. Há, porém, mudanças sensíveis nas políticas e nas ações materiais da nova gestão - como a possibilidade de redução de postos diplomáticos, o cancelamento de doações de material bélico, a oscilação do comércio internacional, os cortes orçamentários para cooperação, a perda de liderança -, resultando em uma política externa de sinais ambíguos. Além disso, é notável - e pendente de melhor exame acadêmico - a perda de visibilidade e de *soft power* do Brasil, seja em função da crise carismática pós-Lula (que deu seus primeiros sinais com Dilma e, pós-impeachment, acentuou-se com um governo de baixíssima popularidade e sem capacidade de liderança internacional, que tornou o Brasil um parceiro pouco atrativo), seja em função dos desacertos da política de inserção das empresas brasileiras no continente africano, experiência que deixou um legado misto de conquistas, mas também com uma imagem arranhada, ferindo a narrativa brasileira de que o Brasil seria um parceiro diferente, desapegado de velhas práticas que caracterizam a inescrupulosidade dos países europeus ou da “neodependência” chinesa. A visibilidade dada ao Brasil pela liderança carismática de Lula deu um salto importante nas relações com a África, mas favoreceu, também, para alimentar a euforia sobre a ascensão brasileira; a perda de dinamicidade desse processo, em tão pouco tempo, exige um reexame da política externa brasileira, principalmente entre 2006 e 2010, quando o Brasil parece ter atuado acima de suas capacidades de longo prazo.

Cabe aqui uma observação particular sobre o papel da Marinha enquanto promotora de cooperação no vetor atlântico. Essa instituição possui uma agenda particular sobre o Atlântico

Sul, fruto, obviamente, de seu próprio ofício. A manutenção de algumas ações estratégicas, mesmo durante a crise nacional iniciada em 2016, tal como o avanço da cooperação com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe ou a continuação dos programas estratégicos de rearmamento, demonstra como essa é uma instituição cada vez mais importante para a inserção internacional do Brasil, já que se tornou o vetor principal de iniciativas que impactam, diretamente, a performance brasileira no Atlântico Sul. Demonstra, também, que a diplomacia de defesa está lentamente se enraizando na instituição e ganhando espaço dentro da formulação estratégica da força naval, deixando de ser mera atividade subsidiária para se tornar parte de uma concepção estratégica mais ampla. Por um lado, esse é um dado positivo, uma vez que a constância do pensamento da Marinha propicia uma maior estabilidade e constância nas ações de cooperação com os países do Atlântico; por outro, corre-se o risco de que a agenda se torne excessivamente “geopolítica”, securitizada e militarizada. Tudo dependerá do amadurecimento do pensamento naval (e sua capacidade de criar uma estratégia coerente sobre os meios e os fins do poder marítimo brasileiro) e, sobretudo, das condições orçamentárias brasileiras, sob um regime fiscal draconiano, que pode forçar uma maior coordenação interburocrática entre Defesa e Relações Exteriores ou levar a uma autofagia das instituições responsáveis pela condução da política externa, na luta por recursos escassos.

Em sentido amplo, a atuação brasileira no Atlântico Sul é resultado das contradições profundas do Brasil enquanto ator emergente. O ex-embaixador Rubens Ricupero diz, baseando-se em discurso do ex-chanceler Saraiva Guerreiro, que “o Brasil é um país de interesses globais, mas seus recursos de poder são limitados” (RICUPERO, 2015, p.354). Essas limitações de “intervir decisivamente”, na opinião do embaixador, são consequência das “limitações econômicas, científicas, culturais, tecnológicas, de cooperação técnica, de imprimir densidade a relações de outro modo meramente formalistas, de chancelaria a chancelaria”. Já o professor Dawisson Belém Lopes (2017, p.239) aduz, corretamente, como o Brasil é “um caso exemplar da tragédia da política de potências médias”, já que existe flagrante contradição entre seu discurso de política externa e seus ativos de poder, “insuficientes para assumir uma identidade de grande potência” Grande parte do esforço dessa tese tentou capturar, justamente, essa característica peculiar do Brasil: país gigante, de ambições globais, mas cujos recursos de poder impedem uma inserção mais decisiva e duradoura em determinados campos estratégicos, o que torna o país refém “de um dilema sem fácil solução”.

Trata-se, no nível conceitual, de uma contradição entre a convergência identitária e a convergência material, na condução das relações exteriores do país. O Brasil teria, em tese, uma boa convergência identitária com os países ribeirinhos do Atlântico Sul, em função da aderência de seu discurso sobre soberania, o desejo de uma menor dependência em relação às potências coloniais, a expressão (ainda que retórica) da solidariedade (reflexo prático da menor assimetria no eixo Sul-Sul do que aquela do eixo Norte-Sul), e a concordância sobre alguns pontos importantes da agenda de segurança e da reforma do sistema multilateral, elementos adornados, finalmente, pelo discurso culturalista que enfatiza conexões históricas e étnicas que uniria as duas margens do Atlântico. Esse discurso – que pode ser ontologicamente questionado, mas é, na prática, repleto de potencial e guarda um apelo sedutor ao *soft power* brasileiro – esbarra, contudo, em limitações materiais. Faltaria ao Brasil, nesse sentido, a convergência material necessária para a conformação de uma região aglutinada em torno da liderança brasileira: o comércio ainda é relativamente pequeno quando comparado com outros atores, ocupando uma porcentagem diminuta das trocas com os países africanos sul-atlânticos; a diplomacia ainda oscila em movimentos de expansão e retração, além da carestia sazonal de recursos que cria expectativas frustradas nos países recipiendários; a capacidade de se inserir, competitivamente, no mercado de defesa regional; a dificuldade de multilateralizar a cooperação e de sustentar plataformas de cooperação, como a ZOPACAS, para além do plano retórico; enfim: demonstra-se que a convergência material do Brasil ainda está aquém de suas ambições, reforçando a ideia de Ricupero. Percebe-se uma intenção generosa da diplomacia brasileira, mas que não consegue imprimir densidade suficiente para alçar o Brasil ao tão almejado posto de líder regional. O paradoxo entre convergência identitária e convergência material ilustra bem o grande desafio da inserção brasileira na região: parafraseando Malamud (2011), o Brasil corre o risco de se tornar “um líder sem seguidores” no Atlântico Sul, caso não consiga materializar sua visão de região e sua proposta de cooperação com os países ribeirinhos. O Brasil corre o risco de se tornar menos relevante caso não consiga sustentar, no longo prazo, sua inserção na região; dessa forma, o equilíbrio entre a convergência material e discursiva deve ser ponderado de forma a gerar uma capacidade de comprometimento de longo prazo. É preciso repensar a estratégia brasileira dentro de suas capacidades reais: tentativas de insular o Atlântico Sul de qualquer influência externa são, infelizmente, ambições distantes da realidade de poder do país. E, como já argumentado nesta tese, não é somente a posse de um submarino nuclear que irá decidir o papel do Brasil como líder, em um Atlântico Sul multifacetado e complexo.

Os EUA, por sua vez, teria um comportamento inverso: uma convergência identitária instável, ainda marcada pela desconfiança patente – e justificada – dos países africanos, mas com uma capacidade material que muitas vezes compele à cooperação, já que os estadunidenses possuem os recursos, o *know-how* e o material (sobretudo militar) para suprir algumas carências dos países ribeirinhos na costa africana sul-atlântica. A ideia de uma “Bacia Atlântica” é ainda incipiente nos EUA, mas começa lentamente a circular entre a comunidade epistêmica do Atlântico Norte, podendo, no futuro, ganhar densidade e impulsionar uma ação mais decisiva de *region building*, por parte de Washington, colocando em xeque, as ambições brasileiras. Como o capítulo terceiro tentou demonstrar, os EUA ainda têm uma presença decisiva nos assuntos de segurança da região, sobretudo por meio da sua ação no Golfo da Guiné e pelo extenso *footprint* logrado por meio de acordos de defesa, oferta de cooperação e de material bélico para aqueles países com pontos em comum com a agenda securitária dos norte-americanos. Por outro lado, o fracasso da instalação do AFRICOM é simbólico de como somente as capacidades materiais são insuficientes para alçar o país a uma posição de liderança e para uma construção identitária com aderência aos atores regionais. No fundo, os EUA sofrem o paradoxo de seu extenso *hard power* e de um histórico nada louvável de intervencionismo na região.

Já a França aparece como um caso interessante de penetração nos assuntos da costa africana sul-atlântica. As ligações entre Paris e os países da região, sobretudo os de língua francesa, dão aos franceses um capital político e diplomático importante, que tem sido mobilizado como parte do novo perfil internacional de Paris. Como demonstrado pelo capítulo 3, esse legado – que por vezes se torna um fardo, já que a França não consegue se desvencilhar de seu passado colonial e de seu papel pouco transparente da *Françafrique* – foi reforçado recentemente por um ativismo francês no plano bilateral e multilateral. Nesse sentido, os franceses teriam um recurso mais equilibrado entre capacidade material e discursiva, que tende oscilar para um lado ou para o outro à medida em que o país se movimenta, estrategicamente, nos assuntos regionais.

Ademais, a política externa francesa vem, desde meados dos anos 2000, em um plano ascendente, com um maior protagonismo de Paris em assuntos internacionais e, com particular intensidade, no Atlântico Sul. Assim como os americanos, os franceses também exibem um amplo *footprint* na região, inclusive com a presença de tropas, meios navais e uma rede única de escolas militares que dão um lugar especial ao país nessa região e possui algumas das mais ousadas tentativas de multilateralização de temas de segurança; por outro

lado, a política externa francesa para a África é personalista, como a brasileira (ainda que seja notável as escolas militares francesas em solo africano, um caso particular), e, ao mesmo tempo em que cresce o interesse da França de se firmar como um ator protagonista na região, cresce o seu intervencionismo, que, no Mali, reviveu sentimentos coloniais e desconfianças ainda não resolvidas. Apesar de tudo isso, fato é que a França aparece como um país importante na *governança de segurança* do Atlântico Sul, principalmente no lado africano do continente. A bibliografia especializada no Atlântico Sul sempre deu maior importância à presença do Reino Unido na região (principalmente em função das Malvinas/Falklands), mas, como foi demonstrado nessa tese, os franceses merecem um destaque cada vez maior nessa parte do mundo e, portanto, maior atenção enquanto estudo de caso. Mesmo que Paris não enxergue um *Atlantique Sud* nas latitudes baixas do oceano Atlântico, os interesses franceses e a disposição do país de aumentar sua presença regional são marcantes e podem vir a ser decisivas.

Já o Reino Unido apresenta um perfil com traços ambíguos. O país tem uma presença territorial permanente e decisiva na região, herança de seu legado imperial no colar de pérolas que, em caso de conflito, pode ser decisivo para qualquer teatro de operações no Atlântico Sul. Adicionalmente, é o único país dos casos selecionados que mantém uma presença naval constantemente ativa na região, que possui um enclave territorial (Malvinas/Falklands) decisivo para a imaginação geopolítica regional, e que lê o *South Atlantic* como uma região fundamental para sua estratégia militar. À parte disso, foi o país com os resultados mistos no que se refere a sua presença na costa africana sul-atlântica: comércio menos pujante que outras potências, poucas visitas de alto nível, poucos acordos, poucas ações que possam ser equiparadas às dos EUA ou às da França, pouca presença marcante (que não seja na África do Sul e em Serra Leoa). Nos últimos anos, cresceu a preocupação com uma maior presença da *Royal Navy* na África atlântica, basicamente uma reação à China, mas, ainda assim, de modo relativamente tímido (principalmente levando-se em consideração a hegemonia naval que os britânicos exerceram nas latitudes sul do Atlântico, durante o século XIX). Conclui-se, portanto, que o Reino Unido encontrar-se-ia na direção oposta da França: enquanto Paris tem ativamente buscado um protagonismo internacional, Londres estaria em uma fase de retração e de relativa timidez internacional – que pode ser explicada tanto pelo fato de que a política externa dos britânicos sempre teve o Oriente Médio e a Ásia como núcleo de sua presença imperial, quanto pela relação conturbada com a União Europeia que tem consumido a agenda diplomática do *Foreign Office*. Assim, pode-se concluir que os britânicos possuem um lugar

nos assuntos do Atlântico Sul, mas parecem menos interessados do que outros atores de tornar o oceano uma região de cooperação e de projeção de sua liderança. Essa é uma hipótese que ainda carece de mais estudos e maior lastro empírico – até porque não está totalmente claro qual a concepção estratégica do Atlântico Sul na política externa de Londres -, mas em sintonia com a performance abaixo da esperada, por parte dos britânicos.

A China, por sua vez, surge como um ator decisivo no Atlântico Sul, mostrando como Pequim se encontra em uma trajetória surpreendente e consistente rumo ao *status* de superpotência, mesmo nessa zona distante geograficamente das fronteiras chinesas. Não há dúvidas que a recém conquistada hegemonia comercial de Pequim na África sul-atlântica está modificando o perfil geoestratégico da região (assim como está modificando o sistema internacional como em sua totalidade). O interesse renovado de EUA, França e Reino Unido na área poderia ser explicado, inclusive, pela necessidade de dar uma resposta ao crescimento econômico agressivo da China em uma área que sempre foi de hegemonia tranquila do Hemisfério Norte.

Por ora, a movimentação da China na área atlântica é essencialmente pragmática e guiada por imperativos econômicos, mais do que considerações de natureza militar: não está claro, ainda, qual a *grand strategy* de Pequim para a África e, se houver, qual a estratégia para o Atlântico Sul. Falta, portanto, um entendimento melhor sobre as estratégias de longo prazo da inserção chinesa no Atlântico Sul, até porque a China será o país que vai influenciar os principais rumos da região, nas décadas vindouras. O mundo estaria se tornando sinocêntrico, ou pelo menos “pós-ocidental”, e o Atlântico Sul também, o que igualmente poderia ter consequências estratégicas pouco claras – e pouco estudadas – para Brasil e para outros atores. Pintar a China como simples intruso extrarregional ou competidor neocolonial é uma caricatura insuficiente, com pouco significado acadêmico. É preciso aprofundar o entendimento sobre o papel da China na região, inclusive o significado dessa presença para a inserção brasileira: deveria o Brasil enfrentar e buscar ocupar espaços concorrencialmente, tentando colocar-se como opção à China (o que demandaria uma capacidade material muito superior por parte de Brasília), ou buscar uma cooperação triangular com outros atores? Qual é o futuro de mecanismos como a ZOPACAS frente a uma maior atração dos países africanos pela China? Essas são algumas das perguntas que decidirão o futuro do Atlântico Sul enquanto região; fato é que qualquer projeção de poder e de interesses sobre o Atlântico Sul que não leve em consideração a presença chinesa na região estará fadada à irrelevância estratégica.

Ao somar-se a análise de cada um desses países, evolui-se para a análise de um quadro regional complexo, fragmentado e que, apesar de ter cada vez mais vetores de cooperação, ganha contornos competitivos. Nesse contexto, aproximações excessivamente “*soft*” em questões de segurança internacional (MALAMUD; ALCANIZ, 2017) podem ter efeitos fugazes no longo prazo: países podem concordar sobre uma agenda de segurança comum, Sul-Sul, mas caso não tenham os recursos para transformar essa convergência em ações concretas e em provisão de segurança coletiva sob de temas específicos – como narcotráfico e pirataria ou em termos clássicos, estatocêntricos e soberanos – essa cooperação se torna pouco efetiva e de poucos resultados concretos. Quando a competição de potências é acentuada, como no caso do Atlântico Sul, a capacidade de entregar resultados se torna ainda mais decisiva na definição dos arranjos cooperativos. Uma vez mais, o equilíbrio entre convergência material e discursiva pode ser decisivo.

Por essas razões – a falta de uma convergência material decisiva por parte do Brasil e a presença concorrencial de outras potências – tornam a formação de um Complexo Regional de Segurança, centrado em uma liderança brasileira, pouco factível: o conceito (e o discurso, diplomático e acadêmico) não coincide com a empiria. Em contrapartida, a região se torna aberta a diferentes canais cooperativos, de acordo com o problema em tela e com a capacidade ofertada pelos atores, aproximando o Atlântico Sul de um modelo de governança da segurança. O caso do Atlântico Sul, aliás, pode ser um objeto de estudo valioso, de modo indutivo, para a melhor compreensão desse conceito, que, de certa forma, captura as transformações da Segurança Internacional nas últimas décadas. Caminha-se para uma configuração onde a cooperação e a interdependência atingem níveis inéditos, porém sem que isso aproxime o sistema da utopia liberal, mas, pelo contrário, onde renascem rivalidades geopolíticas. Essa “corrida pela cooperação”, com particular visibilidade no continente africano, abre um contexto que a teoria, em suas formas estanques, não consegue capturar em toda sua complexidade.

Mesmo passada – parcialmente - a euforia em relação ao papel do Brasil no Atlântico Sul, o resultado mais salutar desse processo é a reintrodução da temática na agenda nacional e no debate acadêmico. O vetor atlântico das relações exteriores é, sem dúvida, um dos capítulos mais importantes da inserção externa brasileira, e por isso merece maior destaque no estudo das relações exteriores do país. No plano prático da política internacional, o Brasil não deve simplesmente renunciar às suas ambições de ser um ator importante na região, mas deve ajustar esse objetivo a uma leitura mais precisa e factível da realidade de poder na região,

rejeitando tanto a subordinação automática quanto a megalomania desenfreada, geralmente os dois extremos adotados por reflexões superficiais sobre os dilemas do Brasil no jogo das grandes potências. Somos um grande país e, em função de nossa trajetória e de nossas elites, um país de grandes contradições, no plano doméstico e no plano internacional. O papel do Brasil no Atlântico Sul não é nada mais que o espelho dessas trágicas contradições.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, A.; MARCONDES, D. Brazil's growing relevance to peace and security in Africa. *Norwegian Peacebuilding Resource Center*, 2014. Disponível em: <goo.gl/gfybwi>. Acesso em: 27 dez. 2017.

_____. Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: the Nexus between security and resources. In: DANE, F.; RYAN, G. (org.). *Brazil Emerging in the Global Security Order*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013.

_____. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.57, n.1, p.5–21, 2014.

ABDENUR, A.; FOLLY, M.; MOURA, K.; JORDÃO, A.; MAIA, P. The BRICS and the South Atlantic: Emerging Arena for South-South Cooperation. *South African Journal of International Affairs*, v.21, n.3, p.1-17, 2014.

ACHARYA, A. Multilateralism, Sovereignty, and Normative Change in World Politics. *The Institute of Defence and Strategic Studies Policy Papers*, n.78, 2005. Disponível em: <goo.gl/sCNLms>. Acesso em: 17 nov. 2017.

ACHARYA, A.; JOHNSTON, A. (eds.). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University, 2007.

ADLER, E.; BARNETT, M. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ADLER, E.; GREVE, P. When Security Community Meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance. *Review of International Studies*, v.35, n.1, p.59-84, 2009.

ADEBAJO, A. Africa and the United States: A History of Malign Neglect. in: NAGAR, D.; MUTASA, C. (eds). *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*. Cape Town: Palgrave Macmillan, Capítulo 2, p.27-50, 2018.

ADJAYE, J. AFRICOM: A view from below: What Security? Whose Security? in: BUSS, T.; ADJAYE, J.; GOLDSTEIN, D.; PICARD, L.(orgs). *African Security and the African Command: Viewpoints on the US Role in Africa*. Sterling: Kumarian Press, Cap.4, p.75-94, 2011.

AFROBAROMETER. China's growing presence in Africa wins largely positive popular reviews. *Online*. Disponível em: <goo.gl/JbkPzi>. Acesso em: 04 abr 2017.

AGENCE FRANCE-PRESSE. French 2014 Arms Exports' Best in 15 Years. *Defense News*, 02 jun. 2015. Disponível em: <goo.gl/mr11mG>. Acesso em: 10 maio 2017.

AGNEW, J. *Geopolitics: Re-visioning World Politics*. London: Routledge, 1998.

AGNEW, J.; CORBRIDGE, S. *Mastering Space: hegemony, territory, and international political economy*. London: Routledge, 1995.

AGUILAR, Sérgio. South Atlantic: Brazil-Africa Relations in the field of security and defense. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.2, n.4, p.47-68, 2013.

AIKAELI, J.; MLAMKA, B. Military Expenditure and Economic Growth in Africa: a Cross Country Study of 48 States. *International Journal of Economic Issues*, v.4, n.2, p.279-292, 2011.

ALBUQUERQUE, E. A teoria geopolítica meridionalista de André Martin. *Revista de Geopolítica*, v.5, n.2, p.5-18, 2014.

ALEMANHA. Africa and Europe - A new partnership for development, peace and a better future: Cornerstones of a Marshall Plan with Africa. *Online*, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Cu65zl>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ALENCASTRO, L. *O Trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALENCASTRO, M. Odebrecht em Angola, fim do império. *Folha de São Paulo*, 21 ago. 2017. Disponível em: <goo.gl/CUnAro>. Acesso em: 13 dez. 2017.

ALDEN, C.; YIXIAO, Z. China's Changing Role in Peace and Security in Africa. in: In: ALDEN, C.; ALAO, A.; CHUN, Z.; BARBER, L. (eds.) *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*. London: Palgrave Macmillan, Capítulo 3, p.39-66, 2017.

ALI, K.D. *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea*. Boston: Brill Nijhoff, 2015.

ALMEIDA, P. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.47, n.1, p.162-184, 2004.

_____. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. *Carta Internacional*, n.1, v.2, p.3-10, 2007.

ALSINA JR., J.P. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n.2, p.53-86, 2003.

AMANOR, K. South-South Cooperation in Africa: Historical, Geopolitical and Political Economy Dimensions of International Development. *Institute of Development Studies Bulletin*, v.44, n.4, p. 20-30, 2013.

AMORIM, C. A África tem sede de Brasil. *Carta Capital*, 28 mai. 2011. Disponível em: <goo.gl/KnUpRc>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. *A Grande Estratégia do Brasil: Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa*. Brasília: Funag, 2016.

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, n. especial, p.214-240, 2010.

AMORIM, W.D.; CHIOZZO, V.D. Comunidade de Segurança do Atlântico Sul: um subcomplexo regional de segurança? *Revista Escola Guerra Naval*, v.23, n.1, p.99-130, 2017.

ANDRADE, I.; FRANCO, L.. Desnacionalização da Indústria de Defesa no Brasil: implicações em aspectos de autonomia científico-tecnológica e soluções a partir da experiência internacional. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Brasília, p.1-42, 2016. Disponível em: <goo.gl/YkTJK3>. Acesso em: 14 out. 2016.

ARMS and the Africans. *The Economist*, Londres, 22 nov. 2014. Disponível em: <goo.gl/cCf2Qo>. Acesso em: 18 out. 2016.

ASHLEY, R. The Geopolitics of Geopolitical Space: toward a critical theory of international politics. *Alternatives: Global, Local, Political*, v.12, p.403-443, 1987.

AZNAR, José María. The Case for a New Atlantic Community. *Wall Street Journal*, 18 mar. 2014. Disponível em <http://goo.gl/qBiXH4>. Acesso: 30 abr. 2015.

AYOGB, M. The Security Problematic of the World. *World Politics*, n.43, p.257-283, 1991.

BAILYN, B. *Atlantic History: Concepts and Contours*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

BANCO MUNDIAL. Banco de Dados. *World Integrated Trade Solution*. Disponível em: <http://goo.gl/ER5Bhu>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BARACUHY, B. Geoeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial. *Política Externa*, v.24, n.1 e 2, 2015.

BARNABÉ, I. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, v.4, n.7, p.1-9, 2012.

BARNETT, M.; WENDT, A.. Dependent state formation and third world militarization. *Review of International Studies*, v.19, n.2, p.321-347, 1993.

BARRINHA, A. The ambitious insulator: Revisiting Turkey's Position in Regional Security Complex Theory. *Mediterranean Politics*, v.19, n.2, p.165-182, 2014.

BASTOS, E. A Marinha do Brasil e sua Projeção no Continente Africano. Online. Disponível em: <goo.gl/81MQHq>. Acesso em: 09 maio 2017.

BAUER, A. Présidentielle: la marine fait pression pour un second porte-avions. *Les Echos*, 13 abr. 2017. Disponível em: <>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BAZZO, G. Dia da África: por que é importante que o Brasil se aproxime ainda mais do continente. *Huffpost Brasil*, 25 mai. 2016. Disponível em: <goo.gl/Z0NXnU>. Acesso em: 23 nov. 2016.

BECKER, B. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. in: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. (org). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, Capítulo 9, p. 271- 308.

BEIRAO, A. P. Why Not Eminently Maritime UN Peacekeeping Operations? *Contexto Internacional*, v.39, n.2, p.245-261, 2017.

BENNETT, A.; ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n.2, p.170-195, 2007.

BENY, Eduardo. *A nova geopolítica do petróleo: do Golfo Pérsico ao Golfo da Guiné*. Lisboa: Nova Imbondeiro, 2007.

BÉRAUD-SUDREAU, L.; HOLTOM, P. The Cascade Continues : International Transfers of Surplus Weapons as a Consequence of Defence Reform in Europe. EPCR GENERAL CONFERENCE, 04-07 set. 2013. Disponível em: <goo.gl/QIpA0v>. Acesso em: 10 maio 2017.

BERMAN, E.; SAMS, K. *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 2000.

BERNARDINO, L.B.; REIS, J. O Cetro de Estudos Estratégicos de África – Um instrumento da Política Externa Americana para a África. *Revista Militar*, n.2509/2510, p.343-358, 2011.

BERNARD, P. Le 25e Sommet Afrique-France s'ouvre à Nice sous le signe du 'renouveau'. *Le Monde*, 31 maio 2010. Disponível em : <goo.gl/gWxFov>. Acesso : 12 out. 2017.

_____. Sarkozy promet la fin de la "Françafrique". *Le Monde*, 29 set. 2008. Disponível em: <goo.gl/v8gGae>. Acesso em 11 set. 2017.

BIERSCHENK, T. Book Review Africa: Unity, Sovereignty, and Sorrow by Pierre Englebert. *Africa Spectrum*, v.45, n.3, p.161-165, 2010.

BITIZINGER, R. China's Double-Digit Defense Growth: What it means for a Peaceful Rise. *Foreign Affairs*, 19 mar. 2015. Disponível em: <goo.gl/a5nBnM>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. *Towards a Brave New Arms Industry?* New York: Routledge, 2003.

BITTENCOURT, L.; VAZ, A. C. *Brazilian Strategic Culture*. Miami: Florida State University, 2009.

BIZIOURAS, N. Piracy, State Capacity and Root Causes: Lessos from the Somali experience and policy choice in the Gulf of Guinea. *African Security Review*, v.22, .3, p.111-122, 2013.

BLACKWILL, R.; O'SULLIVAN, M. America's Energy Edge: The Geopolitical Consequences of the Shale Revolution. *Foreign Affairs*, n. 102, 2014. Disponível em: <goo.gl/8KwK77>. Acesso em: 17 Jan. 2017.

BLACKWILL, R.; HARRIS, J. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2010.

BOISBOUVIER, C. France-Afrique: Juppé et Sarkozy réactivent leurs réseaux africains. *Jeune Afrique*, 27 sep. 2016. Disponível em: <goo.gl/ahSLg3>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BOOTH, K. *Force, Diplomacy and Security at Sea*. New York: Routledge, 2014.

_____. *Navies and Foreign Policy*. New York: Routledge, 1977.

BRANCO, M. Comércio entre Brasil e África cresce 85% em seis anos. *Agência Brasil*, 15 fev. 2013. Disponível em: <goo.gl/dNQvXc>. Acesso em: 23 nov. 2016.

BRASIL. Declaração de intenções entre o Ministério das Forças Armadas da República do Senegal e o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil, relativa à aquisição de meios navais. 10 abr. 2013. Disponível em: < goo.gl/y9qbNo>. Acesso em: 02 maio 2017.

_____. Estratégia de Defesa Nacional. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/hLdGAZ>. Acesso: 16 abr. 2015.

_____. Livro Branco de Defesa. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/W2mc05>. Acesso: 04 Maio 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul) Comércio Exterior*. Brasília, 2015.

_____. Ministério do Planejamento. *Política Externa*. 2011. Disponível em: <goo.gl/yBzx76>; Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Senado Federal. *Relatório nº 16 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre Avaliação de políticas externas nas Áreas de Mercado, Assistência e Proteção de Brasileiros e Organização Administrativa do Ministério no Exterior*. 2016. Disponível em: <goo.gl/cnKSVv>. Acesso: 21 set. 2017.

BRASIL, H. *Relações Externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula*. 2016. 193f. Dissertação (Mestrado em Estudos Brasileiros) – Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, 2016.

BREUNING, M. *Foreign Policy Analysis: a Comparative Introduction*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

BROMLEY, M.; DUCHÂTEL, M.; HOLTOM, P. China's Exports of Small Arms and Light Weapons. Stockholm International Peace Research Institute, n.38, 2013. Disponível em: <goo.gl/haQ4Fe>. Acesso em: 02 maio 2017.

BROOKS, S.; WOHLFORTH, W. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 2016.

BROWN, Kerry. China's Globe-Trotting President: What Xi Jinping's extensive travels tell us about his foreign policy strategy. *The Diplomat*, 21 out. 2015. Disponível em <goo.gl/lps1xr>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRUSTOLIN, V. *Inovação e Desenvolvimento via Defesa Nacional nos EUA e no Brasil*. 2014. 147 f. Tese (Doutorado em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e

Desenvolvimento) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

BURGES, S. Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, v.89, n.3, p.577-594, 2013.

_____. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? *Política Externa*, v.21, n.3, p.133-148, 2013.

BUSS, T.; ADJAYE, J.; GOLDSTEIN, D.; PICARD, L.(orgs). *African Security and the African Command: Viewpoints on the US Role in Africa*. Sterling: Kumarian Press, Cap.4, p.75-94, 2011.

BUTLER, A. First Super Tucano Accepted into US Air Force. *Aviation Week Network*, 25 set. 2014. Disponível em: <goo.gl/8IEc3I>. Acesso em: 02 maio 2017.

BUZAN, B. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.

BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.

CALMON, D. 'Para cada problema africano, existe uma solução brasileira'? Uma análise dos megaprojetos brasileiros em Moçambique. *Revista Vernáculo*, n.30, 2012.

CALVETE, L. *A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político estratégica*. 2015. 195f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CAMEROON. Navy to Receive Two Warships from China. *African Globe*, 11 maio 2014. Disponível em: <goo.gl/XQU5Wc>. Acesso em: 13 out. 2016.

CAPORASO, J. Comparative Politics Diversity and Coherence. *Comparative Political Studies*, v.33, n.6/7, p.699-702, 2000.

CARGILL, T. More with Less: Trends in UK Diplomatic Engagement in Sub-Saharan Africa. *Chatham House*, 2011. Disponível em: <goo.gl/RUUoUB>. Acesso em: 17 nov. 2017.

CARMODY, P. *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press, 2016.

CARVALHO, G. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.42, n.1, p.110-126, 1999.

CARVALHO, J.; NUNES, R. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. *Revista Perspectiva*, v.7, n.13, p.83-102, 2014.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v.30, n.2, p.117-140, 2009.

CASTRO, A. *O Brasil e o Novo Direito do mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

CAWTHRA, G.; PISANI, A.; OMARI, A. *Security and Democracy in Southern Africa*. Johannesburg: Wits University Press, 2001.

CEIA, C. Ideologema. in: *E-Dicionário de Termos Literários*, 2010. Disponível em: <goo.gl/waF5Vw>. Acesso em: 17 nov. 2017.

CEPIK, M.; OLIVEIRA, L.; BRITES, P. O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-Americana. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v.20, n.1, p.139-164, 2014.

CHAN, S. China: When the Dragons Wakes. *E-International Relations*, 06 nov. 2017. Disponível em: <goo.gl/uCB2wM>. Acesso em 03 jan. 2018.

CHATHAM HOUSE. Angola and the Gulf of Guinea: Towards an Integrated Maritime Strategy. *Royal Institute of International Affairs*, 29 jun. 2012. Disponível em: <goo.gl/ix2XyD>. Acesso em 14 jan. 2018.

CHEESEMAM, N.; ANDERSON, D.; SCHEIBER, A (org.). *Routledge Handbook of African Politics*. London: Routledge, 2013.

CHILD, J. Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, v.14, n.2, p.89-111, 1979.

CHINA. *China's Military Strategy*. 2015. Disponível em: <goo.gl/5JLJu1>. Acesso em: 24. jan. 2018.

CHINA'S president is the country's most-traveled leader since Communism -- and maybe the strongest. *Los Angeles Times*, Los Angeles, 25 dez. 2015. Disponível em: <goo.gl/f7mJCT>. Acesso em: 11 out. 2016.

CHIVIS, C. NATO's Southern Exposure: The Real Threats to Europe and the Alliance. *Foreign Affairs*, 17 abr. 2016. Disponível em: <goo.gl/m7dDDs>. Acesso em: 22 nov. 2017.

CHUN, Z. China-Africa Cooperative Partnership for Peace and Security. In: ALDEN, C.; ALAO, A.; CHUN, Z.; BARBER, L. (eds.) *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*. London: Palgrave Macmillan, Capítulo 7, p.123-144, 2017.

COGGIOLA, Osvaldo. A Outra Guerra do Fim do Mundo: As Malvinas e Redemocratização da América do Sul. *Aurora*, v.5, n.2, p.169-246, 2012.

COOPER, A. The Changing Nature of Diplomacy. in: COOPER, A.; HEINE, J.; THAKUR, Ramesh (org.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

COOPER, H. Trump Team's Queries About Africa Point to Skepticism About Aid. *The New York Times*, 14 jan. 2017. Disponível em: <goo.gl/43D2Bd>. Acesso em: 17 nov. 2017.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. Costs of Building a 355-Ship Navy. 2017. Disponível em: <goo.gl/jd8idj>. Acesso em: 21 jan. 2018.

CORKIN, L. Uneasy allies: China's evolving relations with Angola. *Journal of Contemporary African Studies*, v.29, n.2, p.169-180, 2011.

CORNETET, J. *As políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: uma análise comparativa*. 2014. 52 f. Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2014

COSTA E SILVA, A. *Um Rio Chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

COSTA, J. *O Fortalecimento das Relações Bilaterais e o Apoio nos foros multilaterais: As relações Brasil-África (1995-2010)*. 2014. 102f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

COSTA, W. *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo: EDUSP, 2013.

_____. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia. *Revista USP*, n.95. p.9-22, 2012.

COWEN, D. A Geography of Logistics: Market Authority and the Security of Supply Chains. *Annals of the Association of American Geographers*, v.100, n.3, p.1-21, 2010.

DAGNINO, R. *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____. A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n.70, p. 61-74, 2009.

DAVIES, M.; EDINGER, H.; TAY, N.; NAIDU, S. How China delivers development assistance to Africa. *Centre for Chinese Studies*, Beijing, 2008. Disponível em: <goo.gl/25exgg>. Acesso em: 09 jun. 2017.

DANESE, S. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG, 2017.

DAVOTUGLU, Ahmet. Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007. *Insight Turkey*, v.10, n.1, p.77-96, 2008.

DAWOOD. *China versus the United States: is bipolarity back? A study of internal balancing as a possible source of international systemic change*. 2013. 219f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2013.

DE MESQUITA, B.; SMITH, A. Foreign Aid and Policy Concessions. *Journal of Conflict Resolution*, v.51, n.2, p.251-284, 2007.

DEFENCEWEB. Angolan Navy acquiring seven patrol vessels from Brazil. 09 set. 2014. Disponível em: < goo.gl/8bIvdf>. Acesso em: 02 maio 2017.

_____. BAE Land Systems South Africa to be sold to Denel. 11 ago. 2014. Disponível em: <goo.gl/4bFBZt>. Acesso em: 08 maio 2017.

_____. Equatorial Guinea inks corvette deal with Brazil. 19 jul. 2010. Disponível em: <goo.gl/ghgqeP>. Acesso em: 02 maio 2017.

_____. Latest Nigerian Navy Warship arrives home. 06 jan. 2015. Disponível em: <goo.gl/IWzdmr>. Acesso em: 17 maio 2017.

DELLA PORTA, D. Comparative Analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M.; (org.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, Capítulo 11, p.198-222, 2008.

DE SOYSA, I.; MIDFORD, P. Enter the Dragon! An Empirical Analysis of Chinese versus US Arms Transfers to Autocrats and Violators of Human Rights, 1989-2006. *International Studies Quarterly*, v.56, n.4, p.843-856, 2012.

DEUTSCHE WELLE. Expansão brasileira é considerada imperialista por alguns vizinhos. *Carta Capital*, 16 jan 2013. Disponível em: <goo.gl/YrH6Cu>. Acesso em: 17 out 2017.

DIONISIO, D. *O Atlântico de Língua Portuguesa em Perspectiva Comparada de Segurança e Defesa* – dos documentos políticos às elaborações estratégicas (1996 a 2013). Rio de Janeiro, 2015. 340 f. Tese (Doutorado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Rio de Janeiro, 2015.

DIPPEL, C. Foreign Aid and Voting in International Organizations Evidence from the IWC. *Journal of Public Economics*, v.132, p.1-12, 2015. Disponível em: <goo.gl/kbb029>. Acesso em: 07 Nov. 2011.

DITTMER, J.; DODDS, K.; Popular Geopolitics Past and Future: Fandom, Identities and Audiences. *Geopolitics*, v.13, n.3, p.437-457, 2008.

DODDS, K.; KHATIB, L. Geopolitics, Public Diplomacy and Soft Power. *Middle East Journal of Culture and Communication*, v.2, n.1, p.5-12, 2009.

DOPCKE, W. Tanto inútl quanto desnecessária? *Meridiano 47*, n.26, p.22- 24, 2002.

DOYLE, M. Three Pillars of Liberal Peace. *American Political Science Review*, v.99, n.3, p. 463-466, 2005.

DREHER, A.; FUCHS, A.; HODLER, R.; PARKS, B.; RACHSKY, P.; TIERNEY, M. Aid on Demand: African Leaders and the Geography of China's Foreign Assistance. AidData, Working Paper n.3, 2014. Disponível em: <goo.gl/UWPBk5>. Acesso: 30 Ago 2016.

DUARTE, E. Tecnologia Militar e Desenvolvimento Econômico: Uma Análise Histórica. *IPEA*, 2012. Disponível em: <goo.gl/3C4fI7>. Acesso em: 14 out. 2016.

DUNNE, P; TIAN, N. Military Expenditure, Economic Growth and Heterogeneity. *Defence and Peace Economics*, v.26, n.1, p. 15-31, 2015.

DURCH, W. *Constructing Regional Security: The Role of Arms Transfers, Arms Control, and Reassurance*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

EDENS, R. China's Naval Plans for Djibouti: a Road, a Belt or a String of Pearls? *The Diplomat*, 14 maio 2015. Disponível em: <goo.gl/Uqoznw>. Acesso em: 24 dez. 2017.

EFE. Futuro do Brasil está ligado à África, diz Lula. *GI*, 01 jul. 2009. Disponível em: <goo.gl/RkuaHM>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. Navios europeus realizarão exercícios marítimos junto à Marinha brasileira. *GI*, 17 abr. 2008. Disponível em: <goo.gl/3CiGvt>. Acesso em: 01 jan. 2018.

ELIZARDO, M. Dilma inaugura no Rio estaleiro que construirá submarino nuclear. *G1*, 12 dez. 2014. Disponível em: <goo.gl/UYdrkS>. Acesso em: 04 abr 2017.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. *Conventional Arms Transfer (CAT) Policy*. 2014. Disponível em: <goo.gl/Z1XrL6>. Acesso em: 01 dez. 2016.

ESTEVES, P.; FONSECA, J.; GOMES, G. Is there a Brazilian solution for every African problem? Brazilian Health Cooperation in Angola (2006-2015). *Carta Internacional*, v.11, n.2, p.152-176, 2016.

EX-CORVETA 'Purus' será leiloada dia 25. *Poder Naval*, 12 out. 2012. Disponível em: <goo.gl/LJ9jl1>. Acesso em: 18 out. 2016.

FADÓN, F. El mar: Tablero Geopolítico del Siglo XXI. *Política Exterior*, n.151, 2013. Disponível em: <goo.gl/HnqzrA>. Acesso em: 12 jan. 2018

FEARON, J. Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. *International Organization*, v.52, n.2, p.269-305, 1998.

FERDINAND, P. Rising Powers at the UN: an analysis of the voting behavior of BRICS in the General Assembly. *Third World Quarterly*, v.35, n.3, p.376-391, 2014.

FERNANDES, O. Comércio Exterior: África em foco. *Desafios do Desenvolvimento*, v.3, n.22, 2006. Disponível em: goo.gl/T0BRDJ>. Acesso 23 nov. 2016.

FERNANDINO, G. A camada do Pré-Sal da Costa brasileira enquanto um tema de segurança: análise de discursos e documentos provenientes do governo brasileiro e de setores relacionados ao âmbito militar nacional. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 5, n.1, p.218-245, 2016.

FERREIRA, E. B. L. Atlântico Sur, hoy el océano más pacífico. *El País*, 28 dez. 2015. Disponível em: < goo.gl/5w76ui>. Acesso em: 14 jan. 2018.

FERREIRA, O. *Forças Armadas para quê?* Rio de Janeiro: GRD, 1988.

FERREIRA, W. FHC e Lula na África sob as perspectivas e econômica. *Universitas*, v.14, n.1, p.1-13. 2016.

FLEMES, D.; RADSECK, M. Creating Multilevel Security Governance in South America. *German Institute of Global and Area Studies*, n.117, 2009.

FLEURANT, A; PERLO-FREEMAN, S.; WEZEMAN, Pieter D.; WEZEMAN, S.; KELLY, N. The SIPRI Top 100 Arms-Producing and Military Services Companies. *Stockholm International Peace Research Institute*, Estocolmo, p.1-8, dez. 2015. Disponível em: <goo.gl/WjmWn5>. Acesso em: 14 out. 2016.

FLORES, M.C. O tumulto da IV Frota. *Poder Naval*, 27 ago. 2008. Disponível em: <goo.gl/522GTK>. Acesso em: 11 jan. 2018.

FOGGO, J. Exercise Obangame/Sahara Express : enabling African Solutions to African Problems. *Online*. Disponível em: <goo.gl/hZFsJr>. Acesso em 01 jan. 2018.

FONSECA, G. *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2011.

FRANÇA. Déploiements opérationnels des forces armées françaises. État-Major des Armées 2017. Disponível em : <goo.gl/u9aueZ>. Acesso em : 12 set. 2017.

_____. France and the Control of the Arms Trade. *Ministère de la Défense*, 2016. Disponível em: <goo.gl/DkuYrh>. Acesso: 10 maio 2017.

_____. Livre Blanc: Défense et Sécurité Nationale. *Direction de l'information légale et administrative*, Paris, 2013. Disponível em: <goo.gl/Kxbqap>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France. *Ministère de la Défense*, jun. 2015. Disponível em: <goo.gl/KB7FdU>. Acesso em: 11 maio 2017.

_____. Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale. *Ministère de la Defense*, 2017. Disponível em: <goo.gl/Vjm8pb>. Acesso em: 24 jan. 2018.

FRANCO, J. O Brasil e a segurança do Atlântico Sul. *Revista de Geopolítica*, v.4, n.1, p.1-13, 2013.

FREEMAN, S. 65 Years of Military Spending: Trends in SIPRI's new data. *Online*, 21 nov. 2016. Disponível em: <goo.gl/g7n7na>. Acesso: 22 nov. 2016.

FUCCILLE, A. Amazônia e Defesa Nacional: um olhar a partir da perspectiva brasileira. *Paiaguás*, v.1, n.2, p.131-150, 2015.

FUCCILLE, A.; MARIANO, M.; RAMAZINI, H.; RIBEIRO, R. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional*, n.92, p.43-72, 2017.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L.P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*, v.35, n.1, p.77-104, 2013.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, 2008.

FUSER, I. *Conflitos e Contratos: a Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)*. 2011. 316 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GAIER, R. Jobim: Quarta Frota dos EUA ‘aqui não entra’. *Reuters*, 09 maio 2008. Disponível em: <goo.gl/7L3ZCv>. Acesso em: 11 jan. 2018.

GANZLE, S. AFRICOM and US Africa Policy: ‘pentagonising’ foreign policy or providing a model for joint approaches? *African Security Review*, v.20, n.1, p.70-82, 2011.

GARCIA, F.P. Cabo Verde e o Espaço do Atlântico. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.6, n.11, p.99-117, 2017.

GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GLOBAL TERRORISM INDEX. Institute for Economics & Peace, 2016. Disponível em: <goo.gl/T9D4aE>. Acesso em: 11 jan. 2018.

GIBRAN, D. *The Falklands War: Britain versus the past in the South Atlantic*. North Carolina: McFarland, 1998.

GILL, B.; HUANG, C. China’s Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implications. *SIPRI*, Policy paper n.25, nov. 2009. Disponível em: <goo.gl/ALWdrN>. Acesso em 31 dez. 2017.

GILPIN, R. *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOES, F. *O Banco é branco, o dinheiro é negro: geopolítica brasileira do financiamento do BNDES a Odebrecht em Angola*. 2016. 116 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GOURE, D. Five Reasons Why Selling the Embraer A-29 Super Tucano Attack Aircraft to Nigeria is a Good Idea. *National Interest*, 21 nov. 2016. Disponível em: <goo.gl/3wAIXk>. Acesso em: 02 maio 2017.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. DoD needs to reassess options for Permanent Location of US Africa Command. *GAO-13-646*, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/DnLWOP>. Acesso em: 16 maio 2016.

GOWA, J.; MANSFIELD, D. Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade. *International Organization*, v.58, n.4, p.775-805, 2004.

GRAAL, M. Rapport d’information sur la fin de vie des équipements militaire. *Assemblée Nationale*, 16 mar. 2011. Disponível em: <goo.gl/bXeTRq>. Acesso em: 10 maio 2017.

GRATIUS, S. The international arena and emerging powers: stabilising or destabilizing forces? *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*. 2008. Disponível em: <goo.gl/9VXLxE>. Acesso em: 28 dez. 2017.

GRIMM, S. The Forum on China-Africa Cooperation: Political rationale and functioning. *Centre for Chinese Studies*, 2012. Disponível em: <goo.gl/EH9QQD>. Acesso em: 07 dez. 2017.

GRYGIEL, J. *Great Powers and Geopolitical Change*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

GUERREIRO, S. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, B. A estratégia geopolítica brasileira para o Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, v.12, n.22, p.259-293. 2016.

GUZZINI, S. (org.). *Power, Realism and Constructivism*. New York: Routledge, 2013.

_____. *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crisis*. New York: Cambridge University Press, 2012 .

HAKIM, D. Tony Blair has used his connections to change the world, and to get rich. *The New York Times*, 05 aug. 2014. Disponível em: <goo.gl/fEVGZA>. Acesso em:

HAMILTON, D. Generating Growth, Human Development and Security in the Atlantic Hemisphere: a declaration and Call to Action. *Center for Transatlantic Relations*, 2014. Disponível em <http://goo.gl/rejMka>. Acesso: 30 abr. 2015.

HANCOCK, D. The British Atlantic World: Co-ordination, Complexity, and the Emergence of an Atlantic Market Economy, 1651-1815. *Itinerario International Journal of History of European Expansion*, v.23, n.2, p.107-126, 1999.

HANDEL, M. *Weak States in the International System*. London: Frank Cass & Co, 1990.

HE, K. Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia. *European Journal of International Relations*, v.14, n.3, p.489-518, 2008.

HEINE, J. From Club to Network Diplomacy. in: COOPER, A.; HEINE, J.; THAKUR, R. (org.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HENKE, M. Why did France intervene in Mali in 2013? Examining the role of Intervention Entrepreneurs. *Canadian Foreign Policy Journal*, v.23, n.3, p.307-323, 2017.

HERZ, M. Regional Governance. In: WEISS, T.; WILKINSON, R. (org.). *International Organization and Global Governance*. New York: Routledge, 2014, p. 236-250.

HERZ, M.; DAWOOD, L.; LAGE, M. A Nuclear Submarine in the South Atlantic: The Framing of Threats and Deterrence. *Contexto Internacional*, v.39, n.2, p.329-350, 2017.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. *Organizações Internacionais: História e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HEYWOOD, L.; BLAKELY, A.; SMITH, C.; YESNOWITZ, J.; *African Americans in US Policy: from the Era of Fredrick Douglass to the Age of Obama*. Illinois: University of Illinois Press, 2015.

HIRSCHMAN, A. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Los Angeles: University of California Press, 1980.

HOAGLAND, J. A Challenge in the South for NATO. *The Washington Post*, 25 abr. 2015. Disponível em <goo.gl/wPd3Fd>. Acesso em: 23 nov. 2017.

HOLM, U. Sarkozysm: New European and Foreign Policy into Old French Bottles? *Danish Institute for International Studies Working Paper*, n.30, 2009. Disponível em: <goo.gl/AuSyn0>. Acesso em: 11 out. 2016.

HOLSLAG, J. China's New Security Strategy for Africa. *The US Army War College Quaterly*, v.39, n.2, p.23.-36, 2009.

HOLSTI, K. Politics in command: foreign trade as national security policy, *International Organization*, v. 40, n.3, p. 643-671, 1986.

HOLSTI, K. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quaterly*, v.14, n.3, p.233-309, 1970.

HORTA, L. China in Cape Verde: the Dragon's African Paradise. *Center of Strategic & International Studies*, 2008. Disponível em: <goo.gl/xnCypk>. Acesso em: 03 maio 2017.

HULL, A.; MARKOV, D. Chinese Arms Sale to Africa. *Institute for Defense Analyses*, Disponível em: <goo.gl/O7ONXu>. Acesso em: 12 out. 2016.

HURRELL, A. Brazil: What Kind of Rising State? in: ALEXANDROFF, A.; COOPER, A. (org). *Rising States, Rising Institutions*. Washington: Brookings Institution Press, Capítulo 6, p.128-150, 2010.

_____. Explaining the Ressurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, v.21, n.4, p.331-385, 1995.

_____. NATO and the South Atlantic: A Case-Study in the Complexities of Out-of-area Operations. In: COKER, C. (org.) *The United States, Western Europe and Military Intervention Overseas*. London: Palgrave Macmillan, Capítulo 4, p.61-84, 1988.

_____. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____. One World? Many Worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, v.83, n.1, p.127-146, 2007.

_____. The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization. *International Affairs*, v.59, n.2, p.179-193, 1983.

IKOME, F. The role and place of the African Union in the emerging China-Africa partnership. in: HARNEIT-SIEVERS, A.; MARKS, S.; NAIDU, S. (eds.) *Chinese and African Perspectives on China in Africa*. Cape Town: Pambazuka Press, 2010, Parte IV, Capítulo 3, p.201-212, 2010.

IMMANUEL, S. Namibia's Chinese arms deal blocked. *The Namibian*, 21 abr. 2017. Disponível em: <goo.gl/WIXY60>. Acesso em: 03 maio 2017.

INOUE, C.; VAZ, A. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, v.25, n.4, p.507-534, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional 2011-2013*. Disponível em: < goo.gl/c3PspX>. Acesso em: 08 dez. 2016.

_____. *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <goo.gl/kmTz4t>. Acesso em: 14 out. 2016.

ISSMAEL, A. K. Importância Estratégica da Implantação do SisGAAz. *Revista Marítima Brasileira*, v. 136, n.4, p.145-162, 2016.

ISMAIL, O.; SKÖNS, E. *Security Activities of External Actors in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

JACK, I. Britain's new aircraft may be a vast folly – but it still provokes awe. *The Guardian*, 30 jun. 2017. Disponível em: <goo.gl/4DFnPU>. Acesso em 21 jan. 2018.

JAGUARIBE, H.. *Novo Cenário Internacional: Conjunto de Estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

JORDAN, B. Not one of the R8 billion arms deal submarines are operational. *Times Live*, 12 ago. 2012. Disponível em: <goo.gl/iMMThB>. Acesso em: 04 maio 2017.

KACOWICZ, A. *Zones of Peace in the Third World: South America and Africa in comparative perspective*. New York: State University of New York, 1998.

KACOWICZ, A.; PRESS-BARNATHAM, G. *Regional Security Governance*. in: BORZEL, T.; RISSE, T. (org.). *The Oxford Handbook of Regional Security*. Oxford: Oxford University Press, Capítulo 14, p.297-322, 2016.

KARNS, M.; MINGST, K. International Organizations and Diplomacy. in: COOPER, A.; HEINE, J.; THAKUR, R- (org.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KATZENSTEIN, P. (org.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

KATZENSTEIN, P.; SIL, R. Analytic Eclecticism in the Study of World Politics. *Perspectives on Politics*, v. 8, n. 2, p. 411-431, 2010.

KAZAN, I. Turkey: Where Geopolitics still matters. *Contemporary Security Policy*, v.26, n.3, p.588-604, 2007.

KEOHANE, R. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, v.23, n.2, p. 291-310, 1969.

KEOHANE, R.; NYE Jr. J. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little-Brown, 1989.

KEVILHAN, R.; DEROUEN JR, K.; BIGLAISER, G.. Is US Humanitarian Aid based Primarily on Need or Self-Interest? *International Studies Quaterly*, v.58, n.4, p.839-854, 2014.

KIMENYI, M.; LEWIS, Z. The BRICs and the New Scramble for Africa.in: AFRICA GROWTH INITIATIVE. *Foresight Africa: The continent's Greatest Challenges and Opportunities for 2011*. Washington: Brookings, p.19-22, 2011. Disponível em: <goo.gl/GGNfB4>. Acesso em: 15 maio 2017.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KIRCHNER, E. Theoretical Debates on Regional Security Governance. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 2014. Disponível em: <goo.gl/kDHCR1>. Acesso em 20 mar. 2017.

KIRCHNER, E.; DOMÍNGUEZ, R. Security Governance in a comparative regional perspective. *European Security*, v.23, n.2, p.163-178, 2014.

KIRCHNER, E.; SPERLING, I. (org). *Global Security Governance: Competing Perceptions of Security in the 21st Century*. New York: Routledge, 2007.

KITANO, N.; HARADA, Y. Estimating China's Foreign Aid 2001-2013. *Japanese International Cooperation Agency*, 2014. Disponível em: <goo.gl/UfMi8b>. Acesso em: 30 Ago 2016.

KONRAD, G. Antipolitics: a moral force. In: Ó TUATHAIL, G.; DALBY, S.; ROUTLEDGE, P. (eds.). *The geopolitical reader*. Nova York: Routledge, Capítulo 36, p.283-286, 1998.

KORNEGAY, F. *South Africa, The Indian Ocean and the IBSA-BRICS Equation: Reflections on Geopolitical and Strategic Dimensions*. New Delhi: Observer Research, 2011.

_____. South Africa, The South Atlantic and the IBSA-BRICS Equation: the Transatlantic Space in Transition. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.2, n.3, p. 75-100, 2013.

KRAHMANN, E. Conceptualizing Security Governance. *Cooperation and Conflict*, v.38, n.1, p.5-26, 2003.

KRASNER, S. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

_____. State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, v.28, n.3, p.317-347, 1976.

KRAUSE, K. *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. New York: Cambridge University Press, 1990a.

_____. Constructing Regional Security Regimes and the Control of Arms Transfers. *International Journal*, v.45, n.2, p.386-423, 1990b.

KROSLAK, D. France's policy towards Africa: Continuity or change? in: TAYLOR, I.; WILLIAMS, P. (org.) *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*. London: Routledge, Capítulo 3, p.61-82, 2004.

KRUGER, A. SA's Scandal: Why SA had to buy the Gripen? *Institute for Security Studies*, 24 jun. 2011. Disponível em: <goo.gl/lcwvTc>. Acesso em: 04 maio 2017.

KUZIEMKO, I.; WERKER, E. How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. *Journal of Political Economy*, v.114, p.905-930, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/ZhCnuk>. Acesso: 18 Ago 2016.

LACOSTE, Y. *Geografia*: Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a Guerra. São Paulo: Papirus, 2012.

LAGNEAU, L. Revue stratégique: la Marine nationale n'aura pas de seconde porte-avions. *Zone Militaire*, 13 out. 2017. Disponível em: <goo.gl/6mQEds>. Acesso em: 24 jan. 2018.

LAKE, D.; MORGAN, P. (eds). *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

LANDMAN, T. *Issues and Methods in Comparative Politics*. London: Routledge, 2000.

LARMER, B. Is China the World's Colonial Power? *The New York Times*, 02 maio 2017. Disponível em: <goo.gl/UsijO4>. Acesso 09 maio 2017.

LANTEIGNE, M. *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. London: Routledge, 2009.

LE MIÈRE, C. *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges*. London: Routledge, 2014.

LEO, S. Dilma intervém no Itamaraty. *Valor Econômico*, 02 set. 2013. Disponível em: <goo.gl/4tVVyL>. Acesso em: 13 nov. 2017.

LEDWIDGE, M. Race, African-Americans and US foreign policy. in: PARMAR, I.; MILLER, L.; LEDWIDGE, M. *New Directions in Foreign Policy*. New York: Routledge, 2009, Capítulo 11, p. 150-169.

LEIGH, D.; EVANS, R. BAE accused of £100m secret payments to sea South Africa arms deal. *The Guardian*, 05 dez. 2008. Disponível em: <goo.gl/x1W7bu>. Acesso em: 10 maio 2017.

LEITE, A.; CAVALCANTE, T. A cooperação brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. *Brazilian Journal of International Relations*, v.5, n.2, p.342-370, 2016.

LEITE, I.; SUYAMA.; WAISBICH, L.; POMEROY, M. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the State of the Debate. *Institute of Development Studies*, n.59, 2014.

LESSER, I. Southern Atlanticism: Geopolitics and Strategy for the other half of the Atlantic Rim. *The German Marshall fund of the United States*, 2010.

LESSER, I.; AYNAOUI, K. Atlanticism in the 21 st Century: Convergence and Cooperation in a Wider Atlantic. in: LESSER, I.; AYNAOUI, K (org.) *Atlantic Currents: An Annual Report on Wider Atlantic Perspectives and Patterns*. Washington: German Marshall Fund, Capítulo 1, p.3-14, 2014. Disponível em: <goo.gl/uvK8sz>. Acesso em: 24 nov. 2017.

LEYMARIE, P. Ventes d'armes: La grande chasse aux milliards. *Le Monde Diplomatique*, abr. 2016. Disponível em: <goo.gl/I6ynoL>. Acesso em: 11 maio 2017.

LI, L.; MATTHEWS, R. 'Made in China': an emerging brand in the global arms market. *Defense & Security Analysis*, v.33, n.2, p.174-189, 2017.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, v.65, n.3, p.682-693, 1971.

LIMA, B. *Portugal e o Atlântico*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

LIMA, I. A Geografia e o Resgate da Antigeopolítica. *Espaço Aberto*, v.3, n.2, p.149-168, 2013.

LIMA, G. *Análise das Relações Comerciais do Brasil com a África durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)*. 2015a, 118f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2015a

LIMA, M.R.S. et al. *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LIMA, R. *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil : uma Grande Estratégia inconclusa*. 2015. 259f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015b.

LOBO-GUERRERO; L. 'Pirates', Stewards, and the Securitization of Global Circulation. *International Political Sociology*, v.2, n.3, p. 219-235, 2008.

LOCHERY, N. *Brasil: os Frutos da Guerra*. São Paulo: Intrínseca, 2014.

LOIS, C.; GARCIA, J. Do oceano dos clássicos aos mares dos impérios: transformações cartográficas do Atlântico Sul. *Anais do Museu Paulista*, v.17, n.2, p.15-37, 2009.

LONG, A. Defense Pacts and International Trade. *Journal of Peace Research*, v.40, n.5, p.537-552, 2003.

LONG, T. Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*, v.19, n.1, p.185-205, 2016.

LOPES; B.; NASCIMENTO, D.; VADELL, J. FOCAC: Estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul. *Carta Internacional*, v.8, n.2, p.81-99, 2013.

LOPES, D. B. *A Política Externa na Nova República: os primeiros 30 anos*. Belo Horizonte: UFMG, 2017a.

_____. A política externa pós-diplomática. *O Estado de São Paulo*, 02 mar. 2017b. Disponível em: <goo.gl/YKbtXo>. Acesso em: 06 mar. 2017.

LOPES, D. Dependência da Importação de Insumos para a Defesa: Uma Breve Análise do Caso Colombiano. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.3, n.1, p.175-188, 2016.

LOPES, R. Angola desiste de esperar pelos NaPaCos classe Macaé prometidos pela EMGEPRON e compra lanchas de ataque na Itália. *Plano Brazil*, 06 jan. 2016. Disponível em: < goo.gl/Ojo3N4>. Acesso em: 02 maio 2017.

_____. Negociação da EMGEPRON com Angola ‘subiu no telhado’: africanos não têm dinheiro. *Poder Naval*, 06 maio 2015. Disponível em: <goo.gl/cFJ7XU>. Acesso em: 21 out. 2016.

LUIS, C. *Ao mar, navegar é preciso: o pensamento estratégico da Marinha vis-a-vis à política externa brasileira*. 2013. 144f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2013.

_____. O Poder Naval na Construção do Poder Marítimo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.2, n.1, p.123-137, 2015.

LUTTWAK, E. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n.20, p.17-23, 1990.

LUNTUMBUE, M. The Long March of African Maritime Safety and Security in the Gulf of Guinea. *Group for Research and Information on Peace and Security*. 13 out. 2016. Disponível em: <goo.gl/mF82iK>. Acesso em: 07 jan. 2018.

MAASS, R. Angola purchases maritime surveillance equipment vessels. UPI, 08 jan. 2016. Disponível em <goo.gl/6MGaiU>. Acesso em: 02 maio 2017.

MACEDO, O. Perspectivas da Diplomacia Naval. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v.19, n.2, p.391-410, 2013.

MADEIRA, J. África versus Europa: Cabo Verde no Atlântico Médio. *Revista de Estudos Internacionais*, v.4, n.1, 2013.

MADEIRA, J.; MONTEIRO, N. Cabo Verde: Entre as estratégias de segurança euro-atlântica e a Nova Dimensão de Parceria Sul-Sul. *Meridiano 47: Journal of Global Studies*, n.17, p.1-11, 2016.

MAGALHÃES, M. Marinha precisa de R\$223 bilhões até 2030, diz almirante. *Agência Senado*, 07 jul 2011. Disponível em: <goo.gl/ONGwjN>. Acesso em: 04 abr 2017.

MAIA, A. *Logística Internacional: o Desafio do Atlântico Sul*. Brasília: Kiron, 2015.

MAJUMDAR, D. China's Aircraft Carriers: The Ultimate Paper Tiger? *The National Interest*, 06 mar. 2016. Disponível em: <goo.gl/da5m6C>. Acesso em: 22 jan.2018.

MALAMUD, A. A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, v.53, n.1, p.1-24, 2011.

_____. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, v.40, n.1, p.138-164, 2005.

MALAMUD, A.; ALCANIZ, I. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n.1, 2017.

MALLEA, R.; SPEKTOR, M., WHEELER, N. (eds). *The origins of Nuclear Cooperation: A critical oral history between Brazil and Argentina*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

MARES, D. Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem o uso da força militar nas relações intra latino-americanas. *Varia Historia*, v.28, n.48, p.599-625, 2012.

MARIANO, C. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo de desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, v.4, n.1, p.259-281, 2017.

MARINHA. *Relatório Anual da Marinha*. Brasília: Ministério da Marinha, 1980.

_____. *Relatório Anual da Marinha*. Brasília: Ministério da Marinha, 1989.

_____. *Relatório Anual da Marinha*. Brasília: Ministério da Marinha, 1991.

_____. *Relatório Anual da Marinha*. Brasília: Ministério da Marinha, 1995.

MARTIM, K.; CARRETA, B.; TERANO, R. A Indústria de Defesa e as Relações Brasil-África: Sucessos e Desafios. *CEBRI Dossiê*, v.1, Ano 1, p.21-44, 2014. Disponível em: <goo.gl/2KbsI5>. Acesso em: 18 out. 2016.

MARTIN, A. *Brasil, geopolítica e poder mundial: o anti-Golbery*. São Paulo: USP, 2007. Tese de Livre-Docência.

_____. Defesa e Segurança Coletiva no Atlântico Sul. in: MARTINS, M.(org). *Defesa dos Povos do Atlântico Sul*. Fortaleza: Universidade do Ceará, Prefácio, 2017.

MARTIN, C. Desperate Mobilities: Logistics, Security and the Extra-Logistical Knowledge of 'Appropriation'. *Geopolitics*, v. 17, n.2, p.355-376, 2012.

MARTINA, M.: BRUNNSTROM, D. China's Xi says to commit 8.000 troops for UN peacekeeping force. *Reuters*, 28 set. 2015. Disponível em: <goo.gl/bTeyfT>. Acesso em: 31 dez. 2017.

MARTINS FILHO, J. O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. *Contexto Internacional*, v.33, n.2, 2011, p.277-314.

MARTINS FILHO, J.; ZIRKER, D. Nationalism, National Security and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil. *Armed Forces & Society*, v.27, n.1, 2000, p.105-129.

_____. The Brazilian Armed Forces after the Cold War: overcoming the identity crisis. In: *Latin American Studies Association*, Chicago, XX, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/2ybJ3v>>. Acesso: 08 Set. 2015.

MARTINS, M.(org). *Defesa dos Povos do Atlântico Sul*. Fortaleza: Universidade do Ceará, 2017.

MARTINS, R. A Política da Solidariedade: de receptor a doador, Brasil consolida a aposta na cooperação Sul-Sul. *Carta Capital*, 28 abr. 2011. Disponível em < goo.gl/tZVveE>. Acesso em: 30 maio 2017.

MATTOS, B.; MATOS, F.; KENKEL, K. Brazilian Policy and the Creation of a Regional Security Complex in the South Atlantic: Pax Brasiliana? *Contexto Internacional*, , v.39, n.2, p.263-279, 2017.

MATTOS, M. *Brasil, Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1975.

MATTIOLI, T. *Um Caminho sem volta? Problemas e perspectivas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: análise do período de governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)*. 2013. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Federal do ABC, Santo André.

MATTHEIS, F.; LITSEGARD, A. *Interregionalism across the Atlantic Space*. New York: Springer, 2018.

MBAYE, S. Metamorfose da dívida africana. *Le Monde Diplomatique*, v.8, n.96, 01 jul. 2015.

MBARGA-ABEGA, M. François Hollande annonce la fin de la Françafrique ? *Contrepoints*, 08 abr. 2014. Disponível em : <goo.gl/aKRVyf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, S.; MOREIRA, W.S. Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. *Contexto Internacional*, v.39, n.2, p.281-303, 2017.

MELLO, L.I. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1997.

MENDONÇA, W.; FARIA, C. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.58, n.1, p. 5-22, 2015.

MENEZES, G. *As Novas Relações Sino-Africanas: Desenvolvimento e implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

MENKHAUS, K. Terrorism, Security and the State. in: in: CHEESEMANN, N.; ANDERSON, D.; SCHEIBER, A (org.). *Routledge Handbook of African Politics*. London: Routledge, Cap. 30, p.390-403, 2013.

MIELNICZUK, F. Do realismo à emancipação: o papel dos fatores econômicos nos estudos de segurança. *Revista Brasileira Política Internacional*, v.55, n.1, p.9-30, 2012.

MILANI, C. Cooperação Sul-Sul em educação e Relações Brasil-PALOP. *Cadernos CRH*, v.29, n.76, p.13-32, 2016.

MILANI, L.P. Nelson Jobim lembra criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. *Online*, 03 dez. 2015. Disponível em: <goo.gl/gt7Yf4>. Acesso em: 29 dez. 2017.

MILLER, M. *Wronged by Empire: Post-Imperial Ideology and Foreign Policy in China and India*. Los Angeles: Stanford University Press, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2012. Disponível em: <goo.gl/bbR7iF>. Acesso em: 03 out. 2016.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Comex Vis: Continentes e Blocos. África. Arquivo. Disponível em: <goo.gl/zT8MpL>. Acesso em: 13 mar. 2017.

MIYAMOTO, S. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? *Lua Nova*, v.3, n.3, p.21-23, 1998.

_____. Geopolítica do Brasil: Algumas considerações. in: CARVALHO, L. (org). *Geopolítica & Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá. p.59-78, 2002.

_____. Geopolítica e Potência: o sonho brasileiro. *Revista de Cultura Vozes*, v.83, p.278-290, 1989.

_____. O Brasil e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.2, p.22-42, 2009.

MONETA, C. The Malvinas Conflict: Analyzing the Argentine Military Regime's Decision-Making Process. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (org.) *Latin American Nations in World Politics*. Colorado: Westview Press, p.119-129, 1984.

MONIZ BANDEIRA, L. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. *Revista Espaço Acadêmico*, n.132, p.157-165, 2012.

MONTENEGRO, R.; ALVES, J. China e África além da economia: qual o impacto da FOCAC na arena multilateral (1971-2014)? *Conjuntura Internacional*, v.13, n.3, p.153-162, 2016.

MORAES, A. *Território e História do Brasil*. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAES, R. A Inserção Externa da Indústria Brasileira de Defesa: 1975-2010. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Brasília, p.1-74, 2012. Disponível em: <goo.gl/GXdutx>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. O Mercado Internacional de Equipamentos Militares: Negócios e Política Externa. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Brasília, p.1-108, 2011. Disponível em: <goo.gl/rdX8nS>. Acesso em: 14 out. 2016.

MORAIS, R. How France Fuelled Angola's Civil War. *The Guardian*, 01 nov. 2009. Disponível em <goo.gl/lP6zvK>. Acesso em: 11 maio 2017.

MOREIRA, L. Prioridades para a cooperação brasileira no Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, v.21, n.22, p.2347-358, 2016.

MORELLI, A.; BUARQUE, B.; VANNUCCHI, M. Entrevista com Luiz Felipe de Alencastro. *Estudos Históricos*, v.29, n.57, p.299-326, 2016.

MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, v.56, n.2, p.301-309, 1962.

MORRIS, Michael. International Politics and the Sea: the Case of Brazil. Boulder: Westview Press, 1979.

MOTA, M. *Brasil, Portugal e CPLP: Possíveis estratégias internacionais no século XXI*. 2009. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOYO, D. Beijing, a Boon for Africa. *The New York Times*, 27 jun.2012. Disponível em: <goo.gl/4DnBqT>. Acesso em: 03 jan. 2018.

MUÑOZ, E.; CARVALHO, T. A Cooperação Sul-Sul com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento? *Cadernos CRH*, v.29, n.76, p.33-52, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Regional Programme for West Africa. *United Nations Office on Drugs and Crime*, New York, 2016. Disponível em: <goo.gl/K6bgD2>. Acesso em: 11 ja. 2018.

NAMÍBIA. Cerimônia de Comissionamento dos Harbour Patrol Boats. *Defesa Net*, Brasília, 20 nov. 2011. Disponível em: <goo.gl/lAJd0Y>. Acesso em: 18 out. 2016.

NEUMANN, I. Globalisation and Diplomacy. in: COOPER, A.; HOCKING, B.; MALEY, W.; *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*. New York: Palgrave Macmillan, , Capítulo 1, p.15-27, 2008.

NKWI, W. Terrorism in West African History: a 21st Century Appraisal. *Austral Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.4, n.8, p.78-99, 2015.

NOIROT, T.; TARRIT, F. *Françafrique : La famille recomposée*. Paris : Syllepse, 2014.

NOLTE, D. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoque de análisis. *Giga working papers*, n.30, 2006. Disponível em: <goo.gl/EE9fhJ>. Acesso em: 15 nov. 2017.

NUNES, A. Brasil e África: parceria natural. *Folha de São Paulo*, 11 out 2017. Disponível em: <goo.gl/iEWW7>. Acesso: 17 out 2017.

NYE, J.S. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: UNESP, 2002.

O LEGADO de Obama em África. *Deutsche Welle*, 20 jan. 2017. Disponível em: <goo.gl/ERTa9k>. Acesso em: 21 nov. 2017.

O'NEAL, J; RUSSETT, B. Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict. *Journal of Peace Research*, v.36, n.4, p.423-442, 1999.

OBAMA, B. Adress to Reprmentatives of the Africa Union. 28 jul. 2015. Disponível em: <goo.gl/ogZoyN>. Acesso em: 10 abr. 2017

OCEAN PRESS. Patrol boats donated by China, officially delivered to the Coast Guard. *Online*. Disponível em: <goo.gl/pN6AeB>. Acesso em: 07 Nov. 2016.

O'DOHERTY, J. BAE offloads aerospace stake. *Financial Times*, 08 jun. 2011. Disponível em: <goo.gl/xUYzp9 >. Acesso em: 08 maio 2017.

OLANIYI, O. Military Spending and Economic Development in Sub-Saharan Africa: a supply-side analysis. In: BRAUNER, J.; DUNNE, P. *Arming the South: The Economics of Military Expenditure, Arms production and Arms Trade in Development Countries*. London: Palgrave Macmillan, 2002, p.275-289.

OLIVEIRA, A. Um sonho de grandeza no Brasil da Ditadura: a ideologia geopolítica de desenvolvimento do Genral Carlos de Meira Mattos (1964-1974). *Ideias Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, v.6, n.2, p.255-281, 2015.

OLIVEIRA, C. Adeus ao NAe A-12 'São Paulo'. *Defesanet*, 28 fev. 2017. Disponível em: <goo.gl/Gvb8nT>. Acesso em: 18 mar 2017.

OLIVEIRA, G. Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma? *Conjuntura Austral*, v.6, n.29, p.33-47, 2015.

OLIVEIRA, L. *Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética*. 2012. 400 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, A.; NETTO, G. Atravessando o Atlântico Sul: as relações entre o Brasil e países lindeiros da Costa Oeste Africana. *Tensões Mundiais*, v.12, n.22, p.227-257, 2016.

OLSEN, G. 'Great Power' Intervention in African Armed Conflicts. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 28, n.2, p. 229-245, 2015.

OMITOOGUN, W.; HUTCHFUL, E. *Budgeting for the military sector in Africa: the processes and mechanisms of control*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ORSINI, A; MORIN, J. YOUNG, O. Regime Complexes: A Buzz, a Boom or a Boost for Global Governance? *Global Governance*, v.19, p.27-39, 2013.

OYEBADE, A (org). *The United States' Foreign Policy in Africa in the 21 Century: Issues and perspective*. North Carolina: Carolina Academic Press, 2014.

OYE, K. Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypothesis and Strategies. in: OYE, K. (org.). *Cooperation Under Anarchy*. New Jersey: Princeton University, 1989, Cap. 1, p.1-24.

ÖZKAN, M. Turkey's Rising Role in Arica. *Turkish Policy Quaterly*, v.9.n.4, p.93-105, 2010.

PADILHA, L. China finaliza OPV classe P18N com desempenho stealth para a Marinha da Nigéria. *Defesa Aérea e Naval*, 25 fev. 2014. Disponível em: < goo.gl/y8YWAW>. Acesso em: 13 out. 2016.

PALMER, G.; WOHLANDER, S.; MORGAN, C. Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability. *Journal of Peace Research*, v.39, n.1, p.5-26, 2002.

PANT, H.; HAIDAR, A. China's expanding military footprint in Africa. *Observer Research Foundation*, n.195, 2017. Disponível em: < goo.gl/eWqVN4>. Acesso em: 15 set. 2017.

PAPE, R. Soft Balancing against the United States. *International Security*, v.30, n.1, p.7-45, 2005.

PATRIOTA, A. *Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas*, volume II. Brasília: FUNAG, 2016.

PECEQUILO, C. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.2, p.136-153, 2008.

PENHA, E. A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da Segurança Regional no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v.18, n.1, p.113-134, 2012.

_____. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA, P. *Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do Século XXI*. Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/hq4GQB>>. Acesso 19 Jul 2015.

_____. Regionalismo, Segurança e Cooperação: o Atlântico-Sul como Espaço de Possibilidades entre o Cone-Sul e África Austral. In: Encontro Nacional da ANPOCS, n. XXVII, Caxambú, 2003. Disponível em: < goo.gl/upz9Yd>. Acesso em: 12 nov. 2017.

PENNA, P.; BADOU, K. A França na África: as intervenções militares e suas motivações – o caso da Costa do Marfim. *Carta Internacional*, v.9, n.2, p.156-172, 2014.

PEREIRA, A. The South Atlantic, Southern Africa and South America: Cooperation and Development. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.2, n.4, p.31-45, 2013.

PERRINAU, P. Nicolas Sarkozy: 'Sarkozysm' a New Presidential Leadership. in: BELL, David; GAFFNEY, John (org.). *The Presidents of the French Fifth Republic*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 181-195, 2013.

PETROCCHI, R. Imagens e histórias nas perspectivas transatlânticas sobre o século XX. In: SILVA, F.; LEÃO, K.; ALMEIDA, F. *Atlântico: A História de um Oceano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. XIV, p.463-492.

PEW RESEARCH CENTER. Global Opposition to US Surveillance and Drones, but Limited Harm to America's image. Online. Disponível em: <goo.gl/pvOC4x>. Acesso em: 04 abr 2017.

PHAM, P. Monsieur Hollande goes to Africa. *Atlantic Council*, 17 jan 2017. Disponível em : <goo.gl/HdPN3w>. Acesso em: 04 abr 2017.

PIEDADE, J. From Politicization to Securitization of Maritime Security in the Gulf of Guinea. *CIRR*, v.22, n.75, p.69-85, 2016.

PINTO, P. L. *O Emprego do Poder Naval em Tempo de Paz*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989.

PLOCH, L. African Command: US Strategic Interests and the Role of the US Military in Africa. *Congressional Research Service*, 22 jul. 2011. Disponível em: <goo.gl/Nzj2ay>. Acesso: 03 maio 2017.

PODER NAVAL. Royal Navy pode ter que desativar navios anfíbios e helicópteros Wildcat. 06 out. 2017. Disponível em: <goo.gl/wemAFw >. Acesso em: 24 jan. 2018.

POGGIO, C.; SILVA, J. A Quarta Frota e a estrutura militar unificada dos EUA. *Poder Naval*, 16 ago. 2008. Disponível em: <goo.gl/scziEp>. Acesso em: 11 jan. 2018.

POLLACK, M. Delegation, agency, and agenda setting in the EC. *International Organization*, v.51, n.1, p.99-134, 1997.

POLLINS, B. Conflict, Cooperation and Commerce: The Effect of International Political Interactions on Bilateral Trade Flows. *American Journal of Political Science*, v.33, n.3, p.737-761, 1989.

POWELL, N. A Battling Instability? The Recurring Logic of French Military Interventions in Africa. *African Security*, v.10, n.1, p.47-72, 2017.

RAMOS, J. Cape Verde: A Blueprint for China's Positive Role in Africa. *The Diplomat*, 28 out. 2016. Disponível em: <goo.gl/1mWgPY>. Acesso em: 27 dez. 2017.

RAMOS, M. Temer cancela doação de três aeronaves para Moçambique. *Época*, 31 ago. 2016. Disponível em: <goo.gl/AvgyTY>. Acesso em: 18 out. 2016.

RAMOS, S.F. *Segurança Marítima no Golfo da Guiné: uma análise crítica sobre o processo de securitização da pirataria*. 2015. 114f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RAMSBOTHAM, A.; ALHAJI, B.; CALDER, F. Enhancing African peace and security capacity: a useful role for the UK and the G8? *International Affairs*, v.81, n.2, p.325-339, 2005.

RAZA, S. The Security and Defense Matrix: Concepts Matter in defense analysis? *Defense and Security Analysis*, v.21, n.1, p.67-78, 2005.

REINO UNIDO. *Defence Industrial Strategy: Defence White Paper*. 2005. Disponível em: <goo.gl/izaK4b>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. *Strategic Defence and Security Review 2010: securing Britain in an age of insecurity*. Londres, 2010. Disponível em: <goo.gl/r3Wrh2>. Acesso em: 24 dez. 2017.

_____. *Strategic Defence and Security Review 2015: a Secure and prosperous United Kingdom*. Londres, 2015. Disponível em: <goo.gl/7v5GzF>. Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. *National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security*. 2012. Disponível em: <goo.gl/nImuu0>. Acesso em: 10 maio 2017.

RIBEIRO, C. Adjustment Changes: a política africana do Brasil no pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, v.18, n.35, p.55-79, 2010.

RIBEIRO, Cláudio Oliveria. As Relações Brasil-África nos governos Collor e Itamar. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.1, p.289-329, 2009.

_____. Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006). 2007. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RIBEIRO, J. Estudo de comissão aponta para corte de embaixadas. *O Globo*, 06 mar 2017. Disponível em: <goo.gl/Q38AVh>. Acesso em: 18 out 2017.

RICUPERO, R. A Política Externa da Primeira República (1889-1930). In: PIMENTEL, J. *Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes de política externa (1750-1950)*. Brasília: FUNAG, 2013, Volume II, Capítulo 1, p. 333-358.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A Política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos CEBRAP*, n.87, p.35-58, 2010.

RIZZI, K. Grande Brasil e os Pequenos Palop: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. 2012. 301 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ROBERTS, K *US Defense of the South Atlantic*. Pennsylvania: Us Army College, 1976.

ROBLIN, S. China Stole this Fighter From Russia – and It's Coming to the South China Sea. *The National Interest*, 24 jul. 2016. Disponível em: <goo.gl/ko7VbO>. Acesso em: 17 maio 2017.

ROSÁRIO, M. Bíblia da Política Externa Exalta Brasil na África. *Brasil 247*, 14 jun. 2015. Disponível em: <goo.gl/H8neFE>. Acesso em: 23 nov. 2016.

ROSECRANCE, R. The Rise of the Virtual State: territory becomes passé. *Foreign Affairs*, v.75, n.4, 1996. Disponível em: <goo.gl/d573IE>. Acesso 08 maio 2017.

ROSECRANCE, R.; THOMPSON, P. Trade, Foreign Investment, and Security. *Annual Review of Political Science*, .v.6, p.377-398, 2003.

ROSSI, A. Brasil, um país doador. *Le Monde Diplomatique*, 01 abr. 2011. Disponível em: <goo.gl/BY6ybu>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. *Moçambique: o Brasil é aqui*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

RUDIZT, G.; NOGAMI, O. Pré-sal e suas ameaças: imaginárias e reais. *Meridiano 47*, 2009. Disponível em: <goo.gl/M8Arwz>. Acesso em: 14 jan. 2018

RUSSELL, R. (org.). *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*. Buenos Aires: Belgrano, 1984.

SAINT-PIERRE, H. Amenaza : Concepto, Classificaíón y Proceso de Securitización. in: _____. et al. (org). *Amenazas Globales, Consecuencias Locales: Retos para la Inteligencia estraégica actual*. Sangloquí: Universidade de las Fuerzas Armadas, 2017. Capítulo 1, p.7-32.

_____. [Entrevista] [jan. 2014]. In: YOUTUBE. Vídeo (aprox. 25 min). II Seminario Internacional. Río Grande, Tierra del Fuego. Disponível em: <https://goo.gl/Fddsf2>. Acesso: 10 set. 2015.

SANDERS, D.; HOUGHTON, P. *Losing an Empire, Fiding a Role: British Foreign Policy since 1945*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

SANTOS, V. Lusofonia e Projecção Estratégica: Portugal e a CPLP. *Nação & Defesa*, n.109, 2004.

SARAIVA, J.S.F. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. *O lugar da África*. Brasília: UnB, 1996.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, v. 64, n.4, p.1033-1053, 1970.

SECURITY ASSISTANCE MONITOR. Banco de Dados. *Online*. Disponível em: <goo.gl/WLb3Rh>. Acesso em: 28 dez. 2017.

SERAFINO, N. Security Assistance Reform: ‘Section 1206’: Background and Issues for Congress. *Congressional Research Service*, 08 dez. 2014. Disponível em: <goo.gl/DTVHXi>. Acesso em: 09 jul. 2017.

SCHIFFER, M.; SHORR, D. (eds.) *Powers and Principles: International Leadership in a shrinking world*. New York: Rowman & Littlefield, 2009.

SCHMITT, C. *The concept of the political*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

SCHLEICHER, R.; PLATIAU, A. What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of

Public Administration - ENAP (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.60, n.1, p.1-19, 2017.

SCHUTZER, H. Geopolítica Brasileira na África Subsaariana: assertivas cooperativas e ou conflitivas dos governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2006). Um Estudo de Geopolítica Comparada. 2009. 208f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, USP, São Paulo, 2009.

SCHWELLER, R. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, v.19, n.1, p.72-107, 1994.

SEABRA, P. A case of unmet expectations: Portugal and the South Atlantic. *Portugues Journal of Social Science*, v.13, n.3, p.331-346, 2014.

_____. Brasil e África: Uma Nova Encruzilhada. *Iberoamericana*, v.27, n.65, p. 213-217, 2017.

_____. *From geopolitical spill-over to tacit bargaining: Brazilian-African defence cooperation in the South Atlantic (2003-2014)*. 2016. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

_____. Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism. *Contexto Internacional*, v.39, n.2, p. 305-327, 2017.

SENADO FEDERAL. Ministério das Relações Exteriores. Sobre indicação de autoridade para cargo de Embaixador do Brasil na República da Namíbia. Disponível em: <goo.gl/o11pkw>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. Sobre a alienação por doação de uma Corveta da Marinha do Brasil. Projeto de Lei nº 00341, de 10 de outubro de 2002. Disponível em: <goo.gl/80AhpC>. Acesso em: 18 out. 2016.

SENS, Diogo Filipe. A política externa brasileira para a África durante o governo Lula (2003-2010): a cooperação internacional em prol da segurança alimentar. 2014. 98 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, A. *Um Rio Chamado Atlântico: a África no Brasil e o Nrasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

SILVA, A.L. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do Governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, v.37, n.1, p.143-184, 2015.

SILVA, A.R. A Diplomacia de Defesa na Política Internacional. *Revista Escola de Guerra Naval*, v.21, n.2, p.179-202, 2015.

_____. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. in: NASSER, R.; MORAES, R.F. (org). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília, IPEA, 2014, Capítulo 8, p. 199-214.

SILVA, P. A Cooperação Internacional em Programas de produtos de defesa

e seus atores: o caso Brasil e África do Sul no desenvolvimento do míssil A-Darter. 2011. 234 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas-SP, 2011.

SILVA, F.; LEÃO, K.; ALMEIDA, F. *Atlântico: A História de um Oceano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013

SIPRI. Base de dados. Disponível em: <goo.gl/ro1uxR>. Acesso 09 fev. 2017.

_____. 'China's arms trade with Africa at times questionable'. *Deutsche Welle*, 16 mar. 2015. Disponível em: <goo.gl/yIUkFY>. Acesso em: 01 dez. 2016.

_____. *Yearbook 2016: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: Stockholm International for Peace Research Institute, 2016.

SHI, T.; ENGLE, S. Portugal Open to China Investment in Azores as US Sway Wanes. *Bloomberg*, 10 dez. 2016. Disponível em: <goo.gl/esu692>. Acesso em: 24 dez. 2017.

SKÖNS, E.; BAUER, S.; SURRY, E. Arms Production. in: SIPRI. *Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: Stockholm International for Peace Research Institute, Capítulo 11, 2004.

SMALDONE, J. African military spending: defense versus development? *African Security Review*, v.15, n.4, p.17-32, 2010.

SMITH-WINDSOR, B.; PAIVA, J. From the Gulf of Aden to the Gulf of Guinea: A New Maritime Mission for NATO? *Nato Defense College*, n.100, 2014. Disponível em: <goo.gl/UzyNS7>. Acesso em: 23 nov. 2017.

SOUFAN GROUP. Intel Brief: China's Evolving Engagement in Africa. *Online*. Disponível em: <goo.gl/T9gUSD>. Acesso em: 04 abr. 2017.

SPEKTOR, Matias. Ideais de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, n.1, p.25-44, 2010.

STEPHAN, H. POWER, M. *The Scramble for Africa in the 21st Century: From the Old World to the New*. Cape Town: Reinassence, 2012.

STOLTE, C. *Brazil's Africa Strategy: role conception and drive for international status*. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

STONE, J. Britain is now the second biggest arms dealer in the world. *Independent*, 04 set. 2016. Disponível em: <goo.gl/ClzPZb>. Acesso 02 dez. 2016.

STRANGE, A.; PARKS, B.; TIERNEY, M.; FUCHS, A.; DREHER, A.; RAMACHANDRAN, V. China's Development Finance to Africa: A Media-Based approach to Data Collection. *Center for Global Development*, n.32, 2013. Disponível em: <goo.gl/R1wEyx>. Acesso em: 09 jun. 2017.

STRANGE, S. *States and Markets*. New York: Continuum, 1994.

STUENKEL, O. Brazil, South American Regionalism and Re-defining the 'Atlantic Space'. in: KORNEGAY, Francis; BOHLER-MULLER, Narnia (eds.) *Laying the BRICS of a New*

- Global Order: From Yekaterinburg to Ethekewini 2013*. Africa Institute of South Africa, Cap. 18, p.327-345, 2013.
- TAVARES, R. O legado da Presidência Bush em África. *Relações Internacionais*, p.159-170, 2008. Disponível em: <goo.gl/kM4zk7>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- TAYLOR, I.; WILLIAMS, P. (org.) *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*. London: Routledge, 2004.
- THE MILITARY BALANCE. London: Taylor and Francis, 2015. Anual. Publicação do *International Institute for Strategic Studies*.
- THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Base de Dados. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/pt/>. Acesso em: 17 nov. 2016.
- THOMPSON, N.; MUGGAH, R. The Blue Amazon: Brazil Asserts Its Influence Across the Atlantic. *Foreign Affairs*, 11 Jun 2015. Disponível em: <goo.gl/tUz6B2>. Acesso em: 14 Mar 2017.
- THORNTON, J. *A África e os Africanos na formação do mundo atlântico, 1400-1800*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- THRALL, L. China's Expanding African Relations: Implications for US National Security. *Online*, 2015. Disponível em: <goo.gl/gVGwuF>. Acesso em: 30 dez. 2017.
- TIERNEY, M.; NIELSON, D.; HAWKINS, D.; ROBERTS, J.; FINDLEY, M.; POWERS, R.; PARKS, B.; WILSON, S.; HICKS, R., More Dollars than Sense: Refining Our Knowledge of Development Finance Using AidData. *World Development*, v.39, n.11. 2011.
- TIEZZI, S. The Maritime Silk Road vs. The String of Pearls. *The Diplomat*, 13 fev. 2013. Disponível em: <goo.gl/uZFYZD>. Acesso em: 24 dez. 2017.
- TILL, G. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. London: Frank Cass, 2004.
- TOPAZ, J. Obama's Africa Toast gets 'personal'. *Politico*, 08 jun. 2014. Disponível em: <goo.gl/xD4TvG>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- TULL, D. China's Engagement in Africa: scope, significance and consequences. *Journal of Modern African Studies*, v.44, n.3m p.459-479, 2006.
- TURSE, N. The Startling Size of US military operations in Africa. *Mother Jones*, 6 set. 2013. Disponível em: <goo.gl/MREbC4>. Acesso em: 18 nov. 2017.
- _____. The US is also Fighting Pirates Off the Coast of West Africa. *MotherJones*, 25 set. 2014. Disponível em <goo.gl/hZBX6m>. Acesso em: 02 maio 2017.
- VARELA, O. A Encruzilhada da Defesa e Segurança no Atlântico Médio: Cabo Verde entre a "Espada" da NATO e a "Parede" Africana? *Revista Direito e Cidadania*, nº 25/26, 2007. Disponível em: <goo.gl/k5pblU> . Acesso em: 15 maio 2017.
- VAZ, A. C. O Atlântico Sul nas Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional IPEA*, n.6, 2011.

VEIGA, P. A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimento, e cooperação. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.116, p. 4-19, 2014.

VERSCHAVES, F. *La Françafrique: Le plus long scandale de la République*. Paris: Stock, 1999.

VIEIRA, F. *Modelo Travassiano: A Geopolítica que guia o Brasil na Democracia*. Rio de Janeiro: Milênio, 2008

VIERA, M. As Embaixadas e a Diplomacia de Resultados. *Folha de São Paulo*, 11 jun. 2015. Disponível em: <goo.gl/9AVPWU>. Acesso em: 17 nov. 2017.

VIEIRA, F. *Modelo Travassiano: A Geopolítica que guia o Brasil na Democracia*. Rio de Janeiro: Milênio, 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v.29, n.2, p.273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; FAVARONI, G.; RAMAZINI, H.; CORREIA, R. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.51, n.1, p.5-27, 2008.

VILLA, R. A Segurança Global Multidimensional. *Lua Nova*, n.46, p.99-118, 1999.

VILLA, R.; WEIFFEN, B. South American Re-armament: From Balancing to Symbolizing Power. *Contemporary Security Policy*, v.35, n.1, p.138-162, 2014.

VILLA, R.A ; VIANA, M. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, n. especial, p.91-114, 2010.

VINES, A. Trade Not Aid: Obama's Africa Legacy. *Chatham House*, 20 set. 2016. Disponível em: < goo.gl/t6w5VL>. Acesso em: 07 jun. 2017.

VREY, F. Bad Order at Sea: from the Gulf of Aden to the Gulf of Guinea. *African Security Review*, v.18, n.3, p. 17-30, 2009.

WALT, S. Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, v. 9, n.4, p.3-43, 1985.

WARD, B.; BONE, M.; LINK, W. *The American South and The Atlantic World*. Miami: University Press of Florida, 2015.

WEBBER; M.; CROFT, S.; HOWORTH, J.; TERRIFF, T.; KRAHMANN, E. The Governance of European Security. *Review of International Studies*, v.30, p.3-26, 2004.

WEIFFEN, B.; WEHNER, L.; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, v.14, n.4, p.370-389, 2013.

WEISBERG, M.; HOUCK, C. The State of Foreign Military Sales. *Defense One*, mar. 2017. Disponível em <goo.gl/kACYvY>. Acesso em: 11 maio 2017.

- WELDES, J. Constructing the National Interest. *European Journal of International Relations*, v.2, n.3, p. 275-318, 1996.
- WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. London: Cambridge University Press, 1999
- WEZEMAN, P.; WEZEMAN, S.; BÉRAUD-SUDREAU, L. Arms flows to Sub-Saharan Africa. *SIPRI*, 30 dezembro 2011. Disponível em: <goo.gl/XSuocZ>. Acesso em: 21 out. 2016.
- WIDEN, J.J. Naval Diplomacy: a Theoretical Approach. *Diplomacy & Statecraft*, v.22, p.715-733, 2011.
- WILLET, S. Defence Expenditures, Arms Procurement and Corruption in Sub-Saharan Africa. *Review of African Political Economy*, v.36, n.121, p.335-351, 2009.
- WILLIAMS, M. Aid, Trade, Investment, and Dependency. in: CHEESEMAM, N.; ANDERSON, D.; SCHEIBER, A (org.). *Routledge Handbook of African Politics*. London: Routledge, Cap. 23, p.295-308, 2013.
- WINGER, G. The Velvet Gauntlet: A Theory of Defense Diplomacy. *Online*. Disponível em: < goo.gl/B9eYks>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- WOLFERS, A. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, v.62, n.4, p.481-502, 1952.
- WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v.84, n.6, p.1205-1221, 2008.
- WORLD OCEAN REVIEW. Marine Resources – Opportunities and Risks. *Online*, 2014. Disponível em: <>. Acesso em 14 jan. 2018.
- YUNG, C.; RUSTICI, R. ‘Not an Idea we have to Shun’ : Chinese Overseas Basing Requirement in the 21st Century. *Institute for National Strategic Studies: China Strategic Perspectives*, n.7, 2014. Disponível em: <goo.gl/7yC4Nf >. Acesso em: 12 abr. 2017.
- ZANINI, F. *Euforia e Fracasso do Brasil Grande: política externa e multinacionais brasileiras na Era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017.
- ZENGERKE, P.; ONUAH, F. Trump plans to move ahead with Nigeria planes sale. *Reuters*, 10 abr. 2017. Disponível em: <goo.gl/Fnyx1t> Acesso em: 02 maio 2017.
- ZHEN, L. China boosts naval power with Asia’s most advanced warship. *South China Morning Post*, 29 jun. 2017. Disponível em: <goo.gl/moYPnd>. Acesso em: 22 jan. 2018.
- ZIMMERMAN, F.; SMITH, K. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-Operation. *Journal of International Development*, v.23, n.5, p.722-738, 2011.

7. ANEXOS

ANEXO I – Quadro de transferência de Armas – Países Selecionados x ZOPACAS africana (2002-2015)

	BRASIL	CHINA	EUA	FRANÇA	REINO UNIDO	Outros Fornecedores
ÁFRICA DO SUL	N/A	N/A	<p>26 turbinas p/ Grippen JAS-39 (2008-2012)</p> <p>04 turbinas p/ fragata MEKO-A200 (2006-2008)</p> <p>04 radares p/ Helicóptero Super-Lynx-300 (2003)</p> <p>08 turbinas p/ Helicóptero Super-Lynx-300 (2003)</p> <p>50 mísseis Paveway-II (2010)</p> <p>01 Artilharia M198 Howitzer (2006)</p> <p>01 Helicóptero UH-1H (2009)</p>	<p>22 turbinas para Helicóptero AH-2A (2011-2013)</p> <p>04 sonares p/ fragata MEKO-A200 (2006-2007)</p> <p>17 mísseis Exocet MM-40 p/ fragata MEKO-A200 (2006-2007)</p> <p>04 radares MRR-3D p/ fragata MEKO-A200 (2006-2007)</p> <p>300 mísseis anti-tanque MILAN (2008-2010)</p>	<p>12 jatos de combate/treinamento Hawk-100 (2006)</p> <p>12 jatos de combate/treinamento Hawk-100 (2007-2008)</p> <p>04 Helicópteros Super-Lynx (2007)</p> <p>198 mísseis anti-aéros Starstreak (2005-2015)</p> <p>01 Tanque M51 Super Sherman (2007)</p> <p>03 aeronaves de combate T55 Vampire (2009)</p>	<p>Alemanha, Finlândia, Israel, Itália, Holanda, Suécia</p>

ANGOLA	06 Super-Tucanos EMB-314 (2007) 01 Aeronave de Transporte EMB-120 (2013)	45 motores BF6 para Veículo Blindado de Combate p/ Casspir (2015)	06 Aeronaves de treino Cessna-172/T-41 (2013)	N/A	N/A	Bulgária, Canadá, República Tcheca, Hungria, Israel, Itália, Moldávia, Holanda, Peru, Rússia, Eslováquia, África do Sul, Ucrânia
BENIN	N/A	02 Veículos Blindados de Combate/Transporte ZFB-05 (2010) 10 motores BF6 p/ Veículo Blindado de Combate Casspir (2013)	N/A	04 Aeronaves de Treinamento LH-10 Elipse (2011-2013) 03 Barco-Patrolha FPB-98 (2012)	N/A	África do Sul, Bélgica
CABO VERDE	02 Aeronaves EMB-110 Bandeirante (2013) ³¹⁹ Doação	02 Helicópteros Harbin Z-9 (2011) 02 Barcos-Patrolha (modelo não especificado) (2011)	N/A	N/A	N/A	Holanda, Espanha

CAMARÕES	N/A	<p>02 Aeronaves de Transporte MA60 (2013)</p> <p>05 Veículo Blindado de Combate Type-07 (2013)</p> <p>06 Veículo de Combate de Infantaria Type-07/VN-1 (2013)</p> <p>12 Blindados de Suporte WMA-301 Assaulter (2014)</p> <p>04 Helicóptero AS365/AS565 Panther (2014)</p> <p>02 Barco Patrulha P108 (2014)</p> <p>12 Unidades de Artilharia (Modelo</p>	<p>02 Helicóptero Bell-412 (2010)</p> <p>02 turbinas CT7 (2013)</p> <p>02 Drones ScanEagle (2016)</p> <p>06 Veículos de Combate (2015) Doação</p> <p>18 Veículos de Transporte (2015)³²⁰ Doação</p> <p>01 Avião de vigilância Cessna Caravan (2016)³²¹ Doação</p> <p>30 Veículos de Transporte Militar VLRA (2005)</p> <p>01 Veículo Blindado</p>	<p>30 Veículo Blindado de Transporte VLRA TPK-BL (2005)</p> <p>01 Navio de Patrulha Oceânica OPV-54 (2014)</p> <p>15 Veículo Blindado de Combate ACMAT (2015)(financiado pelos EUA)</p>	<p>02 Helicópteros de Combate Westland (2009)</p>	<p>Bósnia-Herzegovina, Canadá, Israel, Rússia, África do Sul, Espanha.</p>
----------	-----	--	---	---	---	--

³²⁰ http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=41800:us-donates-military-vehicles-to-cameroon-as-benin-joins-regional-fight-against-boko-haram&catid=56:diplomacy-a-peace&Itemid=111

³²¹ http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=43421:cameroon-chad-and-niger-to-receive-cessna-caravans-for-surveillance-missions&catid=35:Aerospace&Itemid=107

		Não Especificado) (2013)	de Reconhecimento ERC-90 (2011)			
CONGO	N/A	14 Veículos Blindado de Combate ZFB-05 (2006-2007-2009) 70 Unidades de Artilharia (Modelo não especificado) (2012)	32 motores Cummins-6V p/ Marauder VBC (2010)	N/A	N/A	África do Sul, Botswana, Canadá, Rússia, Ucrânia
COSTA do MARFIM	N/A	N/A	N/A	03 Barco Patrulha RPB-33 (2014-2015)	02 Aeronaves Strikemaster (2003) 04 Veículos Blindado de transporte AT-105 Saxon (2016)	Angola, Bielorrússia, Bulgária, Israel, Romênia, Ucrânia.
GABÃO	17 Veículos de Combate Blindado Jararaca (2004)	16 Mísseis de Reentrada Múltipla Type-63 107mm (2004) 10 Mísseis de Reentrada Múltipla TYpe-63 130mm (2004) 04 Mísseis de	24 motores Cummins-6V p/ Matador APV (2010) 05 Veículos Blindado de Combate V150 Commando (2004) 02 Aeronaves T-34 (2004)	02 Helicópteros EC120 Colibri (2012) 05 Helicópteros Puma SA 342 L1 (2004) 12 Veículos Blindado de Combate Aravis (2015)	N/A	África do Sul, Alemanha, Áustria.

		Reentrada Múltipla Type-90 122mm (2004) 03 Veículo Blindado de Combate WZ-523 (2006) 03 Veículo Blindado de Combate ZFB-05 (2006) 39 Artilharia Montada LRM 130mm (2004)		01 Navio Patrulha Oceânica OPV-50 (2014) 01 Barco Patrulha P-400 (2014) 09 Aeronaves Mirage V (2004) 04 Sistemas anti- tanque Milan (2004)		
GÂMBIA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Geórgia, Taiwan.
GANÁ	05 Aeronaves EMB-314 SuperTucano (2015) 04 Aeronaves EMB-314 SuperTucano (encomendado)	03 Mísseis de Reentrada Múltipla Type-81 122mm (2004) 04 Aeronaves K-8 (2007) 04 Barcos Patrulha Type-062-1G (2011)	04 turbinas TFE-731 p/ Aeronave K-8 (2007) 04 turbinas PW100 p/ Aeronave C-295 (2011) 80 Unidades de Artilharia M30 107mm (2013)	02 Veículos Blindados Sherpa (2014)	20 Veículos Blindados de Combate Tática (2002) 01 Helicóptero EH101 Westland Wessex (2009)	Alemanha, África do Sul, Austrália, Áustria, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Rússia.

		<p>58 Veículos Blindados de Combate WZ-523 (2009-2010)</p> <p>04 Veículos Blindados de Combate WZ-523/Ambulância (2013)</p> <p>24 Veículos de Infantaria WZ-523/Type05 (2013)</p> <p>04 Helicópteros AS365/AS565 Panther (2015)</p>				
GUINÉ	N/A	N/A	N/A	02 aeronaves Tetras (2014)	N/A	África do Sul, Rússia
GUINÉ EQUATORIAL	<p>01 Corveta Barroso (Encomenda 2010)</p> <p>322</p>	01 Anfíbio de Desembarque Salamandra (2009)	<p>02 Helicópteros TH-28/480 (2007)</p> <p>02 Motores Caterpillar -3516 p/ Anfíbio Salamandra</p>	N/A	N/A	África do Sul, Canadá, Espanha, Israel, Ucrânia.

³²² <http://www.naval.com.br/blog/2010/07/07/assinado-acordo-para-venda-de-corbeta-para-guine-equatorial/>

			(2012) 02 motores C-280 p/ OPV-88 (2012) 04 motores C-280 p/ fragata Wele Nzas (2012)			
GUINÉ-BISSAU	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
LIBÉRIA	N/A	N/A	18 Veículos de Transporte (Land Cruiser) (2016) Doação 02 Barco-Patrolha (Boston Whaler) (2016) ³²³ Doação	N/A	N/A	N/A
NAMÍBIA	01 Corveta Imperial Marinheiro (2004) Doação 01 Barco Patrulha	12 Aeronaves F- 7MG (2008) 21 Veículos Blindados de Combate (2009)	02 motores C-280 p/ OPV Elephant	N/A	N/A	Índia, Itália, Líbia, Rússia

³²³ http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=44280:united-states-donates-vehicles-boats-to-liberia&catid=50:Land&Itemid=105

	Grajaú (2009) 02 Barcos Patrulha Classe Marlim (2011) ³²⁴	02 Helicóptero AS365/AS565 Panther (2012) 10 Veículos de Infantaria WZ- 523/Type-05 (2013) 01 Navio-Patrulha <i>S11 Elephant</i> (2012)				
NIGÉRIA	N/A	15 caças F-7M Airguard (2010) 20 Mísseis PL-9 p/ caças F-7M Airguard (2010) 02 Navios de Patrulha Oceânica P18N (2015) 120 Veículos Blindados de Transporte CS/VP3 (2015)	04 Navios de Carga Balsam (2003) 02 Navios de Patrulha Oceânica Hamilton (2011 e 2014) (Doação) 01 Aeronave de Transporte King Air (2014) 01 Aeronave de Treinamento Alpha Jet (2015)	02 Barco Patrulha FPB-98 (2014)	N/A	Alemanha, Áustria, Bielorrússia, Canadá, Cingapura, Israel, Itália, Noruega, República Tcheca, Rússia, Turquia, Ucrânia

³²⁴ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,namibia-compra-3-barcos-patrulha-do-brasil-e-ganha-corveta,20040621p36731>
http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/419524/RESPOSTA_PEDIDO_PDEF%20Nambia%202005-2009.pdf (((Telegrama MRE)))

		30 Mísseis AR-1 (2014) 05 Drones CH-3 (2014) 01 Barco Patrulha Type-62 (2015)	16 Veículos Blindados de Combate Caiman (2016) 08 Veículos Blindados de Combate MaxxPro (2016) 01 Navio WHEC-718 (2014) Doação 25 Veículos anti- mina MRAP (all- terrain)(2016) Doação ³²⁵ 12 Aeronaves A29 SuperTucano ³²⁶ (2017)			
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	N/A	04 Veículos Blindados de Combate (Modelo não	02 Aeronaves de Transporte Boieng 727 (2009)	N/A	N/A	Bélgica, Bulgária, Gana, Sérvia, Ucrânia

³²⁵http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=41895:us-donates-armoured-vehicles-to-nigeria&catid=50:Land&Itemid=105

³²⁶ <http://www.reuters.com/article/us-nigeria-usa-aircraft-sales-idUSKBN17C2C5>

		especificado)(2006)				
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	01 Barco-Patrolha LAEP 10, Águia (2014) ³²⁷ Doação	N/A	01 Barco-Patrolha (modelo não especificado) (2004) Doação 01 Barco-Patrolha (Classe Archangel) (2010) ³²⁸ Doação	N/A	N/A	Israel
SENEGAL	03 Aeronaves EMB-314 Super Tucano (2013) 01 Navio-Patrolha (500t) (encomendado) (2013) 01 Navio-Patrolha (200t) (encomendado) (2013) ³²⁹	N/A	02 Aeronaves de Transporte King Air (2011) 04 Turbinas CT7 p/ Aeronave CN-235	01 Helicóptero A-355/AS-555 Fenec (2006) 06 Aeronaves TB-30 Epsilon (2006 e 2015) 08 Artilharia Montada TR-F 1 155mm (2011) 01 Barco Patrulha RPB-33 (2013)	N/A	África do Sul, Bulgária, Canadá, Espanha, Indonésia, Israel, Luxemburgo, Rússia

³²⁷ <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13073-defesa-doa-lancha-de-patrolha-para-guarda-costeira-de-sao-tome-e-principe>.

³²⁸ <http://www.telanon.info/politica/2010/07/09/4698/guarda-costeira-recebe-mais-uma-embarcacao-de-patrolha/>

³²⁹ http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados_conjuntos/declaracao_de_intencoes_brasil_senegal.pdf

				01 Navio de Patrulha Oceânica OPV-45 (2015) 01 Navio de Patrulha Oceânica OPV- 190 (2014)		
SERRA LEOA	N/A	01 Barco Patrulha Type-062/Shanghai (2006) 06 Artilharia Montada Type-83 122mm (2011)	N/A	N/A	N/A	África do Sul
TOGO	N/A	N/A	02 Barco Patrulha Defender (2010) ³³⁰ Doação 01 Barco Patrulha Defender (2016) ³³¹ Doação	02 Barco Patrulha RPB-33 (2014) 06 Veículos Blindados de Transporte VAP (2010) 30 Veículos	N/A	Botsuana

³³⁰ <https://togo.usembassy.gov/defender-boat.html>

³³¹ http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=35432:togo-receives-defender-patrol-boat-from-united-states&catid=51:Sea&Itemid=106

				Blindados de Combat ACMAT Bastion (2014)		
--	--	--	--	--	--	--

SEM COR: Informações da base de dados do SIPRI, 2016

EM VERDE = Informações da base de dados das Nações Unidas (UNROCA)

EM VERMELHO = Doação (SIPRI e UNROCA, ou discriminada em cada transação)

EM AZUL = Encomendas ainda não entregues. Fontes secundárias, discriminadas em cada transação.

EM AMARELO = Transações concluídas, porém não registradas nem pelo SIPRI, nem pela UNROCA Fontes secundárias discriminadas em cada transação.

ANEXO II – Gastos Militares ZOPACAS Africana, % do PIB (2002-2015)

	África do Sul	Angola	Benim	C; Verde	Camarões	Congo	C. Marfim	Gabão	Gambia	Gana
2002	1,6	3,8	0,9	0,7	1,3	2,3	1,4	1,9	0,4	0,6
2003	1,5	4,8	1	0,7	1,4	2,6	1,5	1,8	0,4	0,7
2004	1,4	4,1	1	0,7	1,4	2,9	1,5	1,7	0,3	0,6
2005	1,4	4,5	1	0,7	1,3	1,7	1,5	1,3	0,5	0,6
2006	1,3	4,4	1	0,6	1,4	1,7	1,6	1,3	0,4	0,4
2007	1,2	3,4	N/A	0,5	1,5	2,2	1,5	N/A	0,6	0,5
2008	1,2	3,7	1	0,6	1,5	2	1,7	N/A	1,8	0,4
2009	1,3	4,3	N/A	0,5	1,5	N/A	1,6	N/A	0,8	0,5
2010	1,2	4,2	N/A	0,5	1,5	2	1,4	1,9	N/A	0,4
2011	1,1	3,5	N/A	0,5	1,3	N/A	1,5	1,5	N/A	1,9
2012	1,2	3,6	1	0,6	1,3	N/A	1,4	1,7	1,2	0,8
2013	1,2	4,9	1	0,5	1,3	3	1,5	1,7	1,2	0,5
2014	1,1	5,2	1	0,5	1,3	5,7	1,5	1,2	1,8	0,5
2015	1,1	3,5	1,2	0,5	1,2	N/A	1,5	1,3	1,6	0,5
	Guiné	Bissau	Guiné Eq.	Namíbia	Nigéria	RD Congo	St. Tomé	Senegal	S. Leoa	Togo
2002	3,2	1,6	N/A	2,6	1,6	N/A	N/A	1,4	2,2	N/A
2003	2,4	1,6	N/A	2,6	0,9	1,4	N/A	1,4	2,1	1,7
2004	2,2	N/A	N/A	2,5	0,7	2,1	N/A	1,3	1,6	1,6
2005	N/A	2,1	N/A	2,6	0,6	1,4	N/A	1,4	1,4	1,6
2006	N/A	N/A	N/A	25	0,5	1,3	N/A	1,6	1,5	N/A
2007	N/A	N/A	1,8	2,6	0,6	1,3	N/A	1,7	1,4	N/A
2008	N/A	N/A	1,9	3,1	0,8	0,8	N/A	1,6	1	1,8
2009	N/A	1,7	3,7	3,4	0,9	0,5	N/A	1,7	1,1	1,7
2010	N/A	2	N/A	3,5	0,5	0,7	N/A	1,5	1	1,8
2011	2,3	1,6	N/A	3,6	0,6	0,8	N/A	1,6	0,9	1,6
2012	3	2,3	N/A	3,2	0,5	0,9	N/A	1,4	0,8	1,6

2013	3,1	1,9	N/A	3	0,5	0,9	N/A	1,6	0,6	1,7
2014	3,7	1,8	1,1	4,1	0,4	0,8	N/A	1,6	1	1,8
2015	N/A	1,7	N/A	4,4	0,4	1	N/A	1,6	0,8	1,7

FONTE: SIPRI, 2016. Elaboração própria.

ANEXO III – Gastos Militares ZOPACAS Africana, US\$ Constantes 2014 (2002-2015)

	África do Sul	Angola	Benim	C. Verde	Camarões	Congo	C. Marfim	Gabão	Gambia	Gana
2002	3307	1847	51	8	271	152	N/A	175	2	46
2003	3268	2439	56	9	291	169	329	163	2	57
2004	3314	2322	61	9	310	198	348	171	2	55
2005	3631	3290	62	10	306	156	333	155	3	55
2006	3632	3864	N/A	9	332	182	345	172	3	60
2007	3548	3389	N/A	9	348	216	375	N/A	4	91
2008	3476	4588	67	11	361	232	376	N/A	12	80
2009	3639	4464	N/A	9	366	N/A	447	N/A	6	93
2010	3516	4777	N/A	9	391	244	725	294	N/A	88
2011	3643	4473	N/A	10	355	N/A	356	274	N/A	164
2012	3810	4694	81	10	380	N/A	343	302	10	256
2013	3897	6411	85	10	400	367	432	295	9	189
2014	3893	6842	93	10	402	705	521	208	15	178
2015	3881	3994	108	11	415	N/A	548	203	13	194
	Guiné	Bissau	Guiné Eq.	Namíbia	Nigéria	RD Congo	St. Tomé	Senegal	S. Leoa	Togo
2002	192	11	N/A	105	2481	N/A	N/A	127	49	N/A
2003	149	12	N/A	104	1527	96	N/A	138	54	46
2004	138	N/A	N/A	114	1488	160	N/A	138	44	46
2005	N/A	16	N/A	87	1314	188	N/A	157	43	45
2006	N/A	N/A	N/A	207	1369	204	N/A	182	48	N/A
2007	N/A	N/A	N/A	231	1590	192	N/A	204	45	N/A
2008	N/A	N/A	288	290	2234	138	N/A	203	31	59
2009	N/A	14	377	306	2343	149	N/A	217	37	58
2010	N/A	18	482	334	2750	234	N/A	205	35	61
2011	N/A	17	N/A	352	3062	267	N/A	222	33	59
2012	207	25	N/A	347	2697	339	N/A	202	35	66

2013	208	21	N/A	365	2593	376	N/A	234	33	72
2014	255	21	167	546	2358	341	N/A	240	50	83
2015	N/A	22	N/A	622	2298	487	N/A	255	36	82

FONTE: SIPRI, 2016. Elaboração Própria.

Anexo IV – Comércio bilateral países seleccionados (US\$ 2011 constante)

	Exportações para ÁFRICA DO SUL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	467	1359	3085	1076	2373
2003	713	2211	3413	2056	2990
2004	997	3575	4112	2890	3257
2005	1310	4946	4348	2419	3037
2006	1381	6879	5216	2495	3397
2007	1659	8563	6166	2680	3863
2008	1661	9909	7038	2502	3556
2009	1242	8325	4949	1993	2526
2010	1369	11480	5982	2422	3006
2011	1667	14195	7982	2760	4083
2012	1665	14611	7477	240	3510
2013	1607	16006	6564	2319	3342
2014	1369	15449	6596	2207	3272

	Importações Origem ÁFRICA DO SUL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	177	450	2439	664	2519
2003	177	889	3844	743	3197
2004	245	1056	4690	894	4215
2005	318	1369	4893	1068	5000
2006	402	2109	6058	1262	4628
2007	520	4169	7529	1383	4907
2008	659	4309	7987	1447	4906
2009	356	5670	4860	841	3002
2010	710	8095	7183	977	3656
2011	813	12495	8172	968	3919
2012	788	10337	7822	900	3337
2013	657	12046	6886	1007	3296
2014	632	8680	6420	876	3459

	Corrente comercial com ÁFRICA DO SUL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	644	1809	5524	1740	4892
2003	890	3100	7257	2799	6187
2004	1242	4631	8802	3784	7472
2005	1628	6315	9241	3487	8037
2006	1783	8988	11274	3757	8025
2007	2179	12732	13695	4063	8770
2008	2320	14218	15025	3949	8462
2009	1598	13995	9809	2834	5528
2010	2079	19575	13165	3399	6662
2011	2480	26690	16154	3728	8002
2012	2453	24948	15299	1140	6847
2013	2264	28052	13450	3326	6638
2014	2001	24129	13016	3083	6731

	Saldo com ÁFRICA DO SUL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	290	909	646	412	-146
2003	536	1322	-431	1313	-207
2004	752	2519	-578	1996	-958
2005	992	3577	-545	1351	-1963
2006	979	4770	-842	1233	-1231
2007	1139	4394	-1363	1297	-1044
2008	1002	5600	-949	1055	-1350
2009	886	2655	89	1152	-476
2010	659	3385	-1201	1445	-650
2011	854	1700	-190	1792	164
2012	877	4274	-345	-660	173
2013	950	3960	-322	1312	46
2014	737	6769	176	1331	-187

	% das exportações destino ÁFRICA SUL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,77	1,95	10,58	2,88	10,92
2003	0,56	2,81	12,15	2,35	10,11
2004	0,61	2,62	11,65	2,22	10,47
2005	0,68	2,91	10,41	2,27	10,64
2006	0,76	4,01	11,52	2,4	8,8
2007	0,81	6,51	11,76	2,16	7,66

	% das importações origem ÁFRICA SUL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1,78	5,18	11,77	4,1	9,05
2003	2,07	6,42	9,92	5,97	8,69
2004	2,09	7,51	8,64	6,07	6,84
2005	2,38	8,99	7,9	4,4	5,52
2006	2,02	10,05	7,62	3,64	4,96
2007	2,08	10,72	7,72	3,36	4384

2008	0,89	5,83	10,8	1,96	6,63
2009	0,66	10,53	9,02	1,56	5,57
2010	0,86	9,8	8,69	1,18	4,43
2011	0,75	11,58	7,57	0,9	3,63
2012	0,8	10,46	7,91	0,91	3,37
2013	0,69	12,67	7,24	1,06	3,47
2014	0,7	9,58	7,09	0,97	3,82

2008	1,9	11,31	8,03	2,86	4,06
2009	1,95	13,06	7,76	3,13	3,96
2010	1,65	13,84	7,21	2,92	3,7
2011	1,62	13,82	7,77	2,69	3,98
2012	1,6	14,03	7,18	2,38	3,37
2013	1,55	15,47	6,35	2,24	3,23
2014	1,37	15,47	6,6	2,21	3,28

Exportações para ANGOLA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	199	57	363	177	97
2003	235	138	478	262	167
2004	357	193	582	271	216
2005	520	359	912	367	284
2006	836	886	1530	630	375
2007	1190	1190	806	732	540
2008	1970	2910	1580	738	525
2009	1330	2290	1280	743	511
2010	944	2000	1130	824	823
2011	1070	2770	1020	802	600
2012	1140	3910	1270	632	635
2013	1270	3960	1280	605	830
2014	1260	5960	1670	1010	998

Importações origem ANGOLA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	11	938	2830	557	24
2003	7	1910	3890	611	3
2004	3	4110	4150	721	5
2005	0	5740	7670	1550	15
2006	411	9520	10600	1380	5
2007	844	11300	11400	2110	269
2008	2000	19700	17100	3570	937
2009	123	12800	8440	2880	371
2010	449	20000	10700	1890	60
2011	391	21600	11900	1610	389
2012	41	28900	8600	1050	1110
2013	653	28200	7880	1100	890
2014	1000	27700	5100	1870	586

Corrente comercial com ANGOLA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	210	995	3193	734	121
2003	242	2048	4368	873	170
2004	360	4303	4732	992	221
2005	520	6099	8582	1917	299
2006	1247	10406	12130	2010	380
2007	2034	12490	12206	2842	809
2008	3970	22610	18680	4308	1462
2009	1453	15090	9720	3623	882
2010	1393	22000	11830	2714	883
2011	1461	24370	12920	2412	989
2012	1181	32810	9870	1682	1745
2013	1923	32160	9160	1705	1720
2014	2260	33660	6770	2880	1584

Saldo Comercial com ANGOLA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	188	-881	-2467	-380	73
2003	228	-1772	-3412	-349	164
2004	354	-3917	-3568	-450	211
2005	520	-5381	-6758	-1183	269
2006	425	-8634	-9070	-750	370
2007	346	-10110	-10594	-1378	271
2008	-30	-16790	-15520	-2832	-412
2009	1207	-10510	-7160	-2137	140
2010	495	-18000	-9570	-1066	763
2011	679	-18830	-10880	-808	211
2012	1099	-24990	-7330	-418	-475
2013	617	-24240	-6600	-495	-60
2014	260	-21740	-3430	-860	412

% das exportações destino ANGOLA					
Brasil	China	EUA	França	R.U	

% das importações origem ANGOLA					
Brasil	China	EUA	França	R.U	

2002	6,9	2	13	6,2	3,4
2003	6,1	3,6	12	6,8	4,4
2004	5,5	3	8,9	4,1	3,3
2005	6,8	4,7	12	4,8	3,7
2006	8,1	8,5	15	6,1	3,6
2007	10	10	6,7	6,1	4,5
2008	10	15	8,1	3,8	2,7
2009	7,8	13	7,5	4,3	3
2010	6,1	13	7,4	5,4	5,3
2011	6,6	17	6,3	5	3,7
2012	5,8	20	6,4	3,2	3,2
2013	5,8	18	5,8	2,7	3,8
2014	4,9	23	6,4	3,9	3,8

2002	0,18	16	48	9,4	0,41
2003	0,1	26	54	834	0,04
2004	0,03	40	40	7	0,05
2005	0	32	43	8,6	0,08
2006	1,6	37	41	5,3	0,018
2007	2,4	33	33	6,1	0,78
2008	3,4	34	29	6,1	1,6
2009	0,36	37	25	8,4	1,1
2010	1	45	24	4,2	0,13
2011	0,76	42	23	3,1	0,75
2012	0,07	50	15	1,8	1,9
2013	1,1	47	13	1,8	1,5
2014	1,8	51	9,3	3,4	1,1

	Exportações para BENIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	9	237	41	222	63
2003	13	258	40	262	76
2004	18	380	40	253	74
2005	31	523	48	234	79
2006	38	635	80	243	98
2007	45	807	236	382	99
2008	130	832	510	433	83
2009	142	818	261	395	111
2010	102	929	312	496	234
2011	139	2870	613	1120	702
2012	157	1250	406	356	106
2013	171	1490	1430	393	64
2014	133	1820	749	350	115

	Importações origem BENIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,9	16	1	8	1
2003	0,5	64	1	6	3
2004	0,8	99	0,7	5	3
2005	0	122	0,5	7	0,7
2006	5	65	0,2	13	0,7
2007	5	82	0,87	7	0,5
2008	0,06	86	15	13	0,3
2009	0,06	90	0,4	5	2
2010	0	101	0,3	5	0,02
2011	1	163	2	7	23
2012	3	178	3	9	0,8
2013	0,3	164	6	6	4
2014	1	188	15	27	28

	Corrente comercial com BENIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	9,9	253	42	230	64
2003	13,5	322	41	268	79
2004	18,8	479	40,7	258	77
2005	31	645	48,5	241	79,7
2006	43	700	80,2	256	98,7
2007	50	889	236,87	389	99,5
2008	130,06	918	525	446	83,3
2009	142,06	908	261,4	400	113
2010	102	1030	312,3	501	234,02
2011	140	3033	615	1127	725
2012	160	1428	409	365	106,8

	Saldo Comercial com BENIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	8,1	221	40	214	62
2003	12,5	194	39	256	73
2004	17,2	281	39,3	248	71
2005	31	401	47,5	227	78,3
2006	33	570	79,8	230	97,3
2007	40	725	235,13	375	98,5
2008	129,94	746	495	420	82,7
2009	141,94	728	260,6	390	109
2010	102	828	311,7	491	233,98
2011	138	2707	611	1113	679
2012	154	1072	403	347	105,2

2013	171,3	1654	1436	399	68
2014	134	2008	764	377	143

2013	170,7	1326	1424	387	60
2014	132	1632	734	323	87

	% das exportações destino BENIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,7	18	3,1	17	4,8
2003	0,92	18	2,7	18	5,2
2004	1,1	24	2,5	16	4,6
2005	1,6	26	48	12	4
2006	1,6	27	3,4	10	4,2
2007	1,3	23	6,8	11	2,8
2008	3	19	12	9,9	1,9
2009	3,7	21	6,8	10	2,9
2010	2,2	20	6,7	11	5,1
2011	1,5	30	6,5	12	7,4
2012	3,1	25	8,1	7,1	2,1
2013	2,4	21	20	5,6	0,91
2014	2	27	11	5,2	1,7

	% das importações origem BENIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,3	5,4	0,36	2,7	0,44
2003	0,12	14	0,23	1,4	0,65
2004	0,17	20	0,14	1,1	0,66
2005	0	21	0,09	1,2	0,12
2006	0,91	11	0,04	2,3	0,11
2007	0,72	12	0,13	0,95	0,07
2008	0	11	1,9	1,6	0,04
2009	0,01	13	0,06	0,7	0,28
2010	0	7,5	0,02	0,4	0,05
2011	0,12	14	0,14	0,56	2
2012	0,27	16	0,3	0,85	0,07
2013	0,02	18	0,7	0,68	0,48
2014	0,06	8,4	0,66	1,2	1,2

	Exxportações para CABO VERDE				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	10	3	11	6	3
2003	11	4	15	12	6
2004	21	5	59	11	7
2005	37	6	19	10	7
2006	35	11	11	15	13
2007	46	12	11	71	18
2008	49	14	8	16	12
2009	32	12	12	11	6
2010	32	31	13	14	16
2011	36	24	14	18	12
2012	31	23	70	13	6
2013	26	22	12	12	8
2014	25	31	13	15	7

	Importações origem CABO VERDE				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,7	0	3	0,6	8
2003	0,9	0	5	0,2	2
2004	1	0	5	0,2	2
2005	1	0	7	0,5	3
2006	3	0	1	2	10
2007	12	0,01	2	5	2
2008	0,4	0,01	0,4	0,2	0,6
2009	0,3	0	0,8	1	0,2
2010	0,8	0,01	1	0,4	0,2
2011	0	0,02	1	0,4	0,3
2012	0,01	0	4	0,5	0,2
2013	0,4	0	2	3	0,1
2014	0,8	0	2	0,2	0,06

	Corrente Comercial com CABO VERDE				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	10,7	3	14	6,6	11
2003	11,9	4	20	12,2	8
2004	22	5	64	11,2	9
2005	38	6	26	10,5	10

	Saldo Comercial com CABO VERDE				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	9,3	3	8	5,4	-5
2003	10,1	4	10	11,8	4
2004	20	5	54	10,8	5
2005	36	6	12	9,5	4

2006	38	11	12	17	23
2007	58	12,01	13	76	20
2008	49,4	14,01	8,4	16,2	12,6
2009	32,3	12	12,8	12	6,2
2010	32,8	31,01	14	14,4	16,2
2011	36	24,02	15	18,4	12,3
2012	31,01	23	74	13,5	6,2
2013	26,4	22	14	15	8,1
2014	25,8	31	15	15,2	7,06

2006	32	11	10	13	3
2007	34	11,99	9	66	16
2008	48,6	13,99	7,6	15,8	11,4
2009	31,7	12	11,2	10	5,8
2010	31,2	30,99	12	13,6	15,8
2011	36	23,98	13	17,6	11,7
2012	30,99	23	66	12,5	5,8
2013	25,6	22	10	9	7,9
2014	24,2	31	11	14,8	6,94

% das exportações destino CABO VERDE					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	3,48	1,05	3,97	2,03	1,02
2003	3,2	1,15	4,24	3,34	1,6
2004	4,99	1,11	13,79	2,48	1,63
2005	8,44	1,42	4,45	2,26	1,62
2006	6,45	1,99	1,98	2,73	2,45
2007	6,21	1,6	1,55	9,61	2,43
2008	5,93	1,67	0,96	1,98	1,39
2009	4,81	1,83	1,86	1,69	0,89
2010	4,37	4,29	1,77	1,96	2,19
2011	3,76	2,57	1,5	1,89	1,32
2012	4,08	3,01	9,27	1,67	0,82
2013	3,52	3,11	1,6	1,6	1,06
2014	3,28	4,09	1,7	2,01	1,7

% das importações origem CABO VERDE					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	N/D	0	13,84	0,19	N/D
2003	0,12	0	21,32	0,07	N/D
2004	0,12	0	17,65	0,09	N/D
2005	0,61	0	5,96	0,4	2,16
2006	0,82	0	0,6	1,86	9,21
2007	0,98	0	0,15	4,1	1,87
2008	N/D	0	N/D	N/D	N/D
2009	0,34	0	0,38	5,02	0,28
2010	0,48	0	0,41	0,37	0,89
2011	0,05	0	0,19	0,99	0,38
2012	0,08	0	0,3	0,29	0,05
2013	0,1	0	0,65	0,88	0,08
2014	0,48	0	9,61	0,64	0,8

Exportações para CAMARÕES					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	16	70	199	499	74
2003	27	91	108	449	51
2004	34	136	131	559	57
2005	66	153	138	522	49
2006	81	221	100	578	47
2007	147	326	247	754	75
2008	162	418	264	819	75
2009	99	467	159	721	46
2010	120	562	183	748	82
2011	151	770	221	921	79
2012	113	738	242	793	146
2013	106	1510	300	924	102
2014	97	1530	293	790	107

Importações origem CAMARÕES					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,7	67	155	287	93
2003	0,9	79	190	292	152
2004	1	93	271	359	167
2005	0,5	62	140	387	238
2006	0,5	139	256	581	163
2007	12	138	259	750	121
2008	4	498	584	616	134
2009	6	384	237	334	158
2010	60	416	303	382	161
2011	4	586	316	439	76
2012	7	733	298	292	191
2013		340	344	289	136
2014	5	721	228	317	262

	Corrente Comercial com CAMARÕES				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	16,7	137	354	786	167
2003	27,9	170	298	741	203
2004	35	229	402	918	224
2005	66,5	215	278	909	287
2006	81,5	360	356	1159	210
2007	159	464	506	1504	196
2008	166	916	848	1435	209
2009	105	851	396	1055	204
2010	180	978	486	1130	243
2011	155	1356	537	1360	155
2012	120	1471	540	1085	337
2013	106	1850	644	1213	238
2014	102	2251	521	1107	369

	Saldo Comercial com CAMARÕES				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	15,3	3	44	212	-19
2003	26,1	12	-82	157	-101
2004	33	43	-140	200	-110
2005	65,5	91	-2	135	-189
2006	80,5	82	-156	-3	-116
2007	135	188	-12	4	-46
2008	158	-80	-320	203	-59
2009	93	83	-78	387	-112
2010	60	146	-120	366	-79
2011	147	184	-95	482	3
2012	106	5	-56	501	-45
2013	106	1170	-44	635	-34
2014	92	809	65	473	-155

	% das exportações destino CAMARÕES				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,77	3,4	9,6	24	3,6
2003	1,2	4	4,8	20	2,3
2004	1,3	5,3	5,1	22	2,2
2005	2,3	5,4	4,8	18	1,7
2006	2,3	6,3	2,9	16	1,3
2007	3	6,7	5,1	15	1,5
2008	3,6	9,4	5,9	18	1,7
2009	2,2	10	3,5	16	1
2010	2,2	10	3,4	14	1,5
2011	2,5	13	3,7	16	1,3
2012	1,6	11	3,5	12	2,1
2013	1,4	20	4	12	1,4
2014	1,2	19	3,6	9,8	1,3

	% das importações origem CAMARÕES				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,03	3,3	7,8	14	4,7
2003	0	3	7,1	11	5,7
2004	0,01	3	8,9	12	5,5
2005	0,01	1,8	4	11	6,8
2006	0,01	3	5,4	12	3,5
2007	0,2	2,5	4,7	14	2,2
2008	0,06	8,5	10	11	2,3
2009	0,16	10	6,3	8,8	4,2
2010	1,2	8,5	6,2	7,8	3,3
2011	0,08	11	6,2	8,6	1,5
2012	0,14	14	5,8	5,6	3,7
2013	6	7,5	7,5	6,3	3
2014	0,08	12	3,9	5,4	4,5

	Exportações para CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	6	34	50	221	22
2003	13	53	76	243	18
2004	22	93	63	263	31
2005	36	144	100	326	33
2006	34	238	131	426	44
2007	52	355	126	663	102
2008	68	520	171	714	243
2009	51	325	250	632	385
2010	46	299	258	606	366

	Importações origem CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	45	181	171	120	5
2003	56	641	390	78	8
2004	1	1270	776	100	8
2005	59	1900	1480	158	8
2006	257	2360	2770	131	13
2007	136	2900	2800	99	23
2008	22	3790	4560	760	34
2009	202	1800	2830	664	56
2010	174	2790	2970	760	74

2011	287	443	206	665	89
2012	399	425	215	744	79
2013	283	607	214	828	139
2014	105	710	216	760	116

2011	20	4080	2150	651	30
2012	1	3900	1310	1010	130
2013	1	5040	1080	597	348
2014	1	4840	397	310	126

Corrente Comércio CONGO					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	51	215	221	341	27
2003	69	694	466	321	26
2004	23	1363	839	363	39
2005	95	2044	1580	484	41
2006	291	2598	2901	557	57
2007	188	3255	2926	762	125
2008	90	4310	4731	1474	277
2009	253	2125	3080	1296	441
2010	220	3089	3228	1366	440
2011	307	4523	2356	1316	119
2012	400	4325	1525	1754	209
2013	284	5647	1294	1425	487
2014	106	5550	613	1070	242

Saldo Comercial CONGO					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	-39	-147	-121	101	17
2003	-43	-588	-314	165	10
2004	21	-1177	-713	163	23
2005	-23	-1756	-1380	168	25
2006	-223	-2122	-2639	295	31
2007	-84	-2545	-2674	564	79
2008	46	-3270	-4389	-46	209
2009	-151	-1475	-2580	-32	329
2010	-128	-2491	-2712	-154	292
2011	267	-3637	-1944	14	59
2012	398	-3475	-1095	-266	-51
2013	282	-4433	-866	231	-209
2014	104	-4130	-181	450	-10

% das exportações destino CONGO					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,64	3,8	5,5	25	2,5
2003	1,3	5,3	7,6	24	1,8
2004	1,9	8,2	5,5	23	2,7
2005	2,3	9,3	6,5	21	2,1
2006	2,4	13	7,1	23	2,4
2007	0,87	5,9	2,1	11	1,7
2008	1,3	9,9	3,3	14	4,6
2009	0,87	5,6	4,3	11	6,6
2010	0,81	5,3	4,5	11	6,4
2011	7,4	11	5,3	17	2,3
2012	4,8	5,2	2,6	9	0,95
2013	3	6,3	2,2	8,7	1,5
2014	2,1	14	4,3	15	2,3

% das importações origem CONGO					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	2,8	11	11	7,5	0,3
2003	3,2	36	22	4,4	0,46
2004	0,02	45	28	3,4	0,28
2005	1,2	40	31	3,3	0,16
2006	3,5	32	38	1,8	0,17
2007	1,4	30	29	1	0,24
2008	0,16	28	33	5,6	0,25
2009	2	18	28	635	0,55
2010	1,4	23	24	6,5	0,6
2011	0,2	42	22	6,7	0,29
2012	0,01	34	11	8,8	1,1
2013	0,01	41	8,9	4,9	2,9
2014	0,01	43	3,5	2,7	1,1

Exportações para C. MARFIM					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	29	62	90	555	65
2003	32	123	114	1150	61

Importações Origem C. MARFIM					
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	20	11	375	653	131
2003	32	62	390	1049	135

2004	55	131	134	1540	110
2005	71	179	119	1623	176
2006	83	251	135	1485	135
2007	89	438	180	1452	146
2008	86	542	209	1000	159
2009	68	501	228	991	103
2010	59	546	236	931	119
2011	87	461	128	791	74
2012	89	716	254	1210	172
2013	80	1424	292	1306	172
2014	72	981	386	1364	192

2004	15	58	669	1558	139
2005	23	82	1024	1328	104
2006	26	107	739	1494	310
2007	67	38	547	1651	300
2008	89	45	945	1358	278
2009	78	55	800	1123	259
2010	59	79	1060	716	280
2011	131	116	1319	630	126
2012	127	109	878	502	258
2013	31	152	741	788	239
2014	58	143	1089	800	230

	Corrente Comércio C. MARFIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	49	73	465	1208	196
2003	64	185	504	2199	196
2004	70	189	803	3098	249
2005	94	261	1143	2951	280
2006	109	358	874	2979	445
2007	156	476	727	3103	446
2008	175	587	1154	2358	437
2009	146	556	1028	2114	362
2010	118	625	1296	1647	399
2011	218	577	1447	1421	200
2012	216	825	1132	1712	430
2013	111	1576	1033	2094	411
2014	130	1124	1475	2164	422

	Saldo Comercial C. MARFIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	9	51	-285	-98	-66
2003	0	61	-276	101	-74
2004	40	73	-535	-18	-29
2005	48	97	-905	295	72
2006	57	144	-604	-9	-175
2007	22	400	-367	-199	-154
2008	-3	497	-736	-358	-119
2009	-10	446	-572	-132	-156
2010	0	467	-824	215	-161
2011	-44	345	-1191	161	-52
2012	-38	607	-624	708	-86
2013	49	1272	-449	518	-67
2014	14	838	-703	564	-38

	% exportações destino C. MARFIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	1,11	2,4	3,45	21,37	2,49
2003	0,96	0,75	3,48	35,08	1,9
2004	1,16	2,77	2,84	32,66	2,34
2005	1,2	3,05	2,03	27,68	3
2006	1,42	4,32	2,32	25,52	2,33
2007	1,34	6,56	2,69	21,72	2,19
2008	1,1	6,88	2,65	12,68	2,01
2009	0,97	7,2	3,28	14,25	1,48
2010	0,76	6,95	3	11,87	1,52
2011	1,3	6,85	1,91	11,77	1,1
2012	0,91	7,33	2,6	12,39	1,76
2013	0,64	11,4	2,34	10,46	1,38
2014	0,64	8,77	3,45	12,2	1,72

	% importações origem C. MARFIM				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,4	0,23	7,54	13,14	2,64
2003	0,6	1,17	7,32	19,68	2,2
2004	0,22	0,88	10,17	23,68	2,11
2005	0,32	1,13	14,13	18,33	1,44
2006	0,32	1,31	9,07	18,34	3,81
2007	0,82	0,47	6,78	20,46	3,72
2008	0,92	0,46	9,67	13,89	2,84
2009	0,76	0,53	7,78	10,93	2,52
2010	0,55	0,77	10,31	6,96	2,72
2011	1,18	1,05	11,93	5,7	1,15
2012	1,17	1	8,08	4,62	2,37
2013	0,26	1,25	6,13	6,52	1,98
2014	0,45	1,1	8,39	6,16	1,77

	Exportações destino GABÃO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	3	4	64	432	43
2003	9	12	114	335	43
2004	16	19	64	412	57
2005	31	41	104	574	46
2006	31	62	148	683	49
2007	44	99	463	750	47
2008	57	128	231	910	91
2009	43	147	196	807	78
2010	30	203	201	740	70
2011	39	269	185	942	83
2012	38	415	214	946	83
2013	48	431	190	950	93
2014	50	421	389	885	84

	Importações origem GABÃO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	55	186	1440	222	4
2003	0	257	1800	189	31
2004	0	298	2270	281	8
2005	0	236	2950	332	5
2006	0	751	1470	465	76
2007	0	1150	2250	696	99
2008	0	1850	2430	626	7
2009	0	873	1320	397	116
2010	0	862	1990	264	5
2011	0	511	4060	150	8
2012	0	542	1670	127	3
2013	0	801	1010	413	112
2014	0	1440	697	150	158

	Corrente Comercial GABÃO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	58	190	1504	654	47
2003	9	269	1914	524	74
2004	16	317	2334	693	65
2005	31	277	3054	906	51
2006	31	813	1618	1148	125
2007	44	1249	2713	1446	146
2008	57	1978	2661	1536	98
2009	43	1020	1516	1204	194
2010	30	1065	2191	1004	75
2011	39	780	4245	1092	91
2012	38	957	1884	1073	86
2013	48	1232	1200	1363	205
2014	50	1861	1086	1035	242

	Saldo Comercial GABÃO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	-52	-182	-1376	210	39
2003	9	-245	-1686	146	12
2004	16	-279	-2206	131	49
2005	31	-195	-2846	242	41
2006	31	-689	-1322	218	-27
2007	44	-1051	-1787	54	-52
2008	57	-1722	-2199	284	84
2009	43	-726	-1124	410	-38
2010	30	-659	-1789	476	65
2011	39	-242	-3875	792	75
2012	38	-127	-1456	819	80
2013	48	-370	-820	537	-19
2014	50	-1019	-308	735	-74

	% das exportações destino GABÃO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,3	0,39	6,4	43	4,3
2003	0,97	1,2	12	34	4,4
2004	1,4	1,6	5,3	34	4,8
2005	1,8	2,4	6,3	34	2,7
2006	1,6	3,2	7,6	35	2,5
2007	1,6	3,6	17	27	1,7
2008	1,8	4	7,2	29	2,9

	% das importações origem GABÃO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	2	6,8	52	8,1	0,15
2003	0	8,1	56	5,9	0,96
2004	0	7,6	58	7,2	0,19
2005	0	4,5	56	6,3	0,1
2006	0	16	31	9,9	1,6
2007	0	17	34	11	1,5
2008	0	20	26	6,8	0,07

2009	1,4	4,9	6,5	27	2,6
2010	1,1	7,4	7,3	27	2,5
2011	1,3	8,8	6	31	2,7
2012	1,2	13	6,5	29	2,5
2013	1,2	11	5	25	2,4
2014	1,2	10	9,7	22	2,1

2009	0	16	24	7,3	2,1
2010	0	13	31	4,1	0,08
2011	0	6	48	1,8	0,09
2012	0	6,1	19	1,4	0,04
2013	0	9,1	6	4,7	1,3
2014	0	19	9,3	2	2,1

	Exportações para GÂMBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	22	50	14	16	26
2003	27	90	24	16	31
2004	31	112	32	19	32
2005	33	109	38	20	32
2006	43	142	42	20	30
2007	65	157	47	17	34
2008	53	154	46	20	35
2009	66	168	29	21	30
2010	82	178	26	11	25
2011	101	26	25	25	33
2012	76	250	25	11	57
2013	84	291	31	17	38
2014	96	335	36	29	37

	Importações Origem GÂMBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,03	0,027	0,5	6	6
2003	0,03	2	0,2	0,2	5
2004	0	0,06	0,5	6	7
2005	0,02	0,9	0,49	0,37	5
2006	0	27	0,4	3	8
2007	0,01	8	0,41	3	5
2008	0,01	2	0,64	2	3
2009	0,03	7	4	8	7
2010	0,4	14	4	11	9
2011	0,4	51	0	14	8
2012	1	82	0,32	6	9
2013	1	71	2	1	3
2014	0,4	42	0,28	5	8

	Corrente Comercial GÂMBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	22,03	50,027	14,5	22	32
2003	27,03	92	24,2	16,2	36
2004	31	112,06	32,5	25	39
2005	33,02	109,9	38,49	20,37	37
2006	43	169	42,4	23	38
2007	65,01	165	47,41	20	39
2008	53,01	156	46,64	22	38
2009	66,03	175	33	29	37
2010	82,4	192	30	22	34
2011	101,4	77	25	39	41
2012	77	332	25,32	17	66
2013	85	362	33	18	41
2014	96,4	377	36,28	34	45

	Corrente Comercial GÂMBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	21,97	49,973	13,5	10	20
2003	26,97	88	23,8	15,8	26
2004	31	111,94	31,5	13	25
2005	32,98	108,1	37,51	19,63	27
2006	43	115	41,6	17	22
2007	64,99	149	46,59	14	29
2008	52,99	152	45,36	18	32
2009	65,97	161	25	13	23
2010	81,6	164	22	0	16
2011	100,6	-25	25	11	25
2012	75	168	24,68	5	48
2013	83	220	29	16	35
2014	95,6	293	35,72	24	29

	% das exportações destino GÂMBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	5,7	13	3,6	4	6,6
2003	5,6	19	5,1	3,4	6,5
2004	5,6	20	5,8	3,4	5,7
2005	5,3	18	6	3,2	5,1
2006	6,2	20	6	2,9	4,1
2007	7,5	18	5,5	1,9	3,9
2008	6,1	17	5,2	2,3	3,9
2009	7,9	20	3,5	2,5	3,6
2010	10	22	3,2	1,4	3,2
2011	9,4	26	2,4	2,4	3,1
2012	8	26	2,6	1,2	5,9
2013	8,9	31	3,9	1,8	4
2014	8,4	29	3,1	2,5	3,3

	% das importações origem GÂMBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,1	0,07	0,95	18	16
2003	0,1	5,8	0,2	0,81	15
2004	0,1	0,13	1,2	13	15
2005	0,014	0,23	1,1	0,95	13
2006	0	0,56	0,83	6,9	17
2007	0,027	15	0,79	5,5	8,6
2008	0,012	5	1	3,5	5,1
2009	0,026	6,4	3,1	6,7	5,7
2010	0,4	15	4,6	12	10
2011	0,16	21	0	5,8	3,1
2012	0,43	33	0,13	2,6	3,4
2013	0,45	30	0,73	0,59	1,4
2014	0,017	19	0,13	2,2	3,9

	Exportações para GANA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	47	129	202	105	239
2003	78	180	226	118	219
2004	156	365	363	164	234
2005	111	396	346	159	369
2006	114	504	352	197	474
2007	195	806	556	173	411
2008	193	1061	693	249	393
2009	144	836	523	295	323
2010	213	1061	1011	498	388
2011	283	2062	1307	269	607
2012	219	2407	1567	241	729
2013	262	280	1259	258	542
2014	213	4010	1100	258	559

	Importações Origem GANA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	24	26	102	125	165
2003	1	32	68	110	465
2004	1	20	67	110	240
2005	1	42	83	151	217
2006	1	39	106	165	245
2007	2	33	84	120	210
2008	9	76	114	97	149
2009	6	46	101	69	162
2010	1	51	103	65	176
2011	29	258	445	1722	356
2012	30	627	297	1410	245
2013	49	458	326	942	279
2014	108	1060	254	940	388

	Corrente Comercial GANA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	71	155	304	230	404
2003	79	212	294	228	684
2004	157	385	430	274	474
2005	112	438	429	310	586
2006	115	543	458	362	719
2007	197	839	640	293	621
2008	202	1137	807	346	542
2009	150	882	624	364	485
2010	214	1112	1114	563	564

	Saldo Comercial GANA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	23	103	100	-20	74
2003	77	148	158	8	-246
2004	155	345	296	54	-6
2005	110	354	263	8	152
2006	113	465	246	32	229
2007	193	773	472	53	201
2008	184	985	579	152	244
2009	138	790	422	226	161
2010	212	1010	908	433	212

2011	312	2320	1752	1991	963
2012	249	3034	1864	1651	974
2013	311	738	1585	1200	821
2014	321	5070	1354	1198	947

2011	254	1804	862	-1453	251
2012	189	1780	1270	-1169	484
2013	213	-178	933	-684	263
2014	105	2950	846	-682	171

	% das exportações destino GANA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	2,6	4,9	7,3	3,8	7,3
2003	3,5	6	6,6	4,1	6,2
2004	4,5	13	7,7	5,9	6,9
2005	3,9	8,9	6,4	3,6	6,3
2006	3,7	10	6	4,3	5,3
2007	3,8	12	6,4	3,3	5,2
2008	3,2	12	5,8	4,1	4,1
2009	2,9	13	7,3	5,3	4,7
2010	3,1	13	9,9	5,3	4,5
2011	3,1	17	9,5	2,9	4,9
2012	2	20	9,5	2,4	5,1
2013	2	19	6,5	2,4	4
2014	1,4	28	7,4	1,7	3,8

	% das importações origem GANA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	1,7	1,9	7,3	8,9	12
2003	0,06	2,2	4,2	8,3	18
2004	0,02	3,7	6,6	9	12
2005	0,02	2,3	3,9	5,8	5,6
2006	0,03	1,8	4,5	3,7	5,5
2007	0,05	1,1	4,2	5,3	6,5
2008	0,2	1,5	4,1	4,9	6,3
2009	0,3	1,2	2,4	4	4,5
2010	0,1	1,6	3,9	4,2	4,3
2011	0,2	2,5	6,1	13	3,6
2012	0,2	3,8	2,4	1,3	2,5
2013	0,4	3,6	2,1	6,1	2,2
2014	1,1	10	2,5	9,2	3,8

	Exportações para GUINÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	14	56	68	125	39
2003	13	65	29	122	36
2004	16	95	78	134	19
2005	23	117	126	123	42
2006	33	142	89	158	53
2007	35	191	90	187	44
2008	80	241	107	266	150
2009	61	278	79	137	129
2010	56	414	73	153	49
2011	68	629	225	188	79
2012	63	746	133	178	153
2013	45	902	65	169	250
2014	81	670	58	171	52

	Importações Origem GUINÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,01	20	57	80	28
2003	0	9	67	72	1
2004	0	13	73	63	7
2005	0	3	89	141	27
2006	0,2	7	85	113	4
2007	0,4	82	137	135	9
2008	0,1	36	138	384	4
2009	0	5	81	45	0,7
2010	0	49	97	50	3
2011	0	14	103	78	5
2012	0	10	121	95	4
2013	0	73	113	76	2
2014	0,1	41	85	107	4

	Corrente Comercial GUINÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	14,01	76	125	205	67
2003	13	74	96	194	37
2004	16	108	151	197	26

	Saldo Comercial GUINÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	13,99	36	11	45	11
2003	13	56	-38	50	35
2004	16	82	5	71	12

2005	23	120	215	264	69
2006	33,2	149	174	271	57
2007	35,4	273	227	322	53
2008	80,1	277	245	650	154
2009	61	283	160	182	129,7
2010	56	463	170	203	52
2011	68	643	328	266	84
2012	63	756	254	273	157
2013	45	975	178	245	252
2014	81,1	711	143	278	56

2005	23	114	37	-18	15
2006	32,8	135	4	45	49
2007	34,6	109	-47	52	35
2008	79,9	205	-31	-118	146
2009	61	273	-2	92	128,3
2010	56	365	-24	103	46
2011	68	615	122	110	74
2012	63	736	12	83	149
2013	45	829	-48	93	248
2014	80,9	629	-27	64	48

	% das exportações destino GUINÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	1,6	6,4	7,5	14	4,4
2003	1,5	7,8	3,5	15	4,4
2004	1,4	8,3	6,9	12	1,7
2005	1,7	8,9	9,6	9,3	3,2
2006	2,2	9,6	4,6	11	3,6
2007	1,9	11	5	10	2,4
2008	3,2	9,7	4,3	11	6
2009	3,3	15	4,2	7,4	6,9
2010	2,8	21	3,7	7,8	2,5
2011	2,3	21	7,6	6,3	2,7
2012	2	23	4,2	5,6	4,8
2013	1,2	25	1,8	4,6	6,9
2014	2,4	19	1,7	5	1,5

	% das importações origem GUINÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0	1,6	4,5	6,4	2,2
2003	0	1,3	9,1	9,8	0,14
2004	0	1,3	7	6	0,64
2005	0	0,2	6,1	9,7	1,9
2006	0	0,46	6	8	0,28
2007	0	3,8	6,3	6,2	0,42
2008	0	1,6	6,1	17	0,17
2009	0	0,37	8,1	4,5	0,07
2010	0	2,6	5,1	2,7	0,17
2011	0	0,77	5,7	4,3	0,26
2012	0,26	0,67	8,4	6,6	0,25
2013	0	4,2	6,5	4,4	0,13
2014	0	1,3	2,8	0,5	0,12

	Exportações para GUINÉ-BISSAU				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,17	4	2	2	0,9
2003	0,6	17	1	4	1
2004	0,28	9	1	4	1
2005	1	7	2	8	0,7
2006	4	6	4	6	1
2007	11	7	2	13	0,5
2008	8	6	2	11	1
2009	12	23	1	7	0,4
2010	15	9	4	5	1
2011	9	15	11	8	1
2012	3	16	23	8	0,5
2013	5	12	6	7	1
2014	3	17	3	12	66

	Importações Origem GUINÉ-BISSAU				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0	0,1	0,03	0,24	0
2003	0	1	2	0,2	0
2004	0	0,02	25	0,04	0
2005	0	0	0,06	0	0
2006	0	0	0,6	0,06	0,2
2007	0	0,13	0,04	0,11	0,2
2008	0	1	0	0,04	0
2009	0	1	0	0,1	0,02
2010	0,03	3	0	0,1	0
2011	12	4	0,2	0	0
2012	5	6	0	1	0,06
2013	5	15	0	0,02	0
2014	0,07	45	0,01	0,5	0

	Corrente Comercial GUINÉ-BISSAU				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,17	4,1	2,03	2,24	0,9
2003	0,6	18	3	4,2	1
2004	0,28	9,02	26	4,04	1
2005	1	7	2,06	8	0,7
2006	4	6	4,6	6,06	1,2
2007	11	7,13	2,04	13,11	0,7
2008	8	7	2	11,04	1
2009	12	24	1	7,1	0,42
2010	15,03	12	4	5,1	1
2011	21	19	11,2	8	1
2012	8	22	23	9	0,56
2013	10	27	6	7,02	1
2014	3,07	62	3,01	12,5	66

	Saldo Comercial GUINÉ-BISSAU				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,17	3,9	1,97	1,76	0,9
2003	0,6	16	-1	3,8	1
2004	0,28	8,98	-24	3,96	1
2005	1	7	1,94	8	0,7
2006	4	6	3,4	5,94	0,8
2007	11	6,87	1,96	12,89	0,3
2008	8	5	2	10,96	1
2009	12	22	1	6,9	0,38
2010	14,97	6	4	4,9	1
2011	-3	11	10,8	8	1
2012	-2	10	23	7	0,44
2013	0	-3	6	6,98	1
2014	2,93	-28	2,99	11,5	66

	% das exportações destino G. BISSAU				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,2	4,8	2,6	2,3	1,1
2003	0,48	14	1	3	1
2004	0,22	7,6	0,78	2,8	1,1
2005	0,5	3,3	0,96	4,1	0,36
2006	2,4	3,7	2,3	3,6	0,79
2007	5,4	3,6	0,9	6,5	0,23
2008	3,5	2,6	0,96	4,6	0,46
2009	4	7,9	0,49	2,5	0,27
2010	6,5	4,1	1,9	2,4	0,44
2011	2,8	4,8	3,6	2,7	0,38
2012	0,93	5,2	7,5	2,6	0,18
2013	2,2	5,3	2,8	3,2	0,43
2014	0,64	4,2	0,7	3	17

	% das importações origem G. BISSAU				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,045	28	0,024	0,15	0
2003	0	0,85	1,6	0,2	0
2004	0	0,02	22	0	0
2005	0	0,2	0,05	0	0
2006	0	0	0,62	0,1	0,3
2007	0	0,8	0	0	0,2
2008	0,03	1,4	0	0,12	0
2009	0	2,1	0	0,062	0
2010	3,3	0,98	0,05	0	0
2011	3	0,87	0,05	0	0
2012	2,8	3,4	0	0,67	0
2013	1,7	5	0,044	0	0,023
2014	0,03	18	0	0,22	0

	Exportações para G. EQUATORIAL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	3	3	107	38	52
2003	3	5	331	89	176
2004	4	10	211	42	59
2005	7	19	246	63	68
2006	11	40	542	89	81
2007	34	90	118	114	77
2008	42	263	149	169	79
2009	45	336	261	163	67
2010	47	375	240	228	175

	Importações Origem G. EQUATORIAL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	4	281	475	86	2
2003	12	275	834	23	1
2004	12	810	1090	57	2
2005	258	1190	1460	196	3
2006	82	2130	1590	167	10
2007	186	1490	1630	599	3
2008	329	2000	3070	1080	1
2009	228	918	2250	300	44
2010	456	527	2010	338	5

2011	67	266	253	267	97
2012	90	348	195	159	86
2013	63	357	713	152	75
2014	56	349	233	135	96

2011	522	1460	1060	537	434
2012	166	1580	1510	2200	417
2013	872	2190	815	1370	1650
2014	999	2880	219	900	1750

	Corrente Comercial G. EQUATORIAL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	7	284	582	124	54
2003	15	280	1165	112	177
2004	16	820	1301	99	61
2005	265	1209	1706	259	71
2006	93	2170	2132	256	91
2007	220	1580	1748	713	80
2008	371	2263	3219	1249	80
2009	273	1254	2511	463	111
2010	503	902	2250	566	180
2011	589	1726	1313	804	531
2012	256	1928	1705	2359	503
2013	935	2547	1528	1522	1725
2014	1055	3229	452	1035	1846

	Saldo Comercial G. EQUATORIAL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	-1	-278	-368	-48	50
2003	-9	-270	-503	66	175
2004	-8	-800	-879	-15	57
2005	-251	-1171	-1214	-133	65
2006	-71	-2090	-1048	-78	71
2007	-152	-1400	-1512	-485	74
2008	-287	-1737	-2921	-911	78
2009	-183	-582	-1989	-137	23
2010	-409	-152	-1770	-110	170
2011	-455	-1194	-807	-270	-337
2012	-76	-1232	-1315	-2041	-331
2013	-809	-1833	-102	-1218	-1575
2014	-943	-2531	14	-765	-1654

	% das exportações destino G. EQUA.				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,85	0,69	26	9,2	13
2003	0,25	0,43	32	8,5	17
2004	0,54	1,5	32	6,3	8,8
2005	0,7	1,9	25	6,4	6,9
2006	0,7	2,9	39	6,4	5,8
2007	2,7	7,1	9,2	8,9	6
2008	2,6	16	9,3	10	4,9
2009	0,87	6,5	5	3,1	1,3
2010	0,95	7,5	4,8	4,6	3,5
2011	2,1	8,2	7,8	8,3	3
2012	4,1	16	8,8	7,2	3,9
2013	2,3	13	26	5,6	2,8
2014	2,6	16	11	6,1	4,4

	% das importações origem G. EQUA.				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,23	17	30	5,3	0,14
2003	33	9	27	0,75	0,03
2004	0,38	26	35	1,8	0,06
2005	4,8	22	27	3,6	0,05
2006	1,3	32	24	2,5	0,15
2007	2,5	20	22	8	0,04
2008	2,6	16	24	8,4	0
2009	3	12	30	3,9	0,58
2010	5,7	6,6	25	4,2	0,05
2011	4,9	14	9,9	5	4
2012	1,3	12	12	17	3,2
2013	1,3	12	12	17	3,2
2014	8,6	25	1,9	7,7	15

	Exportações para LIBÉRIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	1	29	23	439	8
2003	2	26	28	22	8
2004	28	182	50	61	15

	Importações origem LIBÉRIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U
2002	0,08	0	43	97	4
2003	0,08	0	58	53	11
2004	0,1	14	85	12	10

2005	9	149	64	32	21
2006	11	530	59	13	21
2007	16	803	65	20	28
2008	16	1140	139	42	32
2009	13	566	84	60	23
2010	18	1640	175	49	15
2011	35	4970	173	34	30
2012	31	1090	220	28	30
2013	26	928	154	28	26
2014	23	1090	159	26	26

2005	0,1	12	92	15	11
2006	0,1	2	137	19	10
2007	0,02	3	113	16	18
2008	0,08	5	141	20	7
2009	0,3	3	79	7	5
2010	2	19	149	8	8
2011	3	37	153	16	10
2012	3	191	137	28	5
2013	4	139	93	66	5
2014	2	243	79	56	1

Corrente Comercial LIBÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1,08	29	66	536	12
2003	2,08	26	86	75	19
2004	28,1	196	135	73	25
2005	9,1	161	156	47	32
2006	11,1	532	196	32	31
2007	16,02	806	178	36	46
2008	16,08	1145	280	62	39
2009	13,3	569	163	67	28
2010	20	1659	324	57	23
2011	38	5007	326	50	40
2012	34	1281	357	56	35
2013	30	1067	247	94	31
2014	25	1333	238	82	27

Saldo Comercial LIBÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,92	29	-20	342	4
2003	1,92	26	-30	-31	-3
2004	27,9	168	-35	49	5
2005	8,9	137	-28	17	10
2006	10,9	528	-78	-6	11
2007	15,98	800	-48	4	10
2008	15,92	1135	-2	22	25
2009	12,7	563	5	53	18
2010	16	1621	26	41	7
2011	32	4933	20	18	20
2012	28	899	83	0	25
2013	22	789	61	-38	21
2014	21	847	80	-30	25

% das exportações destino LIBÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,03	0,79	0,61	12	0,23
2003	0,06	0,76	0,81	0,64	0,23
2004	0,72	4,7	1,3	1,6	0,38
2005	0,19	3,3	1,4	0,71	0,46
2006	0,19	9,2	1	0,23	0,37
2007	0,26	13	1	0,31	0,44
2008	0,19	14	1,7	0,51	0,38
2009	0,19	8,2	1,2	0,88	0,34
2010	0,18	17	1,8	0,5	0,15
2011	0,19	27	0,95	0,19	0,17
2012	0,43	15	3,1	0,4	0,42
2013	0,43	15	2,5	0,46	0,43

% das importações origem LIBÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,01	0	6,4	14	0,53
2003	0,24	0	6,6	6	1,2
2004	0,01	1,7	11	1,5	1,2
2005	0,01	1,3	10	1,7	1,2
2006	0	0,12	9,4	1,3	0,66
2007	0	0,4	16	2,3	2,6
2008	0	0,5	15	2,1	0,75
2009	0,02	0,26	6,1	0,53	0,4
2010	0,28	2,3	18	0,95	0,93
2011	0,34	4,9	20	2,1	1,4
2012	0,3	18	13	2,7	0,46
2013	0,34	12	8,2	5,8	0,41

2014	0,37	18	2,6	0,43	0,42
------	------	----	-----	------	------

2014	0,2	27	8,8	6,2	0,14
------	-----	----	-----	-----	------

	Exportações para NAMÍBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	3	12	26	14	34
2003	7	18	15	9	18
2004	13	28	18	5	63
2005	14	40	20	5	27
2006	11	97	42	9	24
2007	16	101	55	114	45
2008	25	153	95	19	373
2009	56	331	97	37	316
2010	26	205	73	26	300
2011	26	267	52	39	230
2012	12	288	45	30	173
2013	8	235	141	24	119
2014	13	336	209	32	91

	Importações origem NAMÍBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0	4	40	82	315
2003	0	6	35	23	136
2004	0	32	223	250	529
2005	0	45	263	17	514
2006	0	49	82	54	865
2007	0	123	102	106	683
2008	0	248	261	127	710
2009	0	289	265	149	609
2010	0	170	267	244	736
2011	0	127	412	136	849
2012	0	148	201	209	632
2013	0	143	216	231	135
2014	43	179	218	108	57

	Corrente Comercial NAMÍBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	3	16	66	96	349
2003	7	24	50	32	154
2004	13	60	241	255	592
2005	14	85	283	22	541
2006	11	146	124	63	889
2007	16	224	157	220	728
2008	25	401	356	146	1083
2009	56	620	362	186	925
2010	26	375	340	270	1036
2011	26	394	464	175	1079
2012	12	436	246	239	805
2013	8	378	357	255	254
2014	56	515	427	140	148

	Saldo Comercial NAMÍBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	3	8	-14	-68	-281
2003	7	12	-20	-14	-118
2004	13	-4	-205	-245	-466
2005	14	-5	-243	-12	-487
2006	11	48	-40	-45	-841
2007	16	-22	-47	8	-638
2008	25	-95	-166	-108	-337
2009	56	42	-168	-112	-293
2010	26	35	-194	-218	-436
2011	26	140	-360	-97	-619
2012	12	140	-156	-179	-459
2013	8	92	-75	-207	-16
2014	-30	157	-9	-76	34

	% das exportações destino NAMÍBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,22	0,89	0,89	1,11	2,62
2003	0,48	1,28	1,28	0,63	1,23
2004	0,55	1,17	1,17	0,19	2,58
2005	0,54	1,59	1,59	0,21	1,07
2006	0,38	3,46	1,49	0,33	0,84
2007	0,39	2,52	1,36	2,83	1,12

	% das importações origem NAMÍBIA				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0	0,29	3,15	6,42	24,56
2003	0,01	0,44	2,7	1,8	10,41
2004	0	1,25	8,75	9,82	20,8
2005	0	1,67	9,63	0,62	18,87
2006	0	1,45	2,42	1,59	25,63
2007	0	3,05	2,53	2,63	16,9

2008	0,54	3,27	2,02	0,41	7,96
2009	0,91	5,33	1,4	0,59	5,09
2010	0,44	3,43	1,22	0,44	5,02
2011	0,4	4,14	0,81	0,6	3,56
2012	0,16	4,03	0,63	0,42	2,42
2013	0,11	3,11	1,87	0,32	1,57
2014	0,16	3,94	2,45	0,38	1,06

2008	0	5,24	5,51	2,68	15,01
2009	0	4,93	4,52	2,53	10,37
2010	0	2,91	4,57	4,18	12,58
2011	0	2,15	6,68	2,31	14,38
2012	0,01	2,74	3,74	3,88	11,75
2013	0,01	2,26	3,4	3,64	2,13
2014	0,72	2,99	3,4	1,8	0,95

EXPORTAÇÕES para NIGÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	523	1090	1230	904	1190
2003	488	1770	1750	1010	1370
2004	503	1720	1520	924	1360
2005	951	2300	1590	1290	1420
2006	1500	3850	3000	1930	2140
2007	1990	4150	3440	1630	2170
2008	1720	6220	3720	2110	2380
2009	1380	6000	3100	2120	1960
2010	1380	6920	5250	2520	2060
2011	1560	9820	5300	2910	2440
2012	1940	9020	5060	1750	2300
2013	1150	11600	5890	2120	2500
2014	1030	13600	5540	2020	2280

IMPORTAÇÕES origem NIGÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1088	108	6190	1060	111
2003	1520	80	9830	1400	175
2004	3100	406	15000	1030	180
2005	2350	462	22100	1330	241
2006	3450	250	25600	2550	334
2007	4710	599	29900	1790	734
2008	6010	486	39300	4170	1440
2009	4260	873	17400	2730	1040
2010	5360	1090	28500	3680	1120
2011	8540	2150	30500	5850	3280
2012	8190	1410	21100	5100	6150
2013	9170	1580	10900	5060	4500
2014	8770	2530	4310	5480	5210

CORRENTE de COMÉRCIO com a NIGÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1611	1198	7420	1964	1301
2003	2008	1850	11580	2410	1545
2004	3603	2126	16520	1954	1540
2005	3301	2762	23690	2620	1661
2006	4950	4100	28600	4480	2474
2007	6700	4749	33340	3420	2904
2008	7730	6706	43020	6280	3820
2009	5640	6873	20500	4850	3000
2010	6740	8010	33750	6200	3180
2011	10100	11970	35800	8760	5720
2012	10130	10430	26160	6850	8450
2013	10320	13180	16790	7180	7000
2014	9800	16130	9850	7500	7490

SALDO Comercial com a NIGÉRIA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	-565	982	-4960	-156	1079
2003	-1032	1690	-8080	-390	1195
2004	-2597	1314	-13480	-106	1180
2005	-1399	1838	-20510	-40	1179
2006	-1950	3600	-22600	-620	1806
2007	-2720	3551	-26460	-160	1436
2008	-4290	5734	-35580	-2060	940
2009	-2880	5127	-14300	-610	920
2010	-3980	5830	-23250	-1160	940
2011	-6980	7670	-25200	-2940	-840
2012	-6250	7610	-16040	-3350	-3850
2013	-8020	10020	-5010	-2940	-2000
2014	-7740	11070	1230	-3460	-2930

% das exportações destino NIGÉRIA				
Brasil	China	EUA	França	R.U.

% das importações origem NIGÉRIA				
Brasil	China	EUA	França	R.U.

2002	3,9	8,1	9,1	6,7	8,9
2003	2,8	10	10	5,9	8
2004	3,4	12	10	6,3	9,3
2005	5,2	13	8,8	7,1	7,8
2006	5,3	13	11	6,8	7,5
2007	5,4	11	9,4	4,5	5,9
2008	3,8	14	8,1	4,6	5,2
2009	3,1	13	7,1	4,7	4,4
2010	2,6	14	11	5,1	4,2
2011	2,4	15	8,3	4,6	3,8
2012	4,1	19	11	3,7	4,8
2013	2,1	22	11	4	4,8
2014	2	26	11	3,9	4,3

2002	5,7	0,56	32	5,5	0,58
2003	5,9	0,31	38	5,4	0,68
2004	10	1,3	49	3,4	0,54
2005	5,7	1,1	53	3,2	0,58
2006	5,8	0,42	43	4,3	0,57
2007	7,5	0,95	47	2,8	1,2
2008	6,8	0,55	44	5,3	1,6
2009	7,4	1,5	30	4,8	1,8
2010	6	1,2	32	4,1	1,3
2011	6,8	1,7	24	4,7	2,6
2012	6,6	1,1	17	4,1	5
2013	10	1,7	11	5,3	4,7
2014	8,8	2,5	4,3	5,5	5,2

	Exportações para RD CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	2	18	20	78	7
2003	9	25	27	120	13
2004	13	37	57	120	12
2005	17	50	59	129	20
2006	19	69	67	174	29
2007	35	93	90	188	23
2008	53	233	108	180	25
2009	54	320	68	226	20
2010	51	471	78	224	22
2011	81	822	151	239	36
2012	46	820	185	261	39
2013	73	947	141	291	52
2014	37	1350	167	205	53

	Importações Origem RD CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,5	12	159	32	1
2003	0,2	26	129	28	17
2004	0,4	96	96	14	17
2005	0,4	172	129	112	11
2006	117	354	9	6	2
2007	156	451	191	127	1
2008	4	1560	247	53	5
2009	5	1110	292	26	26
2010	13	2460	468	29	34
2011	96	3060	534	26	18
2012	16	3340	18	10	33
2013	17	2620	66	18	41
2014	19	2710	116	15	3

	Corrente de Comércio RD CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	2,5	30	179	110	8
2003	9,2	51	156	148	30
2004	13,4	133	153	134	29
2005	17,4	222	188	241	31
2006	136	423	76	180	31
2007	191	544	281	315	24
2008	57	1793	355	233	30
2009	59	1430	360	252	46
2010	64	2931	546	253	56
2011	177	3882	685	265	54
2012	62	4160	203	271	72

	Saldo Comercial RD CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1,5	6	-139	46	6
2003	8,8	-1	-102	92	-4
2004	12,6	-59	-39	106	-5
2005	16,6	-122	-70	17	9
2006	-98	-285	58	168	27
2007	-121	-358	-101	61	22
2008	49	-1327	-139	127	20
2009	49	-790	-224	200	-6
2010	38	-1989	-390	195	-12
2011	-15	-2238	-383	213	18
2012	30	-2520	167	251	6

2013	90	3567	207	309	93
2014	56	4060	283	220	56

2013	56	-1673	75	273	11
2014	18	-1360	51	190	50

	% das exportações destino RD CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,32	2,4	2,7	10	0,94
2003	1,1	3	3,2	14	1,5
2004	1,1	3	4,7	9,9	0,96
2005	1,1	3,1	3,7	8,1	1,3
2006	0,63	2,3	2,3	5,9	0,97
2007	1,3	3,3	3,2	6,7	0,81
2008	1,4	6,2	2,8	4,8	0,66
2009	1,7	10	2,2	7,2	0,63
2010	1,2	11	1,8	5,3	0,51
2011	1,6	16	3	4,8	0,72
2012	0,78	14	3,2	4,5	0,67
2013	1,1	14	2,1	7,4	0,79
2014	0,58	21	2,6	3,2	0,82

	% das importações origem RD CONGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,08	2,2	29	5,9	0,18
2003	0,07	8,1	41	9	5,4
2004	0,07	19	19	2,7	3,4
2005	0	22	17	14	1,4
2006	14	43	1,1	0,74	0,23
2007	8,1	24	10	6,6	0,06
2008	0,11	44	7	1,5	0,14
2009	0,18	43	11	1	1
2010	0,26	48	9,1	0,56	0,66
2011	1,6	49	8,6	0,41	0,28
2012	0,25	54	0,28	0,15	0,53
2013	0,24	37	0,92	0,25	0,58
2014	0,28	40	1,7	0,22	0,03

	Exportações para SÃO TOMÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,1	0,15	2	1	4
2003	0,2	0,19	0,77	2	0,77
2004	0,36	0,23	3	2	0,76
2005	0,82	0,53	7	1	0,6
2006	0,79	1	4	14	0,54
2007	1	2	5	1	0,37
2008	2	2	3	1	0,16
2009	11	3	0,95	1	0,37
2010	1	3	1	1	0,39
2011	2	3	11	6	0,64
2012	0,9	4	3	2	0,5
2013	1	5	5	1	0,61
2014	0,84	7	5	2	0,56

	Importações Origem SÃO TOMÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,05	0,008	0,07	0,98	0,02
2003	0,12	0,02	0,29	1	0,16
2004	0,4	1	0,08	2	0
2005	0,1	1	0,2	2	0
2006	0	0	0,17	2	0,01
2007	0	0	0,4	3	0
2008	0,02	0,01	0,1	2	0
2009	0,02	0	0,13	2	0,08
2010	0,02	0	0,3	2	0,16
2011	0	0	0,76	1	0,02
2012	0,04	0	0,57	0,81	0
2013	0,1	0	0,22	1	0
2014	0,05	0,008	0,66	3	0

	Corrente de Comércio SÃO TOMÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,15	0,158	2,07	1,98	4,02
2003	0,32	0,21	1,06	3	0,93
2004	0,76	1,23	3,08	4	0,76
2005	0,92	1,53	7,2	3	0,6
2006	0,79	1	4,17	16	0,55

	Saldo Comercial SÃO TOMÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,05	0,142	1,93	0,02	3,98
2003	0,08	0,17	0,48	1	0,61
2004	-0,04	-0,77	2,92	0	0,76
2005	0,72	-0,47	6,8	-1	0,6
2006	0,79	1	3,83	12	0,53

2007	1	2	5,4	4	0,37
2008	2,02	2,01	3,1	3	0,16
2009	11,02	3	1,08	3	0,45
2010	1,02	3	1,3	3	0,55
2011	2	3	11,76	7	0,66
2012	0,94	4	3,57	2,81	0,5
2013	1,1	5	5,22	2	0,61
2014	0,89	7,008	5,66	5	0,56

2007	1	2	4,6	-2	0,37
2008	1,98	1,99	2,9	-1	0,16
2009	10,98	3	0,82	-1	0,29
2010	0,98	3	0,7	-1	0,23
2011	2	3	10,24	5	0,62
2012	0,86	4	2,43	1,19	0,5
2013	0,9	5	4,78	0	0,61
2014	0,79	6,992	4,34	-1	0,56

	% das exportações destino S. TOMÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,17	0,26	3,1	2,5	7
2003	0,4	0,3	1,2	2,9	1,2
2004	0,54	0,35	4,6	2,5	1,1
2005	1,1	0,7	9,2	1,9	0,8
2006	0,79	1,1	3,9	14	0,54
2007	1,2	2,2	5,4	1,3	0,8
2008	1,2	1,5	2,3	1,1	0,12
2009	8,5	2	0,73	0,83	0,29
2010	0,75	1,9	0,8	0,7	0,24
2011	1,1	2	7,3	3,7	0,42
2012	0,6	2,6	2	1,6	0,34
2013	0,65	3,2	2,8	0,72	0,36
2014	0,47	3,8	2,5	0,91	0,31

	% das importações origem S. TOMÉ				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,33	0,05	0,45	6,1	0,01
2003	0,79	0,18	1,9	7,9	0,01
2004	2,7	8,7	0,58	14	0,06
2005	0,77	9,7	1,6	14	0
2006	0,01	0,01	0,88	10	0,07
2007	0,02	0,01	2,7	21	0,04
2008	0,14	0,11	0,7	12	0,04
2009	0,01	0	0,66	12	0,08
2010	0,12	0,04	1,5	7,3	0,77
2011	0	0	3,1	4,3	0,1
2012	0,28	0	3,4	4,9	0
2013	0,8	0,02	1,9	8,3	0
2014	0,29	0,04	3,6	14	0,01

	Exportações para SENEGAL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	34	44	75	447	61
2003	68	74	118	585	64
2004	91	106	115	690	79
2005	146	143	166	747	193
2006	89	186	140	883	251
2007	175	314	141	1080	143
2008	194	433	155	1140	5,6
2009	151	422	166	942	207
2010	138	433	162	936	351
2011	223	464	324	1110	43
2012	135	476	188	984	527
2013	129	997	197	910	500
2014	96	703	174	1070	278

	Importações Origem SENEGAL				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1	1	4	134	11
2003	0,13	16	11	152	8
2004	1	5	5	147	12
2005	0,05	16	18	174	13
2006	0,32	11	24	143	14
2007	0,54	19	20	169	22
2008	11	6	16	177	17
2009	1	33	7	142	86
2010	0,47	48	5	127	29
2011	2	59	8	151	56
2012	1	42	19	102	44
2013	4	38	15	113	40
2014	5	44	45	132	54

Corrente de Comércio SENEGAL

Saldo Comercial SENEGAL

	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	35	45	79	581	72
2003	68,13	90	129	737	72
2004	92	111	120	837	91
2005	146,05	159	184	921	206
2006	89,32	197	164	1026	265
2007	175,54	333	161	1249	165
2008	205	439	171	1317	22,6
2009	152	455	173	1084	293
2010	138,47	481	167	1063	380
2011	225	523	332	1261	99
2012	136	518	207	1086	571
2013	133	1035	212	1023	540
2014	101	747	219	1202	332

	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	33	43	71	313	50
2003	67,87	58	107	433	56
2004	90	101	110	543	67
2005	145,95	127	148	573	180
2006	88,68	175	116	740	237
2007	174,46	295	121	911	121
2008	183	427	139	963	-11,4
2009	150	389	159	800	121
2010	137,53	385	157	809	322
2011	221	405	316	959	-13
2012	134	434	169	882	483
2013	125	959	182	797	460
2014	91	659	129	938	224

% das exportações destino SENEGAL					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1,5	1,9	3,3	20	2,7
2003	2,6	2,8	4,5	22	2,4
2004	3	3,5	3,8	23	2,6
2005	3,8	3,8	4,4	20	51
2006	2,2	4,6	3,5	22	6,3
2007	3,3	6	2,7	21	2,7
2008	2,7	6,1	2,2	16	5,6
2009	3	8,3	3,3	18	4,1
2010	2,6	8,2	3,1	18	6,7
2011	3,2	6,7	4,6	16	6,2
2012	1,8	6,3	2,5	13	7
2013	1,6	12	2,4	11	6,2
2014	1,3	9,3	2,3	14	3,7

% das importações origem SENEGAL					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,13	0,1	0,36	12	0,94
2003	0,01	1,3	0,8	12	0,63
2004	0,09	0,38	0,33	10	0,82
2005	0	0,99	1,2	11	0,84
2006	0,02	0,67	1,5	9,1	0,88
2007	0,03	1	1,1	9,3	1,2
2008	0,43	0,25	0,61	6,9	3,1
2009	0,06	1,4	0,28	6,2	3,7
2010	0,01	1,9	0,19	127	1,1
2011	0,05	1,8	0,23	4,7	1,7
2012	0,03	1,3	0,57	102	1,3
2013	0,37	3,3	1,3	9,8	3,4
2014	0,19	1,5	1,5	4,5	1,8

Exportações para SERRA LEOA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	5	15	26	14	37
2003	4	16	23	39	47
2004	7	28	34	19	42
2005	8	29	34	13	46
2006	10	39	34	21	31
2007	17	42	49	15	32
2008	20	11	52	23	43
2009	15	55	36	35	31

Importações Origem SERRA LEOA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,01	0,2	2	37	3
2003	0,01	0,2	3	43	10
2004	0,01	1	5	25	3
2005	0,01	1	4	13	2
2006	0,04	0,86	34	20	7
2007	0,25	5	53	33	5
2008	0,3	5	46	31	7
2009	0,2	9	25	30	16

2010	14	92	55	25	57
2011	48	225	95	43	101
2012	56	181	88	45	106
2013	52	141	77	40	113
2014	46	189	99	52	132

2010	0,06	9	23	14	13
2011	0,1	25	15	17	23
2012	0,2	411	10	28	12
2013	1	1210	29	22	13
2014	0,06	1650	27	25	14

Corrente de Comércio SERRA LEOA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	5,01	15,2	28	51	40
2003	4,01	16,2	26	82	57
2004	7,01	29	39	44	45
2005	8,01	30	38	26	48
2006	10,04	39,86	68	41	38
2007	17,25	47	102	48	37
2008	20,3	16	98	54	50
2009	15,2	64	61	65	47
2010	14,06	101	78	39	70
2011	48,1	250	110	60	124
2012	56,2	592	98	73	118
2013	53	1351	106	62	126
2014	46,06	1839	126	77	146

Saldo Comercial SERRA LEOA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	4,99	14,8	24	-23	34
2003	3,99	15,8	20	-4	37
2004	6,99	27	29	-6	39
2005	7,99	28	30	0	44
2006	9,96	38,14	0	1	24
2007	16,75	37	-4	-18	27
2008	19,7	6	6	-8	36
2009	14,8	46	11	5	15
2010	13,94	83	32	11	44
2011	47,9	200	80	26	78
2012	55,8	-230	78	17	94
2013	51	-1069	48	18	100
2014	45,94	-1461	72	27	118

% das exportações destino SERRA LEOA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,44	1,2	2,1	1,2	3
2003	0,88	3,3	4,6	7,8	9,4
2004	1,6	6,4	7,6	4,4	9,5
2005	1,4	5,4	6,2	2,4	8,5
2006	2,2	8,6	7,5	4,6	6,9
2007	2,9	7,3	8,5	2,6	5,5
2008	2,7	11	7,3	3,2	6
2009	2,5	9	5,9	5,8	5,2
2010	1,9	13	7,5	25	7,8
2011	3,4	16	6,8	3,1	7,2
2012	4,3	14	6,8	3,5	8,2
2013	4,3	12	6,4	3,3	9,3
2014	1,9	8	4,1	2,2	5,6

% das importações origem SERRA LEOA					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,15	0,1	1,2	19	1,5
2003	0,15	0,2	2,5	41	9,1
2004	0,15	1,4	4,3	24	3,3
2005	0,01	1,4	4,7	15	2
2006	0,01	0,32	13	7,1	0,7
2007	0,06	1,3	14	8,7	1,4
2008	0,1	1,5	14	9,6	2,1
2009	0,07	3,3	8,6	10	5,5
2010	0,02	3,7	9,4	5,9	5,3
2011	0,03	7,3	4,4	4,7	6,5
2012	0,02	53	1,3	3,7	1,6
2013	0,06	81	1,9	1,5	0,89
2014	0,01	77	1,3	1,1	0,67

Exportações para TOGO					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	4	112	21	162	38
2003	8	224	17	189	59

Importações Origem TOGO					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,67	5	3	10	2
2003	6	20	12	13	1

2004	18	358	25	184	48
2005	30	499	28	224	161
2006	31	704	108	209	257
2007	39	1150	249	279	64
2008	44	933	106	249	76
2009	87	1030	116	243	33
2010	74	895	171	236	31
2011	167	1170	201	350	153
2012	86	2350	409	477	412
2013	88	1780	832	536	133
2014	44	2480	1010	967	299

2004	6	4	2	27	0,5
2005	8	25	9	19	2
2006	4	20	3	16	0,68
2007	9	21	7	12	1
2008	11	27	12	25	2
2009	0,06	42	7	22	1
2010	6	58	9	26	1
2011	6	83	30	34	2
2012	3	65	48	17	0,95
2013	0	90	8	55	4
2014	0	156	5	11	2

	Corrente Comercial TOGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	4,67	117	24	172	40
2003	14	244	29	202	60
2004	24	362	27	211	48,5
2005	38	524	37	243	163
2006	35	724	111	225	257,68
2007	48	1171	256	291	65
2008	55	960	118	274	78
2009	87,06	1072	123	265	34
2010	80	953	180	262	32
2011	173	1253	231	384	155
2012	89	2415	457	494	412,95
2013	88	1870	840	591	137
2014	44	2636	1015	978	301

	Saldo Comercial TOGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	3,33	107	18	152	36
2003	2	204	5	176	58
2004	12	354	23	157	47,5
2005	22	474	19	205	159
2006	27	684	105	193	256,32
2007	30	1129	242	267	63
2008	33	906	94	224	74
2009	86,94	988	109	221	32
2010	68	837	162	210	30
2011	161	1087	171	316	151
2012	83	2285	361	460	411,05
2013	88	1690	824	481	129
2014	44	2324	1005	956	297

	% das exportações destino TOGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,33	9	1,7	13	3
2003	0,52	15	1,1	13	3,9
2004	0,99	20	1,4	10	2,7
2005	1,4	24	1,3	11	7,6
2006	1,2	28	4,3	8,4	10
2007	1	30	6,5	7,3	1,7
2008	1,4	29	3,3	7,7	2,3
2009	2,8	33	3,8	7,9	1,1
2010	2,4	29	5,5	7,6	0,99
2011	3,7	26	4,4	7,7	3,4
2012	0,94	26	4,5	5,2	4,5
2013	0,95	19	9	5,8	1,4
2014	0,33	20	8	7,7	2,4

	% das importações origem TOGO				
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	0,17	1,2	0,77	2,3	0,5
2003	0,69	2,2	1,3	1,4	0,11
2004	0,94	6,6	0,31	4,1	0,08
2005	1	3,4	1,2	1	0,3
2006	0,69	3,4	0,47	2,7	0,12
2007	0,78	1,8	0,56	1	0,1
2008	0,5	1,3	0,53	1,1	0,08
2009	0	3,9	0,62	2,1	0,12
2010	0,45	4,5	0,73	2	0,12
2011	0,33	4,9	1,8	2	0,13
2012	0,16	3,5	2,6	0,92	0,05
2013	0	5	0,47	3	0,2
2014	0	7,8	0,27	0,56	0,11

TOTAL					
Exportações para ZOPACAS					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1397,27	3388,15	5719	5533	4475,9
2003	1760,8	5400,19	6947,77	7094	5454,77
2004	2400,64	7582,23	7692	8567	5773,76
2005	3452,82	10209,53	8514	8889	6111,3
2006	4395,79	15493	11834	10278	7550,54
2007	5901	19696	13142	11315	7961,87
2008	6633	26123	15386	11611	8336,76
2009	5102	23253	11895,95	10580	6905,77
2010	4817	28746	15634	11693	8190,39
2011	6146	42541	18497	13507	9572,64
2012	6389,9	40084	18289	9108	9350
2013	5577	43925	19793	11890	9099,61
2014	4849,84	52038	19105	12360	8860,56

TOTAL					
Importações Origen ZOPACAS					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	1428,65	2306,335	14489,6	4261,82	3433,02
2003	1813,87	4369,22	21559,49	4886,6	4361,16
2004	3387,71	8386,08	29503,28	5661,24	5554,5
2005	3019,18	11480,9	42412,25	7000,87	6419,7
2006	4759,16	17940,86	49565,37	8586,06	6705,59
2007	6660,22	22611,14	57025,72	9814,11	7412,7
2008	9148,97	34730,02	76967,14	14558,24	8641,9
2009	5265,97	25008	38999,33	9775,1	5961
2010	7291,78	36841,01	55842,6	9588,5	6370,38
2011	10570,5	46879,02	61180,96	13037,4	9612,32
2012	9382,25	52611	44046,89	13097,31	12582,01
2013	11465,8	55370	30532,22	12158,02	11697,1
2014	11644,48	55292,01	19306,95	12132,7	12340,06

TOTAL					
Corrente Comercial ZOPACAS					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	2825,92	5694,485	20208,6	9794,82	7908,92
2003	3574,67	9769,41	28507,26	11980,6	9815,93
2004	5788,35	15968,31	37195,28	14228,24	11328,26
2005	6472	21690,43	50926,25	15889,87	12531
2006	9154,95	33433,86	61399,37	18864,06	14256,13
2007	12561,22	42307,14	70167,72	21129,11	15374,57

2008	15781,97	60853,02	92353,14	26169,24	16978,66
2009	10367,97	48261	50895,28	20355,1	12866,77
2010	12108,78	65587,01	71476,6	21281,5	14560,77
2011	16716,5	89420,02	79677,96	26544,4	19184,96
2012	15772,15	92695	62335,89	22205,31	21932,01
2013	17042,8	99295	50325,22	24048,02	20796,71
2014	16494,32	107330	38411,95	24492,7	21200,62

TOTAL					
Saldo Comercial ZOPACAS					
	Brasil	China	EUA	França	R.U.
2002	-31,38	1081,815	-8770,6	1271,18	1042,88
2003	-53,07	1030,97	-14611,7	2207,4	1093,61
2004	-987,07	-803,85	-21811,3	2905,76	219,26
2005	433,64	-1271,37	-33898,3	1888,13	-308,4
2006	-363,37	-2447,86	-37731,4	1691,94	844,95
2007	-759,22	-2915,14	-43883,7	1500,89	549,17
2008	-2515,97	-8607,02	-61581,1	-2947,24	-305,14
2009	-163,97	-1755	-27103,4	804,9	944,77
2010	-2474,78	-8095,01	-40208,6	2104,5	1820,01
2011	-4424,5	-4338,02	-42684	469,6	-39,68
2012	-2992,35	-12527	-25757,9	-3989,31	-3232,01
2013	-5888,8	-11445	-10739,2	-268,02	-2597,49
2014	-6794,64	-3254,01	-201,95	227,3	-3479,5

Anexo V – Participação % dos países seleccionados no comércio com parceiros africanos (2002-2014)

Obs: dados em vermelho representam perda de participação em relação ao ano base 2002; dados em verde representam ganho de participação.

BRASIL				
	% nas exportações		% nas importações	
	2002	2014	2002	2014
África do Sul	0,77	0,70	1,78	1,37
Angola	6,90	4,90	0,18	1,80
Benim	0,70	2,00	0,30	0,06
Cabo Verde	3,48	3,28	0,00	0,48
Camarões	0,77	1,20	0,03	0,08

Congo	0,64	2,10	2,80	0,01
Costa do Marfim	1,11	0,64	0,40	0,45
Gabão	0,30	1,20	2,00	0,00
Gâmbia	5,70	8,40	0,10	0,01
Gana	2,60	1,40	1,70	1,10
Guiné	1,60	2,40	0,00	0,00
Guiné-Bissau	0,20	0,64	0,05	0,03
Guiné Equatorial	0,85	2,60	0,23	8,60
Libéria	0,03	0,37	0,01	0,02
Namíbia	0,22	0,16	0,00	0,72
Nigéria	3,90	2,00	5,70	8,80
RD Congo	0,32	0,58	0,08	0,28
S. Tomé & Príncipe	0,17	0,47	0,33	0,29
Senegal	1,50	1,30	0,13	0,19
Serra Leoa	0,44	1,90	0,15	0,01
Togo	0,33	0,33	0,17	0,00

	CHINA			
	% nas exportações		% nas importações	
	2002	2014	2002	2014
África do Sul	1,95	9,58	5,18	15,47
Angola	2,00	23,00	16,00	51,00
Benim	18,00	27,00	5,40	8,40
Cabo Verde	1,05	4,09	0,00	0,00
Camarões	3,40	19,00	3,30	12,00
Congo	3,80	14,00	11,00	43,00
Costa do Marfim	2,40	8,77	0,23	1,10
Gabão	0,39	10,00	6,80	19,00
Gâmbia	13,00	29,00	0,07	19,00
Gana	4,90	28,00	1,90	10,00
Guiné	6,40	19,00	1,60	1,30
Guiné-Bissau	4,80	4,20	28,00	18,00
Guiné Equatorial	0,69	16,00	17,00	25,00
Libéria	0,79	18,00	0,00	27,00
Namíbia	0,89	3,49	0,29	2,99
Nigéria	8,10	26,00	0,56	2,50
RD Congo	2,40	21,00	2,20	40,00
S. Tomé & Príncipe	0,26	3,80	0,05	0,04
Senegal	1,90	9,30	0,10	1,50
Serra Leoa	1,20	8,00	0,10	77,00
Togo	9,00	20,00	1,20	7,80

	ESTADOS UNIDOS			
	% nas exportações		% nas importações	
	2002	2014	2002	2014
África do Sul	10,58	7,09	11,77	6,60
Angola	13,00	6,40	48,00	9,30
Benim	3,10	11,00	0,36	0,66
Cabo Verde	3,97	1,70	13,84	9,61
Camarões	9,60	3,60	7,80	3,90
Congo	5,50	4,30	11,00	3,50
Costa do Marfim	3,45	3,45	7,54	8,39
Gabão	6,40	9,70	52,00	9,30
Gâmbia	3,60	3,10	0,95	0,13
Gana	7,30	7,40	7,30	2,50
Guiné	7,50	1,70	4,50	2,80
Guiné-Bissau	2,60	0,70	0,02	0,00
Guiné Equatorial	26,00	11,00	30,00	1,90
Libéria	0,61	2,60	6,40	8,80
Namíbia	0,89	2,45	1,11	0,38
Nigéria	9,10	11,00	32,00	4,30
RD Congo	2,70	2,60	29,00	1,70
S. Tomé & Príncipe	3,10	2,50	0,45	3,60
Senegal	3,30	2,30	0,36	1,50
Serra Leoa	2,10	4,10	1,20	1,30
Togo	1,70	8,00	0,77	0,27

	FRANÇA			
	% nas exportações		% nas importações	
	2002	2014	2002	2014
África do Sul	2,88	0,97	4,10	2,21
Angola	6,20	3,90	9,40	3,40
Benim	17,00	5,20	2,70	1,20
Cabo Verde	2,03	2,01	0,19	0,64
Camarões	24,00	9,80	14,00	5,40
Congo	25,00	15,00	7,50	2,70
Costa do Marfim	21,37	12,20	13,14	6,16
Gabão	43,00	22,00	8,10	0,15
Gâmbia	4,00	2,50	18,00	2,20
Gana	3,80	1,70	8,90	9,20
Guiné	14,00	5,00	6,40	0,50
Guiné-Bissau	2,30	3,00	0,15	0,22
Guiné Equatorial	9,20	6,10	5,30	7,70
Libéria	12,00	0,43	14,00	6,20
Namíbia	6,42	1,80	2,62	1,06
Nigéria	6,70	3,90	5,50	5,50

RD Congo	10,00	3,20	5,90	0,22
S. Tomé & Príncipe	2,50	0,91	6,10	14,00
Senegal	20,00	14,00	12,00	4,50
Serra Leoa	1,20	2,20	19,00	1,10
Togo	13,00	7,70	2,30	0,56

	REINO UNIDO			
	% nas exportações		% nas importações	
	2002	2014	2002	2014
África do Sul	10,92	3,82	4,10	2,21
Angola	3,40	3,80	0,41	1,10
Benim	4,80	1,70	0,44	1,20
Cabo Verde	1,02	1,70	0,00	0,80
Camarões	3,60	1,30	4,70	4,50
Congo	2,50	2,30	0,30	1,10
Costa do Marfim	2,49	1,72	2,64	1,77
Gabão	4,30	2,10	0,15	2,10
Gâmbia	6,60	3,30	16,00	3,90
Gana	7,30	3,80	12,00	3,80
Guiné	4,40	1,50	2,20	0,12
Guiné-Bissau	1,10	17,00	0,00	0,00
Guiné Equatorial	13,00	4,40	0,14	15,00
Libéria	0,23	0,43	0,53	0,14
Namíbia	2,62	1,06	24,56	0,95
Nigéria	8,90	4,30	0,58	5,20
RD Congo	0,94	0,82	0,18	0,03
S. Tomé & Príncipe	7,00	0,31	0,01	0,01
Senegal	2,70	3,70	0,94	1,80
Serra Leoa	3,00	5,60	1,50	0,67
Togo	3,00	2,40	0,50	0,11

Anexo VI – Participação % dos países seleccionados no comércio com parceiros africanos (2002-2014)

FONTE: Banco Mundial, OEC. Elaboração do Autor

% Exportações destino África do Sul

% Importações Origem África do Sul

% Exportações destino Angola

% Importações Origem Angola

% Exportações Destino Benim

% Importações Origem Benim

% Exportações Destino Cabo Verde

% Importações Origem Cabo Verde

% Exportações Destino Camarões

% Importações Origem Camarões

% Exportações Destino Congo

% Importações Origem Congo

% Exportações Destino Costa do Marfim

% Importações Origem Costa do Marfim

% Exportações Destino Gabão

% Importações Origem Gabão

% Exportações Destino Gâmbia

% Importações Origem Gâmbia

% Exportações Destino Gana

% Importações Origem Gana

% Exportações Destino Guiné

% Importações Origem Guiné

% Exportações Destino Guiné-Bissau

% Importações Origem Guiné-Bissau

% Exportações Destino Guiné Equatorial

% Importações Origem Guiné Equatorial

% Exportações Destino Libéria

% Importações Origem Libéria

% Exportações Destino Namíbia

% Importações Origem Namíbia

% Exportações Destino Nigéria

% Importações Origem Nigéria

% Exportações Destino RD Congo

% Importações Origem RD Congo

% Exportações Destino S. Tomé & Príncipe

% Importações Origem S. Tomé & Príncipe

% Exportações Destino Senegal

% Importações Origem Senegal

% Exportações Destino Serra Leoa

% Importações Origem Serra Leoa

% Exportações Destino Togo

% Importações Origem Togo