



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Murilo Gomes da Costa

**Trajetórias que se encontram: análise comparativa da inserção do
Brasil e da África do Sul em seus entornos regionais (1998-2018)**

Rio de Janeiro
2022

Murilo Gomes da Costa

**Trajetórias que se encontram: análise comparativa da inserção do
Brasil e da África do Sul em seus entornos regionais (1998-2018)**



Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutor ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

C837 Costa, Murilo Gomes da.
Trajetórias que se encontram: análise comparativa da inserção do Brasil e da África do Sul em seus entornos regionais (1998-2018) / Murilo Gomes da Costa. – 2022.
434f.:

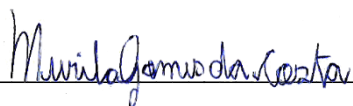
Orientadora: Maria Regina Soares de Lima.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil – Política Externa - Teses. 2. África do Sul – Política Externa – Teses. Relações internacionais - Teses. 3. Segurança internacional - Teses 4. Ataque e defesa (Ciência militar) – Brasil - Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.



Assinatura

31/07/2022

Data

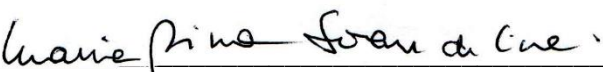
Murilo Gomes da Costa


**Trajetórias que se encontram: Análise comparativa da inserção do
Brasil e da África do Sul em seus Entornos Regionais (1998-2018)**

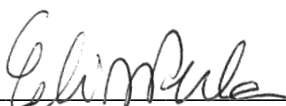
Tese apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutor, ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.


Aprovada em 31 de maio de 2022,

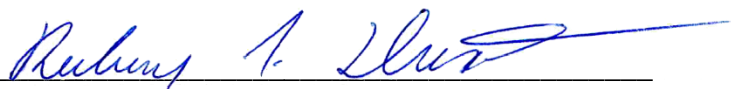
Banca Examinadora:


Prof.^a Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ


Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ


Prof. Dr. Eli Alves Penha
Instituto de Geografia – UERJ


Prof. Dr. Hélio Caetano Farias
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército


Prof. Dr. Rubens de Siqueira Duarte
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro
2022

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha família, amigos e mestres, com carinho.
Em memória de meus avós, Alípio Costa e Ilda Lemos, que partiram durante a escrita da tese.

AGRADECIMENTOS

Expresso aqui a minha gratidão a cada um daqueles que tiveram um papel fundamental na minha formação pessoal, acadêmica e profissional.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de fomento à pesquisa do doutorado, que possibilitou a minha dedicação exclusiva à elaboração desta tese. E pela bolsa de doutorado sanduíche, no âmbito do programa CAPES PrInt, que viabilizou a minha ida à Universidade de Pretória, na África Do Sul, para o desenvolvimento da pesquisa de campo, durante o primeiro semestre de 2020.

Ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), que me acolheu ao longo dos últimos seis anos. Sou muito grato aos professores, colegas, servidores e funcionárias terceirizadas pelo incrível ambiente acadêmico e espaço de estudos, que trouxe a possibilidade de amadurecer meus conhecimentos, em um local de constante troca de ideias e ricos debates.

Dentre os muitos mestres que passaram pela minha trajetória acadêmica, destaco e agradeço à professora e orientadora Maria Regina Soares de Lima, pela inesgotável fonte de inspiração em cada gesto e conhecimento compartilhados. Para além da troca acadêmica, tive o prazer de ter o convívio com a incrível pessoa por trás das brilhantes contribuições científicas, sempre muito amável e preocupada com os seus orientandos. Agradeço por cada reunião de orientação e cada conversa de apoio, ao longo de todo o meu mestrado e doutorado. Agradeço também ao professor Carlos Milani e Rubens Duarte pela acolhida no Labmundo-Rio, que possibilitou um excelente ambiente de pesquisa e produção científica, ao longo dos ótimos encontros das plenárias mensais do grupo. À professora Leticia Pinheiro, pelas excelentes aulas e contribuições desde o mestrado até o meu doutorado, e pelos gentis comentários durante a elaboração do projeto da tese. E a todos os demais professores do IESP-UERJ e do INEST-UFF, onde cursei algumas das minhas disciplinas externas que também contribuíram para a elaboração da tese.

À Universidade de Pretória, estendo o meu agradecimento pela acolhida durante o período do meu doutorado sanduíche. Sou grato à professora Maxi Schoeman, por me receber e manter contato constante, durante a minha estadia. E por ter auxiliado com recomendações de literaturas acadêmicas sul-africanas, bem como feito a ponte, para que eu pudesse realizar parte das entrevistas com alguns acadêmicos da África do Sul. Aos professores Robin Blake e Sandy Africa, pelas excelentes trocas, durante as conversas virtuais que tivemos, após o meu retorno

ao Brasil. Também agradeço ao Sr. e a Sr^a Smith, responsáveis pela moradia estudantil *TuksDorp*, onde fiquei hospedado. Aos funcionários da *Faculty of Humanities* da Universidade de Pretória, e aos funcionários extremamente solícitos da Biblioteca de Merensky 2, onde passei muitas horas acessando as bases de dados físicas e virtuais, bem como o banco de teses e dissertações da universidade. Aos amigos e estudantes intercambistas que residiram comigo na moradia estudantil *Tuksdorp* na *Groosvenor St.* em *Hatfield*, Pretória, na África do Sul: Xaver, Emi, Arne e Elliott da *House 9* e Isaac, Damires, Thy e demais colegas residentes, que enfrentaram comigo os meses iniciais da pandemia da Covid-19, em 2020, longe de casa, estendo o meu muito obrigado! Estaremos sempre juntos!

Aos meus pais, Márcia e Mauro, meu irmão, Matheus, meus avós Alberto e Glória, aos meus tios, Sandra e Helder, e todos os demais familiares, por terem me acompanhado nesta trajetória, por suas lutas diárias e cada uma das suas histórias pessoais de amor, carinho, compreensão e resistência, que sempre foram inspiração para a minha vida. E por terem feito o meu caminhar pessoal, profissional e acadêmico mais leve e sereno, sempre me apoiando em cada uma das minhas atividades e decisões.

Aos amigos da aurora da minha vida, Patricia, Pedro, Paula, Stella, Mariana, Isabelle, João, Ellen, Rosane, muito obrigado por estarem sempre ao meu lado. Agradeço aos meus amigos de turma do IESP: Ana, Alexandre, Blanche, Clara, Cynthia, Giovana, Helio, Hugo, Ian, Ingrid, João, Juliana, Laís, Lara, Lucas, Madalena, Marcelo, Marcos, Marcos, Pedro, Wescrey e Wesley, pelo companheirismo e por fazerem cada dia desta trajetória acadêmica no doutorado mais reconfortante e leve.

RESUMO

GOMES DA COSTA, M. *Trajetórias que se encontram: análise comparativa da inserção do Brasil e da África do Sul em seus entornos regionais (1998-2018)*. 2022. 434f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A tese possui como objetivo geral a análise das trajetórias de inserção de duas potências regionais não-nucleares do Sul – o Brasil e a África do Sul – em seus respectivos entornos regionais, a partir de uma interlocução entre a literatura sobre potências regionais e a própria ideia de construção de regiões. Para tal foi mobilizado um modelo de análise comparativa que envolve os conceitos de entorno regional – em três dimensões, a simbólica, a política e a de localização geográfica – e o de Grande Estratégia, associando tais conceitos ao debate sobre potências regionais. A hipótese que orienta a pesquisa entende que a formulação e a implementação de uma Grande Estratégia – entendida como um *proxy* da ideia de ambição de graduação no sistema internacional – influi e gera consequências que podem ser evidenciadas e identificadas na dimensão relacional das Potências Regionais do Sul com os em seus entornos regionais. Ou seja, entende-se a construção e a implementação de uma Grande Estratégia como uma evidência de um processo de graduação. No entanto, a formulação de uma Grande Estratégia passa por reunir condições – a articulação da política externa e da política de defesa; as capacidades materiais; a vontade política e a capacidade de mobilização e coesão das elites estratégicas – que irão variar e ser influenciadas por conjunturas críticas domésticas e externas, vivenciadas por cada país estudado, ao longo da sua trajetória. A operacionalização empírica deste modelo, por sua vez, é feita a partir de um método de análise de trajetórias – similar ao método de *process tracing* – visto que entendemos que para compreender o desenvolvimento de uma Grande Estratégia no recorte temporal da tese, torna-se necessário ter em mente a existência de uma dependência da trajetória com os momentos anteriores. É por meio da análise histórica de suas trajetórias – dividida em momentos –, que poderemos compreender e demonstrar como as condições para a elaboração de uma Grande Estratégia vão se atualizando e como a Grande Estratégia vai se definindo, em cada um dos casos. Tendo em vista que os casos selecionados para a análise comparativa da tese foram o Brasil e a África do Sul, adotou-se um recorte temporal que possui ênfase nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), no Brasil, e Mbeki (1999-2008) e Zuma (2009-2017), na África do Sul. Portanto, na tese foi feita uma combinação do método de análise “dentro de cada caso” (*within-case analysis*), isto é, um estudo detalhado tanto da trajetória brasileira, como da trajetória sul-africana, bem como na comparação entre esses dois casos (*cross-cases*), destacando as semelhanças e diferenças, bem como os avanços e retrocessos na formulação e implementação de uma Grande Estratégia do Brasil e da África do Sul, buscando extrair da comparação argumentos analíticos que validassem a hipótese da pesquisa.

Palavras-chave: Brasil. África do Sul. Entorno Regional. Grande Estratégia. Potências Regionais.

ABSTRACT

GOMES DA COSTA, M. *Crossing trajectories: a comparative analysis of the insertion of Brazil and South Africa in their regional surroundings (1998-2018)*. 2022. 434f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The general objective of this is to analyse the insertion trajectories of two non-nuclear regional powers from the South - Brazil and South Africa - in their respective regional surroundings, based on an interlocution between the literature on regional powers and the idea of region-building. For this purpose, a model of comparative analysis was employed which involves the concepts of regional surrounding - in three dimensions, the symbolic, the political and the geographic location - and that of grand strategy, associating these concepts with the debate on regional powers. The hypothesis that guides this research is that the formulation and implementation of a Grand Strategy - understood as a proxy towards the idea of graduation ambition in the international system - influences and generates consequences for the relational dimension of the Southern Regional Powers with their regional surroundings. In other words, the development and the implementation of a Grand Strategy is understood as evidence of a graduation process. However, the formulation of a Grand Strategy involves bringing together conditions - the articulation of foreign policy and defence policy, material capabilities, political will, and the capacity of mobilization and cohesion of strategic elites - which will vary and be influenced by critical domestic and external conjunctures experienced by each country studied throughout its trajectory. The empirical operationalization of this model, in turn, is based on the process tracing method, since we understand that in order to understand the development of a grand strategy within the time frame of the thesis, it is necessary to bear in mind the existence of a dependence of the trajectory on previous moments. It is through the historical analysis of their trajectories - divided into moments - that we can understand and demonstrate how the conditions for the development of a grand strategy were updated and how the grand strategy can be defined in each of the cases. Given that the cases selected for the comparative analysis of the thesis were Brazil and South Africa, we adopted a temporal cut-off that emphasized the Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016) governments in Brazil, and Mbeki (1999-2008) and Zuma (2009-2017) in South Africa. Therefore, in the thesis a combination of the "within-case" analysis method was carried out, that is, a detailed study of both the Brazilian trajectory and the South African trajectory, as well as in the comparison between these two cases (cross-cases analysis), highlighting the similarities and differences, as well as the advances and setbacks in the formulation and the implementation of the Brazilian and the South African Grand Strategy, seeking to derive arguments from the comparative analysis that can validate the dissertation hypothesis.

Keywords: Brazil. South Africa. Regional Surrounding. Grand Strategy. Regional Powers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Modelo de análise de formulação da Grande Estratégia de potências regionais do Sul como proxy da ambição de “graduação”	68
Figura 2 –	Posição estratégica do Brasil na 2ª Guerra Mundial	76
Figura 3 –	O Brasil e os hemisférios interior e exterior	87
Figura 4 –	Tese da triangulação insular no Atlântico Sul	89
Figura 5 –	Entorno geopolítico estratégico	102
Figura 6 –	Província petrolífera do Pré-Sal	103
Figura 7 –	Alargamento da fronteira marítima brasileira	105
Figura 8 –	Riquezas da Amazônia Azul	107
Figura 9 –	Atuação global do poder militar estadunidense	112
Figura 10 –	Territórios ultramarinos britânicos no Atlântico Sul	113
Figura 11 –	Presença Militar Estrangeira na América do Sul	115
Figura 12 –	Criação da Zona de Paz do Atlântico Sul	131
Figura 13 –	Cronologia da Diplomacia presidencial de Dilma Rousseff no BRICS (2011-2015)	149
Figura 14 –	Equipamento Militar do Brasil e de seu Entorno Estratégico	156
Figura 15 –	Transferência de tecnologia na água e no ar	158
Figura 16 –	Cooperação técnica em defesa no Atlântico Sul	168
Figura 17 –	Defesa no Atlântico Sul ampliado	170
Figura 18 –	Cooperação em Defesa na CPLP	171
Figura 19 –	Participação do Brasil em Operações de Paz da ONU (2000-2017)	173
Figura 20 –	Panorama do entorno regional da União da África do Sul em 1910	184
Figura 21 –	Mapeamento das <i>homelands</i> negras da União da África do Sul	189
Figura 22 –	Cronologia da ocupação Sul-africana do Sudoeste africano, atual Namíbia (I)	192
Figura 23 –	Cronologia da participação da África do Sul na Guerra Civil Angolana.....	200

Figura 24 –	Cronologia da ocupação sul-africana do Sudoeste Africano (1955-1980) – (II)	201
Figura 25 –	Cronologia da ocupação sul-africana do Sudoeste Africano, atual Namíbia (III)	203
Figura 26 –	Cronologia da admissão de Estados-Membros à OUA e UA	209
Figura 27 –	Distribuição de Responsabilidades por Setores aos Estados da SADCC em 1980	215
Figura 28 –	Principais fluxos de AOD dos Estados do Norte para os países membros da SADCC	217
Figura 29 –	Mapeamento dos países membros da SADC e da SACU	241
Figura 30 –	Panorama de Financiamentos do Fundo IBAS	246
Figura 31 –	Cronologia de Eventos do IBAS na África do Sul (2010-2018)	261
Figura 32 –	Cronologia da diplomacia presidencial de Jacob Zuma nos BRICS (2011-2017)	267
Figura 33 –	Estrutura Organizacional do Department of Defence (DoD) da África do Sul	273
Figura 34 –	Cronologia de operações externas do programa de emprego de força da SANDF (2001-2008)	279
Figura 35 –	Cronologia de Operações do Programa de Força da SANDF (2010-2017)	282
Figura 36 –	Cronologia da Elaboração das Políticas declaratórias do Brasil e da África do Sul (1996-2018)	292
Figura 37 –	Capacidades territoriais do Brasil e da África do Sul	315
Figura 38 –	Construção de uma Grande Estratégia e as consequências de sua implementação	323
Figura 39 –	Cronologia dos projetos de captação de recursos e parcerias entre ABC e PNUD	330
Figura 40 –	Mapeamento da participação da África do Sul em organizações do continente africano	337
Figura 41 –	Mapeamento da participação do Brasil em organizações do seu entorno regional	338

Figura 42 –	Passos para uma Parceria Estratégica	358
Figura 43 –	Atores envolvidos no programa para o desenvolvimento do A-Darter ..	366
Figura 44 –	Quadro geral de <i>Outputs</i> e <i>Outcomes</i> do Programa A-Darter	367

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Evolução Financeira de Projetos da ABC na África (2000-2010)	126
Gráfico 2 –	Evolução dos Projetos de cooperação no continente africano (2003-2014) ..	145
Gráfico 3 –	Evolução da Execução Financeiro dos projetos da ABC (2000-2014)	147
Gráfico 4 –	Principais destinos de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da África do Sul (2003-2008)	233
Gráfico 5 –	Gastos em Defesa em contraste com o crescimento econômico da África do Sul	281
Gráfico 6 –	Evolução do Orçamento do MRE (2003-2016)	296
Gráfico 7 –	Orçamento de Política Externa da África do Sul (2000-2018)	297
Gráfico 8 –	Orçamento do Ministério da Defesa do Brasil (2003-2016)	298
Gráfico 9 –	Orçamento da Defesa na África do Sul (2000-2018)	299
Gráfico 10 –	Demografia e Força de Trabalho no Brasil e África do Sul (1998-2018)	316
Gráfico 11 –	Capacidades Econômicas do Brasil e da África do Sul (1998-2018)	318
Gráfico 12 –	Distribuição de Renda no Brasil e na África do Sul (1996-2018)	319
Gráfico 13 –	Gastos Militares do Brasil e da África do Sul	320
Gráfico 14 –	Efetivos Militares do Brasil e da África do Sul (1998-2018)	321
Gráfico 15 –	Gastos Brasileiros com a cooperação para o desenvolvimento Internacional entre 2005-2013	328
Gráfico 16 –	Orçamento Total do Fundo African Renaissance	332
Gráfico 17 –	Evolução Comparada do Efetivo Militar em Missões de Paz	349
Gráfico 18 –	Emprego das Forças Armadas do Brasil em Ações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO (1992-2021)	353
Gráfico 19 –	Evolução da projeção econômica chinesa no continente africano	381

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Entorno Regional e suas subdivisões	33
Quadro 2 –	Tradições analíticas dos Principais entendimentos e abordagens do conceito de Grande Estratégia	46
Quadro 3 –	Organização analítica do conceito de Grande Estratégia	47
Quadro 4 –	Orientações da Política Externa sul-africana em relação ao seu Entorno Regional (1948-1966)	186
Quadro 5 –	Orientações da Política Externa no comportamento regional reacionário dos governos da República da África do Sul (1966-1988)	197
Quadro 6 –	Comparação entre panoramas econômicos da CONSAS e SADCC	216
Quadro 7 –	Orientações da Política Externa para a Região no pós-Apartheid (1992-2018)	221
Quadro 8 –	Modelos de relações civis-militares por período histórico na África do Sul..	274

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	A rede diplomática da África do Sul (1948-1966)	193
Tabela 2 –	Principais Fluxos Comerciais entre os países do continente Africano	253
Tabela 3 –	Evolução do orçamento nominal da ABC (2001-2006)	329

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ANC	Congresso Nacional Africano
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APLA	Exército de Libertação do Povo Azaniano
APRM	Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares
ARF	African Renaissance Fund
ASA	Cúpula América do Sul-África
AUDA/NEPAD	Agência de Desenvolvimento da União Africana
AUPSC	Conselho de Paz e Segurança da União Africana
BID	Base Industrial de Defesa
BLS	Botsuana, Lesoto e Suazilândia
BRIC	Brasil, Índia, Rússia e China
BRICS	Brasil, Índia, Rússia, China e África do Sul
BPST	Equipe britânica de apoio à Paz
BTTC	Conselho de Think Tanks dos Brics (BTTC).
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CDS	Conselho de defesa sul-americano
CECAC	Conferência de Países Africanos do Leste e do Centro
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CONSAS	Constelação dos Estados Sul-Africanos
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança da ONU

CSS	Cooperação Sul-Sul
DIRCO	Departamento de Relações Internacionais e Cooperação
DFA	Departamento de Relações Exteriores
DoD	Departamento de Defesa
DPMs	<i>Developmental peace missions</i>
DSD	Departamento de Desenvolvimento Social
ECOWAS	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
EDSF	<i>Economic Diplomacy Strategic Framework</i>
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FLS	Estados da Linha da Frente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente pela Libertação de Moçambique
G-20	Grupo dos 20
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IBSAMAR	Índia-Brasil-África do Sul Marítimo.
INPO	Instituto Nacional de Pesquisas sobre os Oceanos
JID	Junta Interamericana de Defesa
LEPLAC	Levantamento da Plataforma Continental
MAD	Destrução Mútua Assegurada
MAP	<i>Millennium Africa Programme</i>
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MD	Ministério da Defesa
MK	<i>Umkhonto We Sizwe</i>
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAI	Nova Iniciativa Africana

NAM	Movimento dos Países Não Alinhados
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
NP	Partido Nacional
OEA	Organização dos Estados Americanos
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PAC	Pan African Congress
PAP	Parlamento Pan-Africano
PAWO	Organização Pan-Africana da Mulher
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDN	Política de Defesa Nacional
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Política Nacional de Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proantar	Programa Antártico Brasileiro
RCA	República Centro-Africana
RDC	República Democrática do Congo
REEMPLAC	Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Brasileira

RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
REVIZE	Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira
RIDMP	Plano Diretor de Desenvolvimento de Infraestruturas Regionais da SADC
RISDP	Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional
SACU	União Aduaneira da África Austral
SACP	Partido Comunista Sul-Africano
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SADCC	Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral
SADF	Força de Defesa da África do Sul
SAHO	<i>South African History Online</i>
SANDF	Força Nacional de Defesa da África do Sul
SAP	South African Police
SWAPO	Organização do Povo do Sudoeste Africano
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
TNS	<i>Total National Strategy</i>
TRC	Comissão de Verdade e Reconciliação
TBVC	<i>Transkei, Bophuthatswana, Venda e Ciskei</i>
UDF	<i>United Democratic Front</i>
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNOSSC	<i>United Nations Office for South-South Cooperation</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	25
1	DIALOGANDO COM CONCEITOS: ENTORNO REGIONAL E GRANDE ESTRATÉGIA	31
1.1	Dimensão da localização geográfica – Espacialidade do Entorno Regional e a ideia de Região	33
1.2	Dimensão simbólica – A legitimação do entorno regional por meio dos discursos	35
1.3	Dimensão política – Transição e Mudanças de regimes e impactos no entorno regional	39
1.4	O Conceito de Grande Estratégia para Estados do Sul	42
1.4.1	<u>Grande Estratégia: das definições à renovação do debate na literatura</u>	43
1.4.2	<u>Grande Estratégia: Uma exclusividade das Grandes Potências?</u>	48
1.4.3	<u>Confusões interpretativas do conceito operacional de Grande Estratégia</u>	49
1.4.4	<u>A Grande Estratégia dos Estados do Sul</u>	53
2	MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA A ANÁLISE DE TRAJETÓRIA DA INSERÇÃO DE POTÊNCIAS REGIONAIS DO SUL EM SEUS ENTORNOS REGIONAIS	55
2.1	O debate teórico sobre Potências Regionais do Sul	55
2.2	Contribuição do “dilema da graduação” para os estudos de potências regionais do Sul	62
2.3	O mapeamento de processo (<i>process tracing</i>) no desenvolvimento de argumentos teóricos a partir de estudos de caso	64
2.4	Modelo de análise de formulação da Grande Estratégia de potências regionais do Sul como proxy da ambição da “graduação”	66
3	TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DO ENTORNO REGIONAL BRASILEIRO	71
3.1	Primeiro momento - O Atlântico Sul na 2ª Guerra Mundial: um oceano à disposição dos Aliados do Norte	73

3.1.1	<u>A importância do Atlântico Sul e da posição geoestratégica brasileira na 2ª Guerra Mundial</u>	74
3.1.2	<u>A defesa do entorno estratégico brasileiro e a cooperação militar entre o Brasil e os EUA</u>	76
3.2	Segundo momento – Guerra Fria e a Ditadura Civil-Militar no Brasil: Um oceano cortado pelas vinculações ideológicas	79
3.2.1	<u>O papel subsidiário dos países da região sul-americana na segurança do Atlântico Sul</u>	80
3.2.2	<u>O movimento de descolonização, a revalorização estratégica do Atlântico Sul e a recusa à proposta da Organização do Tratado do Atlântico Sul</u>	81
3.2.3	<u>Vinculações ideológicas e a gênese de um pensamento brasileiro sobre a importância geopolítica do Atlântico Sul</u>	83
3.3	Terceiro momento - O Atlântico Sul no pós-guerra fria e pós-redemocratização: perspectivas sobre a ampliação do entorno estratégico brasileiro	94
3.3.1	<u>A dinâmica das relações do Brasil com o seu entorno estratégico e o papel do Atlântico Sul no pós-guerra fria</u>	94
3.3.2	<u>A consolidação da ideia de Entorno Estratégico do Brasil</u>	96
3.3.3	<u>A descoberta do Pré-Sal e a formação do conceito de Amazônia Azul como ponto de partida para a ampliação do entorno estratégico brasileiro</u>	99
3.3.4	<u>Presença de Potências Extrarregionais no Atlântico Sul</u>	109
	Considerações Finais do capítulo	117
4	INICIATIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO AMPLIADO	119
4.1	O papel da política externa brasileira na consolidação do Entorno Estratégico ampliado do Brasil	120
4.1.1	<u>Lula e a Política Externa Ativa e Altiva no reforço da inserção no entorno regional ampliado (2003-2010)</u>	121
4.1.1.1	A política africana do governo Lula e o reforço da cooperação com os países do continente africano	123

4.1.1.2	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas): o papel do Brasil na sua criação e revitalização	130
4.1.1.3	A participação brasileira no Fórum IBAS e no grupo BRIC	139
4.1.2	<u>“Continuar não é repetir” - A política externa de Dilma Rousseff e os rumos da inserção brasileira no seu entorno estratégico (2011-2014)</u>	142
4.1.2.1	Panorama da política africana do governo Dilma	143
4.1.2.2	O relacionamento brasileiro com o Fórum de Diálogo IBAS e o fortalecimento do BRICS no governo Dilma	147
4.1.2.3	A ampliação da agenda temática da Zopacas no governo Dilma	151
4.2	O papel da política brasileira de defesa na consolidação do entorno estratégico ampliado do Brasil	153
4.2.1	<u>Importância estratégica do Atlântico Sul a partir dos documentos declaratórios de defesa</u>	154
4.2.2	<u>Projetos estratégicos das Forças Armadas e a consolidação do Entorno Estratégico brasileiro ampliado</u>	157
4.2.3	<u>Iniciativas brasileiras para a atuação na Antártida</u>	163
4.2.4	<u>Mapeamento das iniciativas de cooperação em defesa no continente africano</u>	166
4.2.5	<u>A ampliação da participação do Brasil em operações de manutenção da paz</u>	172
	Considerações finais do capítulo	174
5	A TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DO ENTORNO REGIONAL DA ÁFRICA DO SUL	180
5.1	Primeiro momento – Oficialização do regime do Apartheid na União da África do Sul (1948-1960)	181
5.1.1	<u>A dinâmica do relacionamento da África do Sul com o seu entorno regional, no contexto pré-apartheid</u>	184
5.1.2	<u>Orientações da Política Externa para o entorno regional a partir do regime do Apartheid</u>	186
5.2	Segundo momento – Proclamação da República da África do Sul: Isolamento, pressões domésticas e externas e a ofensiva regional reacionária (1961-1988)	193
5.2.1	<u>Mobilizações sociais e sanções internacionais contra o Regime do Apartheid</u>	194

5.2.2	<u>Orientações da Política Externa no comportamento regional reacionário dos governos da República da África do Sul (1966-1988)</u>	197
5.2.3	<u>Mapeamento das iniciativas regionais da África Austral e do continente africano durante o regime do <i>Apartheid</i></u>	206
5.2.3.1	Organização da Unidade Africana (1963-1999)	206
5.2.3.2	A tentativa de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (1970)	209
5.2.3.3	O movimento dos “Estados da Linha da Frente” (1975)	210
5.2.3.4	A proposta da Constelação de Estados Sul Africanos – CONSAS (1979)	211
5.2.3.5	A Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral – SADCC (1980)	212
5.2.3.6	A transformação da SADCC em Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (1991-1992)	214
5.3	Terceiro momento – A África do Sul pós-apartheid (1994-)	219
5.3.1	<u>Orientações da Política Externa para a Região no pós-Apartheid (1992-2018)</u>	220
5.3.2	<u>Entrada da África do Sul na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC (1992)</u>	224
	Considerações finais do capítulo	225
6	INICIATIVAS DA POLÍTICA EXTERNA E DA POLÍTICA SUL- AFRICANA DE DEFESA E OS REFLEXOS PARA O ENTORNO REGIONAL DA ÁFRICA DO SUL (1998-2018)	227
6.1	A construção retórica da <i>African Renaissance</i> de Thabo Mbeki e a nova dimensão sul-africana para o seu Entorno Regional (1999-2008)	228
6.1.1	<u>As iniciativas da <i>African Renaissance</i></u>	231
6.1.2	<u>Atuação da África do Sul na SADC e na reestruturação da União Aduaneira da África Austral (SACU)</u>	235
6.1.3	<u>O papel da África do Sul na reformulação da União Africana (UA) e na implementação da NEPAD</u>	242
6.1.4	<u>A criação do IBAS e a aproximação da África do Sul com o seu entorno regional ampliado (2003)</u>	244
6.1.5	<u>O “<i>recall</i>” de Mbeki pelo ANC e a breve atuação externa de Kgalema Motlanthe (2008-2009)</u>	247

6.2	<i>A African Agenda de Jacob Zuma - Continuidade da política regional e o fortalecimento das parcerias inter-regionais (2009-2018)</i>	249
6.2.1	<i>A consolidação da African Agenda e a diplomacia econômica de Zuma</i>	250
6.2.1.1	<i>Relações bilaterais no aprofundamento da política regional da África do Sul no continente africano</i>	251
6.2.1.2	<i>Atuação da África do Sul nos organismos multilaterais do continente africano – SADC, SACU e União Africana</i>	254
6.2.2	<i>Avanços na agenda e a estagnação dos encontros diplomáticos do Fórum IBAS</i>	260
6.2.3	<i>A África do Sul e a sua atuação nos BRICS</i>	263
6.3	<i>Política Sul-Africana de Defesa e os legados da transição da Forças Armadas sul-africanas para o Entorno Regional da África do Sul</i>	267
6.3.1	<i>Transição da SADF para SANDF - Emprego da SANDF no entorno regional sul-africano em perspectiva histórica e o processo de mudança institucional</i>	268
6.3.2	<i>A SANDF e os avanços da política de defesa no governo Mbeki (1999-2008)</i>	277
6.3.3	<i>A difícil situação da SANDF sob o governo de Jacob Zuma (2009-2018)</i>	280
6.3.4	<i>Uma avaliação da participação da África do Sul em Operações de Paz da ONU e da União Africana</i>	284
	<i>Considerações Finais do capítulo – Reflexos sobre a reinserção da África do Sul em seu Entorno Regional</i>	288
7	<i>ELEMENTOS E CONDIÇÕES PARA O ESBOÇO DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL</i>	290
7.1	<i>Brasil e África do Sul: Grandes Planos, Grandes Princípios e Grandes Padrões de Comportamento em perspectiva comparada</i>	291
7.2	<i>Grande Estratégia do Brasil: Aproximações entre a Política Externa e a Política de Defesa</i>	299
7.2.1	<i>O papel de Celso Amorim no desenvolvimento conceitual da Grande Estratégia do Brasil</i>	304
7.3	<i>Diplomacia do Ubuntu, African Renaissance e African Agenda: pontos de partida de uma Grande Estratégia pan-africanista da África do Sul?</i>	309
	<i>Considerações Finais do Capítulo</i>	312

8	ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRAJETÓRIAS DE INSERÇÃO DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL EM SEUS RESPECTIVOS ENTORNOS REGIONAIS	314
8.1	Análise comparativa da dimensão posicional do Brasil e da África do Sul	315
8.2	Análise comparativa da dimensão relacional da trajetória de inserção do Brasil e da África do Sul em seus respectivos entornos regionais	322
8.2.1	<u>O papel da política externa do Brasil e da África do Sul na consolidação dos seus respectivos Entornos Regionais imediato e ampliado</u>	324
8.2.1.1	Análise comparativa da atuação do Brasil e da África do Sul no campo da Cooperação Sul-Sul	326
8.2.1.2	Análise comparativa da atuação do Brasil e da África do Sul na promoção dos mecanismos de integração regional em seus respectivos entornos regionais	334
8.2.1.3	Análise comparativa da atuação do Brasil e da África do Sul no Fórum IBAS e no BRICS	340
8.3	Emprego das Forças Armadas do Brasil e da África do Sul em perspectiva comparada	346
8.4	Trajетórias que se encontram: a Cooperação em Defesa como instrumento de aproximação entre o Brasil e a África do Sul	354
8.4.1	<u>Breve panorama da evolução das relações Brasil-África do Sul</u>	355
8.4.2	<u>O Uso da cooperação em defesa como instrumento de política externa e de defesa ..</u>	358
8.4.3	<u>O programa de mísseis “A-Darter” e a sua contribuição para a consolidação da parceria estratégica da África do Sul e do Brasil</u>	362
8.4.4	<u>Marcos legais e a Economia Política do Programa A-Darter</u>	362
8.4.5	<u>A entrada do Brasil e o modelo de desenvolvimento do Programa A-Darter</u>	366
8.4.6	<u>Resultados gerais do programa A-Darter</u>	367
	Considerações finais do capítulo	370
	CONCLUSÃO	373
	REFERÊNCIAS	385

INTRODUÇÃO

A partir dos primeiros anos do século XXI, em um sistema internacional caracterizado por uma ordem multipolar, ganhou destaque no cenário internacional a atuação de potências do Sul, sejam elas potências globais em ascensão, como a China, ou potências regionais, como a África do Sul, o Brasil e a Índia.

A agenda reformista dos países do Sul Geopolítico¹, que ganhou força política nos anos 2000, parte fundamentalmente de uma crítica aos países do Norte/Ocidente ao uso político de instituições internacionais. Ou seja, “toda essa agenda tem um alcance multitemático, pois questiona-se a legitimidade e o processo decisório de instituições do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Conselho de Segurança, e as principais instituições financeiras internacionais” (BRAGA, 2018, p.99).

O contexto da economia política internacional a partir dos anos 2000 também propiciou um salto de qualidade e maior dinamismo de algumas economias em desenvolvimento em face da crise estrutural das economias centrais do capitalismo. Os países do Sul Geopolítico, com maior propulsão de seus modelos econômicos no sistema internacional, apresentam capital simbólico e capacidades materiais para se afirmarem como doadores emergentes no sistema de cooperação para o desenvolvimento e também para serem mais propositivos nas agendas temáticas. Esse é o cenário do ganho de escala da política externa de países que usaram a essa plataforma geopolítica que ascendeu desde o Sul (Idem, 2018, p.100).

Países em desenvolvimento atingem o *status* de potências regionais pela preponderância de poder material e ideacional que se sobressaem em suas regiões, e, como resultado, desempenham papel relevante na governança global. Em geral, esses estados combinam forças para compor uma agenda reformista no sistema internacional e fortalecer sua posição no diálogo Norte-Sul (NEL, 2010, p.953).

As duas principais unidades de análise dessa tese, o Brasil e a África do Sul, serão aqui consideradas Potências Regionais do Sul. A partir da ótica da literatura que se dedica estudo de Potência Regionais, o Brasil e a África do Sul podem ser classificados como Potências Regionais, levando em conta a sua atuação em áreas geograficamente restritas, que chamamos na tese de entornos regionais, e o seu papel na estabilidade regional (FLEMES, 2007). Em grande medida, os dois têm um papel de protagonismo em suas regiões e não possuem

¹ Para um estudo detalhado sobre o desenvolvimento histórico da ideia de um “Sul Geopolítico”, cf. BRAGA (2018).

armamento nuclear, além de se diferenciam de outros países em desenvolvimento, em termos de capacidades materiais e possuem um relativo reconhecimento internacional pelos seus pares (LIMA, MILANI, PINHEIRO, 2017).

A presente tese possui como objetivo geral, portanto, a análise das trajetórias de inserção de duas potências regionais não-nucleares do Sul – o Brasil e a África do Sul – em seus respectivos entornos regionais, a partir de uma interlocução entre a literatura sobre potências regionais e a própria ideia de construção de regiões

Para tal foi mobilizado um modelo de análise comparativa que envolve os conceitos de entorno regional – em três dimensões, a simbólica, a política e a de localização geográfica – e o de Grande Estratégia, associando tais conceitos ao debate sobre potências regionais.

Ao longo dos momentos iniciais de elaboração da tese, as principais perguntas e questionamentos que funcionaram como ponto de partida para a pesquisa foram: “É possível comparar estratégias de inserção de diferentes Estados em seus respectivos entornos regionais?”. “O que explica as estratégias semelhantes ou distintas de duas potências regionais?”. “O que explica o sucesso ou o fracasso das estratégias regionais?”. “É possível identificar a construção e a implementação de uma Grande Estratégia por parte de potências regionais do Sul, quando olhamos para as suas inserções em seus entornos regionais?”.

A hipótese que orienta a pesquisa entende que a formulação e a implementação de uma Grande Estratégia – entendida como um *proxy* da ideia de ambição de graduação no sistema internacional – influi e gera consequências que podem ser evidenciadas e identificadas na dimensão relacional das Potências Regionais do Sul com os em seus entornos regionais.

Diante disso, parte-se da premissa de que a construção de uma Grande Estratégia pode ser vista como uma evidência de um processo de graduação. No entanto, a formulação de uma Grande Estratégia passa por reunir condições – a articulação da política externa e da política de defesa; as capacidades materiais; a vontade política e a capacidade de mobilização e coesão das elites estratégicas – que irão variar e ser influenciadas por conjunturas críticas domésticas e externas, vivenciadas por cada país estudado, ao longo da sua trajetória.

A operacionalização empírica deste modelo, por sua vez, é feita a partir do exame das condições históricas antecedentes, em um método semelhante ao *process tracing*, visto que entendemos que para compreender o desenvolvimento de uma Grande Estratégia no recorte temporal da tese, torna-se necessário ter em mente a existência de uma dependência da trajetória com os momentos anteriores. É por meio da análise histórica de suas trajetórias – dividida em momentos –, que poderemos compreender e demonstrar como as condições para a elaboração

de uma Grande Estratégia vão se atualizando e como a Grande Estratégia vai se definindo, em cada um dos casos.

Os casos selecionados para a análise comparativa da tese foram, portanto, o Brasil e a África do Sul, adotando um recorte temporal que possui ênfase nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), no Brasil, e Mbeki (1999-2008) e Zuma (2009-2017), na África do Sul. Portanto, na tese foi feita uma combinação do método de análise “dentro de cada caso” (*within-case analysis*), isto é, um estudo detalhado tanto da trajetória brasileira, como da trajetória sul-africana, bem como na comparação entre esses dois casos (*cross-cases analysis*), destacando as semelhanças e diferenças, bem como os avanços e retrocessos na formulação e implementação de uma Grande Estratégia, buscando extrair da comparação argumentos analíticos que validassem a hipótese da pesquisa.

Uma das principais contribuições que a tese se propõe a trazer para o campo da ciência política e relações internacionais, portanto, é o desenvolvimento e operacionalização de uma abordagem teórico-metodológica para o uso do conceito de Entorno Regional em estudos qualitativos de casos que tenham como unidades de análise as potências regionais. O modelo de análise desenvolvido na tese possui aplicabilidade tanto para análises intracaso (*within-case analysis*, isto é, um estudo detalhado de um único caso, ao longo de um determinado período), como para a comparação entre um pequeno número de casos (*cross-cases*), que pode ocorrer concomitantemente, ou não, à uma análise intracaso, a depender da pesquisa.

A escolha pela África do Sul e Brasil², para o desenvolvimento de uma análise comparativa, se dá pelas inúmeras semelhanças na maneira como o Brasil e o país sul-africano tiveram no relacionamento desenvolvido em sua região e além dela, em especial no período do recorte temporal da tese, na África do Sul e governos Lula-Dilma (2003-2016), no Brasil. Em ambos os casos há um rico potencial de evidências a serem levantadas e analisadas, para avançarmos na discussão sobre a potencialidade da construção de uma Grande Estratégia por parte de Potências Regionais do Sul. E, além disso, nos dois casos, os Brasil e África do Sul tiveram um padrão de atuação em seus respectivos entornos regionais que também levou à uma dinâmica de aproximação das relações internacionais desses dois países, culminando na criação

² De ordem metodológica, importa ressaltar ainda que a escolha pela África do Sul, para além do interesse no tema, se deu também pelo amplo acesso às fontes primárias, pela publicização e transparência de dados públicos do DIRCO e do DoD. E, por fim, pelos vínculos institucionais e trocas acadêmicas pré-existentes entre o IESP-UERJ e as universidades sul-africanas, que facilitaram o diálogo com pesquisadores sul-africanos, bem como a pesquisa de campo. A comparação de apenas dois casos levou em conta a complexidade e volume de dados e evidências empíricas necessários para analisar duas trajetórias distintas e os seus respectivos antecedentes, ao longo de um vasto período histórico.

de uma parceria estratégica, em um desenvolvimento tecnológico conjunto, na atuação conjunta em órgãos multilaterais e, principalmente, em acordos em torno de uma cooperação para o desenvolvimento (em especial na área de defesa).

A pesquisa desenvolvida na tese está estruturada, portanto, em oito capítulos, que serão brevemente descritos a seguir.

No primeiro capítulo serão apresentados os conceitos-chave da tese. Em um primeiro momento, será analisado o conceito de entorno regional, destacando a sua complexidade e a proposta de sua análise a partir de três dimensões – a dimensão geográfica, a dimensão simbólica e a dimensão política – que ajudam a compreender como o Estado define e se relaciona com o seu entorno regional. Em seguida, aborda-se o conceito de Grande Estratégia, apresentando o debate em torno do conceito e demonstrando a viabilidade do uso deste conceito para potências regionais do Sul, tendo em vista o seu tradicional e exclusivo uso para grandes potências na literatura de ciência política e relações internacionais. O detalhamento desses conceitos torna-se fundamental para a estruturação do modelo de análise desta tese, que será trabalhado no capítulo posterior.

No segundo capítulo, o objetivo é apresentar um modelo de análise que permita explorar as semelhanças e diferenças das estratégias de inserção de potências regionais do Sul em seu entorno regional de forma comparada. No capítulo é feita revisão do debate teórico sobre os estudos de potência regionais. Em seguida, são analisadas as principais contribuições da ferramenta de análise do dilema da graduação (LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017) para o estudo sobre potências regionais, a fim de localizar o debate teórico sobre potências regionais no espectro do Sul. E, por fim, será apresentado o método de operacionalização do modelo de análise comparada, procurando envolver os conceitos de entorno regional e Grande Estratégia, associando tais conceitos ao debate sobre potências regionais, visto que não houve anteriormente a utilização desses conceitos nesta literatura, em termos de análises comparativas.

No terceiro capítulo será feita uma análise descritiva da trajetória de reconfiguração do entorno regional brasileiro, partindo da hipótese de que o atual conceito de entorno estratégico brasileiro – utilizado nos documentos declaratórios da política brasileira de defesa, como visto anteriormente, – passou por um processo de ampliação, com a inclusão posterior do Atlântico Sul, do continente africano e da Antártida. Esse processo foi influenciado pelas mudanças nas conjunturas doméstica e internacional, que possibilitaram a criação das condições para a formulação de uma Grande Estratégia. Os três momentos da trajetória brasileira foram definidos em: a) o lugar do entorno regional, em especial o Atlântico Sul, na 2ª Guerra Mundial; b) o

entorno regional brasileiro no contexto da Guerra Fria e a Ditadura Civil-Militar no Brasil; c) A dimensão da ampliação do entorno regional no contexto do pós-guerra fria e pós-redemocratização.

No quarto capítulo, será empreendida uma análise da relação entre a ampliação do Entorno Estratégico brasileiro e a articulação de iniciativas de política externa e da política de defesa, em torno da formulação de uma Grande Estratégia no Brasil e as consequências desse processo para a relação do Brasil com o seu entorno regional ampliado. Com isso, serão expostas quais foram as iniciativas, desafios e mudanças necessárias para a consolidação do entorno estratégico brasileiro, não só como um campo de atuação diplomática e de presença dissuasória, mas também para alavancar um desenvolvimento autônomo, que permitisse consolidar as bases industriais militares, a produção de tecnologias nacionais e a promoção da Cooperação Sul-Sul (CSS).

No quinto capítulo, será feita a análise descritiva da trajetória de reconfiguração da África do Sul no relacionamento com o seu entorno regional. Para compreender essa trajetória, há um esforço inicial em entender de que maneira a África do Sul esteve inserida em sua região e continente, em meio às diversas mudanças políticas e de regimes ocorridas no país. Os três momentos que serão analisados na trajetória sul-africana são: a) o primeiro momento, no contexto de instauração do regime do *apartheid*, durante a existência da União da África do Sul (1910-1960); b) o segundo momento, no contexto da Proclamação da República da África do Sul (1961 -1993), do autoisolamento internacional e regional, que se estende até o momento do início das reformas e transição do regime do *apartheid*; e c) o terceiro momento, no contexto da África do Sul no período do pós-*apartheid* (1994-).

O sexto capítulo analisa as principais iniciativas da política externa da África do Sul, nos governos de Mbeki e Zuma para o seu entorno regional imediato, a África Austral, bem como para o seu entorno regional ampliado, avaliando suas ações para o continente africano e nas relações inter-regionais, com ênfase nas relações com outras potências regionais, como o Brasil e a Índia. Posteriormente, será feito um mapeamento das iniciativas da política de defesa sul-africana, partindo de uma análise do processo de transição da Força de Defesa da África do Sul (SADF), para a Força Nacional de Defesa da África do Sul (SANDF). O fio condutor desta transição parte do pressuposto de que foi necessário promover uma ruptura da África do Sul com a herança intervencionista do Apartheid no seu entorno regional.

O sétimo capítulo tem como objetivo uma reflexão sobre o estado da arte da Grande Estratégia do Brasil e da África do Sul, buscando entender as nuances, os seus pontos de partida retóricos e o quão internalizada uma ideia como a de uma Grande Estratégia foi construída em

cada país. E, também, refletir em torno do potencial e dos desafios do desenvolvimento de uma Grande Estratégia a partir do Sul.

Por fim, o oitavo capítulo, coloca em prática o modelo teórico-conceitual apresentado no capítulo 2, com o intuito de comparar quais foram as semelhanças, diferenças e limitações das trajetórias de inserção brasileira e sul-africana em seus entornos regionais, tendo como ponto de partida as evidências encontradas nos estudos de caso, apresentadas nos capítulos do Brasil (3 e 4) e da África do Sul (5 e 6). Por fim, em uma última seção do capítulo, analisaremos a instrumentalização da cooperação no setor da defesa para reforçar a dimensão do relacionamento do Brasil e da África do Sul, buscando demonstrar o ponto de encontro dessas duas trajetórias, que resultou na parceria estratégica entre o Brasil e a África do Sul.

1 DIALOGANDO COM CONCEITOS: ENTORNO REGIONAL E GRANDE ESTRATÉGIA

Um das principais proposições dessa tese é trazer o conceito de Entorno Regional e Grande Estratégia para os debates sobre potências regionais. Essa preocupação se dá, em grande medida, pelo fato de boa parte dos teóricos e acadêmicos do campo de ciência política e relações internacionais não fazerem necessariamente uma distinção, no nível regional, do conceito chave de “região”. A região seria apenas composta pelos países fronteiriços? A “região” englobaria também demais áreas de projeção do interesse do país, para além das suas fronteiras? É para isso, que se pretende elencar aqui o conceito de entorno regional, como maneira de ampliar e categorizar os lugares de ação das potências regionais, em particular, das potências regionais do Sul.

Tanto em parte da literatura acadêmica (FIORI, 2013; SILVA, 2016; VAZ, 2016; CARVALHO, 2018), como em documentos oficiais de governo, o uso do termo entorno regional costuma referir-se à área geográfica que se encontra próxima ou ao redor de um determinado Estado, e onde este projeta o seu interesse, a sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar. O conceito – e outras formas similares, como entorno geopolítico, região geoestratégica, entre outros – é comumente encontrado em documentos oficiais produzidos no Brasil, na Índia, China e Rússia, principalmente, no começo do século XXI. Igualmente, o conceito foi utilizado nos documentos declaratórios da Política Brasileira de Defesa, porém teve sua utilização bastante associada a uma noção geográfica, tendo como uso mais comum o termo “entorno estratégico”.

De forma geral, esses conceitos partem de uma dimensão importante que é a da localização geográfica da região no qual o Estado está inserido. Ou seja, a localização geográfica de uma determinada região é fundamental para que se possam definir as ameaças do entorno. Um exemplo é o Brasil, que por conta de sua localização geográfica, possui a vantagem de estar distante das áreas de conflito geopolítico, mas abriga a desvantagem de se encontrar em uma região que se localiza na área de influência dos Estados Unidos da América (EUA).

Entende-se aqui, no entanto, que o conceito de entorno regional não pode se resumir apenas a uma dimensão geográfica. Isso porque, tanto para aqueles Estados que definem o seu entorno regional, como no caso brasileiro – a partir dos anos 2000 –, como aqueles que não o definem oficialmente, a maneira como veem e se relacionam com os seus entornos regionais é influenciada por mudanças, provenientes de múltiplas dimensões.

As transformações na definição do entorno regional de um Estado são, portanto, influenciadas pelas mudanças históricas e políticas, como por exemplo, nas mudanças de regimes políticos. Elas também são influenciadas pela maneira como é orientada a política externa e de defesa de um determinado governo deste Estado (podendo adotar uma orientação mais isolacionista ou integracionista, seja cooperativa ou hegemônica, ou de menor e maior autonomia). Por fim, as mudanças no entorno regional também podem advir de mudanças da ordem internacional, que também impactam na maneira como o Estado se insere ou se relaciona, com o seu entorno. Um exemplo é o período da Guerra Fria, de grande inflexão na ordem internacional e que teve papel central nas perspectivas que os Estados adotaram na inserção em seus entornos regionais.

Em especial no pós-Guerra Fria as regiões passaram a ser mais proativas, adquirindo maior autonomia, pela ausência de um eixo geopolítico dividindo o planeta, ou seja, o fim da bipolaridade. Em paralelo, a ordem do pós-Guerra Fria muda rapidamente, com a ascensão de novos atores, sendo o principal motor de tais mudanças o crescimento e o protagonismo internacional da China, que ocorreu em pouco mais de três décadas.

Nesta tese, parte-se de uma perspectiva que entende a inserção de uma potência regional em seu entorno pela via do desenvolvimento de uma determinada Grande Estratégia, ou seja, por meio da articulação não apenas da política externa e a da política de defesa, mas também demais áreas de governo, setores e ministérios, sendo partes fundamentais para a elaboração de políticas públicas e iniciativas em prol de uma inserção em seus respectivos entornos regionais.

Por fim, vale ressaltar que o conceito de entorno regional foi um elemento-chave, trabalhado durante a pesquisa da dissertação de mestrado, em que se propôs a formulação de uma genealogia das definições de Entorno Estratégico Brasileiro³. Esta genealogia foi separada em três momentos (Segunda Guerra Mundial, Guerra Fria e fim do Regime Militar, culminando, nos anos 2000 em diante, em uma ideia de entorno estratégico ampliado). A pesquisa teve como principais resultados a indicação que o entorno regional de uma potência regional tende a dividir-se em uma região imediata (entorno regional imediato), que é geograficamente próxima, e uma área adicional que seria o entorno regional ampliado (COSTA, 2018).

Dessa maneira, o quadro abaixo esquematiza essas subdivisões, associando aos entendimentos de região, que serão desenvolvidos nesta tese:

³ Na dissertação, o conceito chave foi o de Entorno Estratégico. O conceito é definido desta maneira pelos documentos declaratórios de defesa do Brasil. E também esteve presente em discursos de autoridades no Executivo e nas pastas das relações exteriores e defesa. Nesta tese, portanto, no estudo de caso brasileiro, será feito o uso do termo entorno estratégico, por entendermos que o Brasil adotou oficialmente o termo em seus documentos declaratórios.

Quadro 1 – Entorno Regional e suas subdivisões

	Subdivisões	Região
Entorno Regional	Entorno Regional Imediato	Correspondente à “Região” do Entorno Regional que reúne o conjunto dos países fronteiriços.
	Entorno Regional Ampliado	Correspondente à Região do Entorno Regional para além das fronteiras imediatas, onde a Potência Regional busca se inserir, criar laços culturais, econômicos e políticos. Nesse escopo, podem estar incluídos países situados no mesmo continente, ou em outros;

Fonte: O autor, 2018.

Neste capítulo, em um primeiro momento, será apresentado o conceito de entorno regional, destacando a sua complexidade e a proposta de sua análise a partir de três dimensões – a dimensão geográfica, a dimensão simbólica e a dimensão política – que ajudam a compreender como o Estado define e se relaciona com o seu entorno regional. Em seguida, aborda-se o conceito de Grande Estratégia, apresentando o debate em torno do conceito e demonstrando a viabilidade do uso deste conceito para potências regionais do Sul. O detalhamento desses conceitos torna-se fundamental para a estruturação do modelo de análise desta tese, que será trabalhado no capítulo posterior.

1.1 Dimensão da localização geográfica – Espacialidade do Entorno Regional e a ideia de “Região”

Para avançar em uma análise da dimensão de localização geográfica do conceito de entorno regional, é importante apresentar de forma breve uma discussão sobre o conceito de região. Ainda nesta seção também serão apresentados outros conceitos análogos existentes na literatura, que servem de insumo para pensar o conceito de entorno regional e, especialmente, em suas subdivisões em entorno regional imediato e ampliado.

Conforme argumenta PONTEL (2015), ainda que alguns discursos teóricos recentes tenham decretado o “fim” da região, ela é, na verdade:

(...) o resultado do próprio avanço da globalização, já que a cada progresso da difusão dos vetores da modernidade global cria-se uma correspondente diferenciação dos espaços da superfície terrestre: por mais que a globalização tente homogeneizar o espaço, ela acaba por fragmentá-lo e regionalizá-lo ainda mais (...) ao longo da história do século XX, ele sofreu idas e vindas, construções, rechaços e reformulações por diferentes autores, abordagens e filiações teórico-filosóficas (PONTEL, 2015, p.15)

Nos anos 80 e 90, alguns geógrafos se propuseram a resolver o problema do conceito de região reformulando os termos de estudo e introduzindo uma "nova geografia regional" (por exemplo, PUDUP, 1988; THRIFT, 1994; GREGORY, 1982). De maneira geral, esses autores tinham como objetivo “ver a região como um meio e resultado de práticas sociais e relações de poder que operam em *múltiplas escalas espaciais e temporais*, entre as quais a região poderia servir como uma espécie de solução” (GREGORY et al, 2009, p.631, grifo nosso).

Em conformidade com esses autores, Herz (2015) corrobora com a ideia basilar de que o conceito de região está atrelado ao aspecto geográfico. Entretanto, a autora observa que aquele conceito também é socialmente construído, sendo importante entender “como as populações, as sociedades e as elites locais definem as suas regiões – e entender também que essas definições vão se modificando ao longo da história” (HERZ, 2015, p. 6). Ademais, é ressaltada a importância, no estudo de regiões, do conceito de regionalismo, associado à ideia de construção dos projetos regionais por parte das elites locais. Herz considera fundamental entender qual o projeto de região a ser considerado na base de diferentes projetos regionais, como condição fundamental para a definição de uma estratégia de inserção que atenda, de forma adequada, às necessidades das suas regiões (HERZ, 2015).

Um conceito de região que tangencia o de entorno regional é o de região geoestratégica (*geostrategic region*, em inglês). Segundo o pesquisador Vijay Sakhuja, uma região geoestratégica pode ser entendida como

(...) uma região dentro da qual residem os interesses de um Estado, e considera o uso de instrumentos de poder político, econômico e militar para salvaguardar seus interesses. O número, localização e tamanho da região geoestratégica variam de estado para estado, com base nos interesses nacionais. Por exemplo, os Estados Unidos têm interesses globais e, portanto, há várias regiões geoestratégicas que figuram em sua estratégia nacional (...) é evidente que os Estados pretendem exercer influência muito além de suas costas, estabelecendo assim várias regiões geoestratégicas através das quais seus respectivos navios transitariam tanto durante as hostilidades e períodos de tensão, quanto durante a paz (SAKHUJA, 2001).

Outra importante abordagem é a do geógrafo brasileiro Milton Santos. O autor entende que região é o resultado da dialética entre dois tipos de lógica: uma que é dada pelos arranjos internos de cada divisão regional do trabalho (que é o resultado da formação histórica de tais regiões) e outra que é expressa pela influência de vetores externos cada vez mais agudos (sejam normas, fluxos de informação, capital, bens, investimentos, etc.) que se instalam nessas combinações pré-existentes de vínculos "organizacionais". Aos arranjos mais "internos", Santos dá o nome de "horizontalidades"; aos vetores externos, "verticalidades". É a partir da análise dessas duas abordagens que se pode entender e definir os contornos dessas entidades regionais de territórios no mundo contemporâneo (CONTEL, 2015)

Essa ideia de Santos é fundamental para reforçar o argumento desta tese de que o entorno regional de um Estado é, em grande medida, influenciado pelas mudanças históricas – de ordem doméstica e internacional – e das transformações políticas que o país sofreu ao longo da sua história. Portanto, a definição de entorno regional de um estado vai além das delimitações e localizações geográficas, envolvendo também questões simbólicas e políticas. Essas duas outras dimensões serão apresentadas nas seções seguintes.

1.2 Dimensão simbólica – A legitimação do entorno regional por meio dos discursos

Nesta seção, busca-se demonstrar como a definição e a maneira como um Estado se relaciona com o seu entorno regional tendem a partir também da construção de discursos e de retóricas particulares, que ajudem na legitimação de uma aproximação, inserção ou integração com o seu entorno regional. Para aproximar e ilustrar com os casos que serão estudados nesta tese, o brasileiro e o sul-africano, aqui serão referenciados alguns discursos e retóricas de representações políticas destas potências, que ajudam a conformar essa dimensão simbólica e de legitimação da inserção nos seus respectivos entornos regionais.

No caso brasileiro, é possível apontar o exemplo da aproximação do Brasil com os países do continente africano, a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva. A retórica da aproximação das relações com os países africanos foi sustentada por um discurso culturalista, em grande parte ressaltando os laços culturais comuns do Brasil e dos países africanos. E, em grande medida, o aprofundamento das relações se pautou pelas políticas de cooperação, dentro do regime de cooperação sul-sul brasileiro, também bastante construída pelo discurso da solidariedade e da horizontalidade.

Ainda em seu discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003, Lula diz: “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” (BRASIL, 2008a, p. 15).

No tocante ao discurso de cooperação brasileiro com o continente africano, a dimensão simbólica e discursiva apresenta a questão da herança histórica como um fator motivacional para a alteração do foco das relações internacionais brasileiras. É interessante perceber que quando essa relação é direcionada ao Norte, não há a necessidade de justificativas, entretanto quando se volta ao Sul, é preciso encontrar amparo da história que sustente esse novo olhar (AZEVEDO, 2017).

Na análise de discurso feita por Azevedo (2017) fica destacado como o apelo ao emocional culmina em diversas vezes no argumento da solidariedade. A autora argumenta que:

Tal perspectiva anunciaria uma ausência de interesses comerciais nessas relações. Essa ausência dos interesses comerciais, já discutida por Almeida (2015) e Almeida e Kraychete (2013), aparece justamente em um momento de crise econômica mundial e na “década de ouro do crescimento econômico na África”. Assim, percebe-se que as relações no eixo Sul não apenas se fortalecem por uma questão de fraternidade, mas de novas oportunidades frente às conjunturas da economia global (AZEVEDO, 2017, p. 98)

Dois outros trechos de discursos de Lula caminham neste sentido. O primeiro, em 2003, durante a cerimônia de instalação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial:

Nas relações internacionais, o nosso país praticamente esqueceu a África. O meu Governo vai voltar a dar atenção a esse grande continente, que é o nosso irmão de sangue e de raízes espirituais. Em alguns países africanos o Brasil não tem embaixada e nem sequer um escritório de representação. Vamos buscar maior intercâmbio político, cultural e comercial, imprescindível aos nossos povos, em particular os de língua portuguesa (BRASIL, 2003a, p. 8).

E, também em 2003, a durante sessão especial da 91ª Conferência Internacional do Trabalho:

Com 76 milhões de afrodescendentes, somos a segunda maior nação negra do mundo, atrás só da Nigéria. Estou pessoalmente empenhado em refletir essa realidade em nossa atuação interna e externa. Temos um compromisso político, moral e histórico com a África, e com os brasileiros que descendem dos africanos. E vamos honrar esse compromisso (BRASIL, 2003b, p. 9).

Em 30 de novembro de 2006, durante o seu discurso de abertura da Cúpula África-América do Sul, na Nigéria, Lula reafirma a prioridade das relações do Brasil com os países africanos:

O Brasil tem com a África laços profundos, que definem nossa própria identidade. Somos a segunda maior nação negra do mundo. Internamente, estamos tomando diversas iniciativas para valorizar a decisiva contribuição africana na construção da nação brasileira. E, acima de tudo, para superar as desigualdades raciais ainda existentes no País (...) hoje, a África é para o Brasil uma prioridade indiscutível. Desde o início de meu governo, visitei 17 países africanos e recebi 15 líderes da região. Tomei a iniciativa de abrir ou reativar doze embaixadas brasileiras em capitais deste continente (BRASIL, 2008a, p. 63).

Nesta mesma ocasião, Lula usa alegorias geográficas para reforçar o simbolismo desta aproximação com os países africanos:

A geologia nos ensinou que, há milhões de anos, a África e a América do Sul estiveram unidas num só grande continente. Quem nunca se admirou ao ver nos mapas o encaixe quase perfeito que existe entre o Nordeste brasileiro e a costa do Golfo da Guiné? A nova geografia que estamos construindo não moverá as placas tectônicas do Planeta, refazendo aquele território contínuo perdido, mas certamente ajudará a transformar a realidade política e econômica internacional, aproximando-nos política, econômica, social e culturalmente (BRASIL, 2008a, p. 66).

Em síntese, aqui não se propõe uma análise profunda ou qualitativa desses discursos⁴, e vale ressaltar que esses são exemplos de uso da retórica para reforço da ação externa, o que não significa, por exemplo, que Lula foi o primeiro ou o único presidente a utilizar de tal retórica para legitimar uma ação no entorno regional brasileiro. Pelo contrário, busca-se dar exemplos de retóricas recentes que reforçam a existência desta dimensão simbólica de legitimação de uma determinada inserção do Estado em seu entorno regional, com um caso que se enquadra no recorte temporal da tese. Neste caso, por se tratar do aprofundamento de relações com uma região que outrora tenha sido negligenciada, o fator discursivo e simbólico ganhou, portanto, um importante papel para sustentar as bases da aproximação do Brasil com os países do continente africano – parte essencial do entorno regional ampliado brasileiro, desde o governo de Lula.

No caso sul-africano, com o processo de redemocratização e o fim do *Apartheid*, a África do Sul precisou redefinir suas bases políticas, institucionais e simbólicas, para caminhar na direção de uma transição pacífica e na reconstrução da sua imagem externa frente ao continente africano e ao mundo. Em grande medida, os discursos, os documentos constitucionais e até mesmo os princípios éticos que orientariam a política doméstica e, conseqüentemente a política externa sul-africana foram pautados pela ideia de *Ubuntu*, do *Batho Pele*, e da construção simbólica do que se conheceu como a *African Renaissance*⁵, principalmente a partir do mandato de Thabo Mbeki (1999-2008).

No campo simbólico, portanto, merecem destaque algumas falas de Mbeki, durante o seu discurso nas Nações Unidas, em 9 de abril de 1998, em que traça a interconexão e a prioridade das relações com os países africanos para a consecução desta ideia de renascença africana:

(...) a *African Renaissance*, em todas as suas partes, só pode ter sucesso se suas metas e objetivos forem definidos pelos próprios africanos, se seus programas forem concebidos por nós mesmos e se assumirmos a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de nossas políticas (MBEKI, 1998, p. 7, tradução nossa)⁶.

⁴ Para uma análise aprofundada dos discursos do ex-presidente Lula no tocante ao relacionamento do Brasil com o continente africano, destaco o trabalho “Deslocamentos e continuidades no discurso Lula de cooperação internacional para África” de Natália Gimenes de Azevedo, publicado em 2017 e referenciado nesta tese.

⁵ Um maior detalhamento desses três conceitos e das construções simbólicas do governo Mbeki será feito no capítulo 6.

⁶ O texto em língua estrangeira é: “(...) the African Renaissance, in all its parts, can only succeed if its aims and objectives are defined by the Africans themselves, if its programmes are designed by ourselves and if we take responsibility for the success or failure of our policies.”

Há ainda em sua retórica um ponto importante que é a ligação da emancipação sul-africana nos pós-apartheid ao apoio dos demais Estados do continente:

Como sul-africanos, devemos nossa emancipação do apartheid em grande parte ao apoio e à solidariedade que nos é estendida por todos os povos da África. Nesse sentido, nossa vitória sobre o sistema de dominação da minoria branca é uma vitória africana. Isto, creio, nos impõe a obrigação de usar este dom da liberdade, que é em si uma contribuição importante para o *African Renaissance*, para fazer avançar a causa dos povos de nosso continente (MBEKI, 1998, p. 7, tradução nossa)⁷.

E, caminhando nesse sentido, havia, portanto, uma ideia da necessidade de reparação com os demais Estados africanos. Por isso, segundo Mbeki:

(...) os povos da África alimentam a legítima expectativa de que a nova África do Sul, que eles ajudaram a criar, não será apenas uma expressão da *African Renaissance*, pela maneira como ela conduz seus assuntos, mas será também uma expressão ativa participante com outros africanos na luta pela vitória daquela *African Renaissance*, ao longo nosso continente (MBEKI, 1998, p. 7, tradução nossa)⁸.

Em suma, a noção de *African Renaissance* de Mbeki buscou reforçar o pertencimento da África do Sul ao continente africano e a urgência de reconstruir a África do Sul em parceria com os países do seu entorno regional. Somente desta forma, seria possível acabar com o auto isolamento que a África do Sul encarou por conta do regime do *Apartheid*. Portanto, a reparação histórica foi fundamental na trajetória sul-africana, porque criou as condições para que se pudesse construir uma nova coletividade na África do Sul e no seu entorno regional do pós-*Apartheid*.

Diante dos dois exemplos apresentados, buscou-se demonstrar, portanto, como a definição e o meio como um Estado se relaciona com o seu entorno regional estão relacionados também à construção de discursos que auxiliem na legitimação de uma aproximação, inserção ou integração com o seu entorno regional.

⁷ O texto em língua estrangeira é: “As South Africans, we owe our emancipation from apartheid in no small measure to the support and solidarity extended to us by all the peoples of Africa. In that sense our victory over the system of white minority domination is an African victory. This, I believe, imposes an obligation on us to use this gift of freedom, which is itself an important contribution to Africa's Renaissance, to advance the cause of the peoples of our continent.”

⁸ O texto em língua estrangeira é: “the peoples of Africa entertain the legitimate expectation that the new South Africa, which they helped to bring into being, will not only be an expression of the African Renaissance by the manner in which it conducts its affairs, but will also be an active participant with other Africans in the struggle for the victory of that Renaissance throughout our continent.”

1.3 Dimensão Política – Transição e Mudanças de regimes e impactos no entorno regional

Nesta seção, apresenta-se a dimensão política do conceito de entorno regional. O objetivo de pensar uma dimensão política é entender a relevância e o papel da agência na construção da ideia de entorno regional. Nesse sentido, a ênfase da dimensão política se mostra fundamental tanto para a análise “dentro de cada caso” (within-case analysis), como na comparação entre casos (cross-cases). Essa relevância se dá principalmente na necessidade de olharmos para a política doméstica e o peso que as condições necessárias para a implementação da Grande Estratégia, em especial a da vontade política e da agência dos atores políticos, possuem ao se analisar o relacionamento dos países com o seu entorno.

Ou seja, o argumento central parte da premissa de que a maneira como um Estado entende e define o seu entorno regional também é impactado pelas mudanças políticas de ordem doméstica e externa, pelos quais o país passa, ao longo de sua trajetória e história.

Por mudanças domésticas, destacamos as mudanças de governos – com destaque para as mudanças nas prioridades ou orientações políticas dos governos eleitos, independente de haver uma mudança de regime, propriamente dito, – e, principalmente, nas mudanças de regimes políticos.

Em especial diante dos dois casos de estudo da tese, o Brasil e a África do Sul, ambos passaram por processos de transição de regimes autoritários para regimes democráticos. No entanto, importa ressaltar que o período de estudo da tese se concentra em governos de um mesmo regime político e sob sobre orientações do mesmo partido político, o PT, no Brasil e o ANC, na África do Sul. No entanto, ainda assim é imprescindível avaliar as mudanças nas prioridades e na vontade política de cada governo eleito.

Por mudanças externas, entende-se que são mudanças na e da ordem internacional. Essas podem ser rupturas na ordem, como nos casos das Grandes Guerras, ou mudanças na polarização política e ideológica da ordem internacional, como ocorrido na Guerra Fria. Em suma, esses vetores externos foram marcantes no processo de definição dos entornos regionais dos estados do Sul e, principalmente, do Brasil e da África do Sul.

Este argumento apresentado aqui é respaldado na ideia de uma das principais perspectivas de análise do institucionalismo histórico e de inserção metodológica nos estudos de caso, o conceito de *path dependence*. Este é definido como fatores, num momento histórico, que determinam variações nas sequências sociais e políticas, sendo que eventos passados influenciam o presente – demonstrando o impacto dos legados políticos sobre as escolhas políticas (KATO, 1996; HALL e TAYLOR, 1996). Por sua vez, de acordo com Levi (1997):

(...) *path dependence* não significa somente que a história importa; mais do que isso, Path dependence quer dizer que assim que um país ou região tenha iniciado determinada trilha, os custos para a reversão da mesma são altos. Existirão outros pontos de escolha, porém as barreiras de arranjos institucionais obstruem uma tentativa fácil de reversão da escolha inicial (LEVI, 1997, p. 28, tradução nossa)⁹.

Dessa forma, os estudos políticos que se utilizam do conceito de *path dependence* procuram analisar como as sucessivas decisões dos atores são capazes de criar instituições, que por sua vez, deixam legados políticos e econômicos quase irreversíveis (FERNANDES, 2002).

Como explicitado por Collier e Collier (1991), a ideia principal do conceito de *path dependence* é a noção de conjuntura crítica (*critical juncture*), definida por eles como “um período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise), a partir de rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos” (COLLIER e COLLIER, 1991, p. 29, tradução nossa)¹⁰. Sendo assim, a conjuntura crítica é uma transição política ou econômica vivida por estados, com contexto de profunda transformação – seja revolucionária, ou por meio de reforma institucional; neste momento crítico, o processo de mudança deixa um legado que tornam necessárias escolhas e decisões ao longo do tempo (FERNANDES, 2002, p. 6).

Ademais, ainda na perspectiva de David Collier e Ruth Collier (1991), os argumentos sobre *critical junctures* tiveram papel importante na pesquisa dos mais diversos temas de estudo sobre a política, como o antigo institucionalismo e a ideia de institucionalização; crises e desenvolvimento; continuidade e mudança na política econômica; modelos de comportamento coletivo e escolha racional; novo institucionalismo; inovação e mudanças tecnológicas; política trabalhista, entre outros. O trabalho dos Collier tinha, portanto, pretensões essencialmente comparativas para defender o papel da conjuntura crítica como modelo de análise (FERNANDES, 2002, p. 8).

Mais do que uma condição compondo a explicação sobre a mudança institucional, para Collier e Collier, o argumento de conjuntura crítica seria um modelo da explicação. Por isso,

⁹ O texto em língua estrangeira é: “Path dependence does not simply mean that “history matters”. (...) Path dependence has to mean, if its to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice”.

¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “A critical juncture may be defined as a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies”.

nos estudos comparativos os autores propõem fazer a avaliação de seis principais tópicos que precisam ser analisados:

1) a identificação da conjuntura crítica e o legado que ela alavanca; 2) os antecedentes que representam a linha de base sobre a qual a conjuntura crítica se impõe, comparando sistema antecedente e o que se modifica; 3) distinção entre causas históricas e causas constantes (o que opera continuamente e o que é despertado apenas em determinado período); 4) mecanismos de reprodução e produção do legado que a conjuntura crítica instaura; 5) explicações rivais sobre a explicação das mudanças; e 6) avaliação do impacto da conjuntura crítica em comparação de casos (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 39, tradução nossa)¹¹.

Por fim, na questão da temporalidade, os autores também não discorrem sobre como delimitar o escopo temporal do que é tratado como conjuntura crítica: “Diversos estudiosos argumentam que ela pode evoluir de um período relativamente breve, em que uma ou outra direção é tomada, ou em um longo período de reorientação” (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 27, tradução nossa)¹². Isso permite um alargamento considerável do conceito. Ou seja, ela concede uma elasticidade para o pesquisador adequar o que acontece no seu caso particular.

Dessa maneira, os autores deixam a definição bem ampla: uma conjuntura crítica pode ser definida como um período de mudança significativa [...] e no qual parte-se da hipótese de que serão produzidos distintos legados (COLLIER; COLLIER, 1991). Um outro elemento de elasticidade é percebido no que os autores mencionam sobre a relação entre a conjuntura crítica e outros processos de mudança e choques externos. O que a produziria? Processos de choque externo ou cumulação de processos internos? Crises e clivagens? Em suma, cada período de conjuntura crítica considerado para análise pode ser produto de questões diferentes de acordo com a classificação e exposição desses autores.

Há, dessa forma, uma aceitação por parte dos autores de que o período de conjuntura crítica envolve vários passos intermediários e com pouca força de determinação até chegar à decisão ou ao evento que instaura o legado institucional de continuidade. Esse ponto reflete uma condição da dependência da trajetória (*path dependence*) sobre o peso que os autores conferem aos primeiros eventos, às condições iniciais de formação (ou reestruturação)

¹¹ O texto em língua estrangeira: “(...) one must devote careful attention to the identification of the critical juncture and the legacy, the comparison with the antecedent system, the distinction between constant and historical causes the mechanisms of production and reproduction of the legacy, various kind~ of rival explanations, and special problems of assessing the impact of critical junctures in the context of comparative-historical analysis”.

¹² O texto em língua estrangeira: “Numerous scholars have focused on major watersheds in political life arguing that these transitions establish certain directions of change and foreclose others in a way that shapes politics for years to come. Such transitions can be called "critical junctures."

institucional. Eles advogam que o tempo de duração da conjuntura crítica depende do que ela engendrou de legado, ou seja, do tipo de duração da mudança, se rápida ou lenta. Além disso, para eles seria possível indicar a autodestruição do legado pela avaliação da conjuntura crítica (FERNANDES, 2002).

Tendo isso em vista, a ideia de conjunturas críticas torna-se fundamental para esta pesquisa¹³. Isto porque as análises das trajetórias de inserção internacional do Brasil e da África do Sul em seus respectivos entornos regionais será estruturada a partir das principais conjunturas críticas pelas quais o Brasil e a África do Sul passaram, sejam elas conjunturas críticas domésticas, ou externas. Na tese, elas serão apresentadas como “momentos”, ou seja, períodos históricos nos quais conjunturas domésticas e externas moldaram ou influenciaram a maneira como os dois países definiram e buscaram se inserir em seus entornos regionais.

Por fim, convém ressaltar que, ainda que analiticamente se proponha uma divisão do entendimento de entorno regional por meio dessas três dimensões, em todas elas há a presença dos elementos políticos e, principalmente, do poder. Seja, pela proximidade geográfica, seja pela construção de discursos e de uma retórica – onde atua um poder simbólico -, e pela própria mudança de governos e regimes, em que os rumos dos interesses políticos e da tomada de decisão podem mudar. Ou seja, em todas essas dimensões podemos enxergar a agência e o exercício do poder que os diversos atores do Estado exercem sobre os seus respectivos entornos regionais, com os quais eles buscam se inserir, se relacionar e, em última instância, influenciar.

1.4 O Conceito de Grande Estratégia para Estados do Sul

Um último conceito a ser discutido neste capítulo, e que tem fundamental importância para a elaboração do modelo de análise desta tese é o conceito de Grande Estratégia. Nas subseções adiantes, serão apontadas, em um primeiro momento, as principais definições do conceito e quais as principais tipologias advindas delas.

Logo após, busca-se discutir a ideia da exclusividade do uso deste conceito para as grandes potências. Na subseção seguinte, são apontadas as principais confusões interpretativas do uso operacional deste conceito. E, por fim, aponta-se de que forma esta tese usará o conceito, em especial na posterior formulação do modelo de análise, a ser realizada no capítulo seguinte.

¹³ No capítulo dois haverá um aprofundamento desta discussão metodológica, vinculando esse debate com os conceitos desenvolvidos neste capítulo, que serão utilizados na construção de um modelo de análise.

1.4.1 Grande Estratégia: das definições à renovação do debate na literatura

Nesta seção, apresenta-se as principais definições de Grande Estratégia presentes na literatura. Partindo dos esforços de revisão bibliográfica produzidos por Thierry Balzacq, Peter Dombrowski e Simon Reich (2018) e Nina Silove (2018) propõe-se a organização do conceito em tipologias ideais que ajudem a compreender analiticamente as suas divergências. Ressalta-se que, para além do mapeamento das definições operacionais do conceito de Grande Estratégia e da sua categorização em tipologias¹⁴, esses autores também oferecem reflexões frutíferas para o desenvolvimento de uma análise crítica dessas definições.

Uma análise da literatura sobre Grande Estratégia, demonstra que o seu desenvolvimento, enquanto um objeto de estudo para acadêmicos, estudiosos e analistas da política internacional, teve como ponto de partida e elemento de unidade desses autores a divergência apresentada em relação a um importante elemento da definição clássica de Grande Estratégia apresentada pelo historiador Liddell Hart em sua obra clássica *Strategy* de 1941: a sua concepção de que uma Grande Estratégia era limitada aos tempos de guerra¹⁵.

Na visão de Hart¹⁶, a Grande Estratégia seria a conjunção e coordenação dos recursos nacionais para os objetivos políticos da guerra. Dessa forma, tratava-se de um “instrumento maior de política de um Estado que, devido a sua primazia frente à estratégia militar, teria a função de calcular e desenvolver os recursos humanos e econômicos de uma sociedade para sustentar as Forças Armadas”. (RIBEIRO, 2018, p.535). Para o autor, a Grande Estratégia deveria, acima de tudo, atuar como reguladora dos diversos instrumentos de poder à disposição de um Estado como pressões diplomáticas, comerciais, financeiras e éticas. Igualmente, ele reforça a necessidade de regulação da distribuição de poder entre os principais setores da

¹⁴ Este levantamento e mapeamento conceitual sobre Grande Estratégia, que serviu de base para a escrita desta seção, foi resultado de uma pesquisa, de autoria conjunta com Hugo Bras Martins da Costa, e que resultou no texto “Estados do Sul e Grande Estratégia: contribuições para um debate teórico-metodológico” a ser publicado pela editora da EdUFBA, como um capítulo do livro “Desenvolvimento e Política Externa no Sul Geopolítico” (2022).

¹⁵ Destaca-se que o conceito de Grande Estratégia de Liddell Hart foi fortemente influenciado por uma interpretação *stricto sensu* da máxima Clausewitziana de que *a guerra é a continuação da política por outros meios*.

¹⁶ Tal definição de Grande Estratégia justificou-se (...) “tanto pelas experiências pessoais de Liddell Hart – que participou pessoalmente da campanha britânica em Somme (1916), na Primeira Guerra Mundial – quanto pelo posterior contexto europeu, como um todo. No início da década de 1940, o Império Britânico preocupava-se com os avanços da Alemanha sobre a porção central do velho continente. Com a possibilidade de um ataque iminente ao país insular, entende-se o porquê da mobilização de meios e sua logística assumirem destaque para a definição do que seria a Grande Estratégia de um Estado” (...) para esse autor (OLIVEIRA, 2018, p.1)

economia nacional (indústria e serviços). Essa definição, por sua vez, seguia a mesma linha teórica de seu conceito inicial de estratégia, definido em 1929, no qual a questão da mobilização e movimentação de recursos também assumia o centro do debate (OLIVEIRA, 2018)

Retomando o argumento, diversos autores e pesquisadores do conceito de Grande Estratégia concordam que esta não se limita aos tempos de guerra, e, por conseguinte, concordam que o conceito clássico de Liddell Hart deveria ser reformulado para dar conta de uma Grande Estratégia cuja formulação deveria ser pensada para os tempos de paz e os tempos de guerra.

Essa busca por uma proposta de reformulação da definição do conceito explica-se, entre outros motivos, a partir de dois processos em curso no início da segunda metade do século XX: i) o desenvolvimento de novas propostas de alargamento do conceito de poder dos Estados nacionais na Ciência Política e nas Relações Internacionais que valorizavam aspectos não militares e não-materiais de poder; ii) o fortalecimento da doutrina de Destruição Mútua Assegurada (MAD, da sigla em inglês) no horizonte das Grandes Estratégias dos Estados, após a entrada em cena dos arsenais nucleares e termonucleares na política internacional. Destaca-se que, apesar da identificação separada desses processos ser útil para fins de compreensão, para questões analíticas, esses dois processos devem ser pensados em uma relação dialética.

Entretanto, essa concordância inicial dos autores em relação à insuficiência do conceito apresentado por Liddell Hart, convive com a ausência de consenso entre eles no que diz respeito à qual seria a definição alternativa do conceito mais adequada para dar conta desse novo papel da Grande Estratégia, que passou a ser pensado tanto nos momentos pacíficos, com nos momentos violentos da vida política dos Estados nacionais no sistema internacional. (BALZACQ et al, 2018). Em termos práticos, esse consenso mais elementar se desdobrou em diferentes definições operacionais desse mesmo conceito na literatura (KENNEDY, 1991; MURRAY e GRIMSEY, 1994; LAYNE, 2006; GADDIS, 2008; GRAY, 2010; KRASNER, 2010; MURRAY, 2011; MARTEL, 2015; BROOKS e WOHLFORTH, 2016).

Barry R. Posen (2014), por exemplo, concebe a Grande Estratégia como uma cadeia político-militar, de meios e fins, uma teoria do Estado sobre como melhor pode causar segurança para si mesma (POSEN, 2014). Partindo de uma definição bastante similar, Paul Kennedy (1991) avalia que a Grande Estratégia está preocupada com a paz tanto quanto (ou talvez até mais do que) com a guerra (KENNEDY, 1991). Segundo o autor, “O cerne da Grande Estratégia reside na política, ou seja, na capacidade dos líderes da nação em reunir todos os elementos, tanto os militares, como os não-militares, para a preservação e valorização dos

melhores interesses da nação a longo prazo (isto é, em tempo de guerra e de paz)” (Idem, 1991, p. 5, tradução nossa)¹⁷.

Por sua vez, Williamson Murray (2011) aponta para um outro sentido da definição de Grande Estratégia. Segundo o autor,

A Grande Estratégia (...) exige o reconhecimento e a capacidade de reagir à constante mudança em ambientes de guerra e paz. Assim, a tomada de decisão diária que impulsiona a elaboração de políticas deve estar envolvida na execução de uma Grande Estratégia. (...), entretanto, também exige que os estadistas incluam em sua visão do objetivo maior as partes da tomada de decisões burocráticas, políticas e abordagens estratégicas específicas. (MURRAY, 2011, p. 3, tradução nossa)¹⁸.

Mobilizando uma definição de Grande Estratégia entendida enquanto princípio de organização, William Martel argumenta que a Grande Estratégia consiste em:

(...) uma declaração coerente dos mais altos fins políticos do Estado a serem perseguidos globalmente a longo prazo. Sua função adequada é priorizar entre as diferentes escolhas de política interna e externa e coordenar, equilibrar e integrar todos os tipos de meios nacionais - incluindo o poder diplomático, econômico, tecnológico e militar - para alcançar os fins articulados. Com efeito, a Grande Estratégia fornece uma estrutura de princípios de organização que, de maneira útil, ajuda os formuladores de políticas e a sociedade a fazer escolhas coerentes sobre a condução da política externa (MARTEL, 2015, p. 32-33, grifo nosso, tradução nossa)¹⁹.

Por fim, Brooks e Wohlforth (2016) afirmam que a Grande Estratégia é um conjunto de ideias. Para eles, a Grande Estratégia é mais detalhada do que quando descrevem como um "plano" abrangente. No entanto, no emprego do conceito, a Grande Estratégia não é um conjunto de ideias nem um plano, mas sim um padrão consistente de comportamento ao longo do tempo. Em vez de ser o produto de um plano ou de um conjunto de ideias, esse padrão de

¹⁷ O texto em língua estrangeira é: ““The crux of grand strategy lies (...) in policy, that is, in the capacity of the nation’s leaders to bring together all the elements, both military and non-military, for the preservation and enhancement of the nation’s long-term (that is, in wartime and peacetime), best interests.”

¹⁸ O texto em língua estrangeira é: “Grand strategy (...) demands a recognition of and ability to react to the ever-shifting environments of war and peace. Thus, the day-to-day decision making that drives policy making must be involved in the execution of grand strategy. (...) However, it also demands that statesmen encompass within their view of the larger goal the pieces of bureaucratic decision making, policy, and specific strategic approaches.”

¹⁹ O texto em língua estrangeira é: “Grand strategy is a coherent statement of the state’s highest political ends to be pursued globally over the long term. Its proper function is to prioritize among different domestic and foreign policy choices and to coordinate, balance, and integrate all types of national means – including diplomatic, economic, technological, and military power – to achieve the articulated ends. In effect, grand strategy provides a framework of organizing principles that in a useful way help policy makers and society make coherent choices about the conduct of foreign policy”.

aplicação de ferramentas em relação a objetivos, em sua opinião, surge como o produto de “escolhas discretas” que se acumulam ao longo do tempo (BROOKS, WOHLFORTH, 2016).

Visando organizar essas principais definições operacionais de Grande Estratégia presentes na literatura de modo em tipologias ideais que facilitem o entendimento das suas divergências, usa-se aqui como referencial as propostas de organizações oferecidas por Thierry Balzacq, Peter Dombrowski e Simon Reich (2018) e Nina Silove (2018).

Balzacq, Dombrowski & Reich (2018) organizam analiticamente os diversos dissensos da literatura em duas grandes tradições. Para os autores, ainda que cada uma delas possuam divergências internas, elas podem ser consideradas como unidades de entendimento do conceito de Grande Estratégia, separadas em duas tradições: A Clássica e a derivada dos estudos de Relações Internacionais. Uma síntese dessas duas categorias está resumida no Quadro a seguir.

Quadro 2 - Tradições analíticas dos principais entendimentos e abordagens do conceito de Grande Estratégia

TRADIÇÕES DE GRANDE ESTRATÉGIA	
CLÁSSICA	Pressupõem um primado da Estratégia Militar sobre a Grande Estratégia. Desse modo, entendem que a Grande Estratégia consiste na análise da maneira como os instrumentos militares devem ser empregados para alcançar os mais amplos interesses nacionais (que aqui são entendidos sob a ótica realista da segurança). De acordo com os autores dessa tradição, visto que os Estados existem em um sistema internacional no qual a Guerra é ontológica, a lógica da Grande Estratégia é a Guerra e a preparação para a Guerra. Por sua vez, a substância (ou elemento mais relevante) da Grande Estratégia é a capacidade militar do Estado, mais especificamente, a maneira como ela é empregada em tempos de paz (aqui entendido enquanto preparação para guerra) e em tempos de guerra. Nesse sentido, a Grande Estratégia sistematiza e prioriza ameaças e potenciais soluções políticas e militares definidas pela natureza dessas ameaças.
DERIVADA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	Pressupõem um primado da Grande Estratégia sobre a Estratégia Militar. Com efeito, apesar de reconhecerem a relevância da capacidade militar em uma Grande Estratégia, os autores da tradição derivada das Relações Internacionais entendem que a Grande Estratégia controla a Estratégia Militar. Isto porque, a Estratégia Militar é por eles percebida como mais um elemento da Grande Estratégia. Nesse sentido, a capacidade militar é entendida como mais um instrumento (ou recurso de poder) entre um conjunto de instrumentos de diferentes tipos à disposição do Estado. Portanto, o modo particular como esse conjunto de recursos de poder será mobilizado e priorizado é condicionado pela diversidade de interesses e ameaças. Ademais, entendem que a Grande Estratégia seria a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura às ações de política externa e, portanto, advém da coordenação de vários instrumentos, que vão da diplomacia à guerra, economia e inovação tecnológica. Temporalmente, alguns autores entendem que a Grande Estratégia parte de “ações de curto prazo e objetivos de médio e longo prazo”, enquanto outros definem que ela é “concebida em uma maior escala de tempo e abrangência”.

Fonte: BALZACQ, DOMBROWSKI & REICH, 2018

Por sua vez, Nina Silove busca ajudar a resolver muitas das questões conceituais básicas, que parecem se confundir constantemente nos estudos sobre Grande Estratégia, por meio da seguinte divisão analítica dos principais entendimentos e abordagens do conceito de Grande Estratégia: 1) Grande Estratégia enquanto “Grandes Planos”; 2) Grande Estratégia enquanto “Grandes princípios”; 3) Grande Estratégia enquanto “Grandes padrões de comportamento do Estado” (Quadro 3).

Quadro 3 - Organização analítica do conceito de Grande Estratégia

	Subdivisões	Definições
Grande Estratégia	Grandes Planos	Produto detalhado do esforço deliberado de indivíduos, para traduzir o interesse do Estado em objetivos específicos de longo-prazo, estabelecer ordens de prioridade entre esses objetivos e considerar todas as esferas de governança do Estado (militar, diplomática e econômica) no processo de identificação dos meios para alcançar tais objetivos. Dado seu nível de detalhamento, é mais provável que grandes planos sejam estabelecidos em documentos escritos (como <i>acts</i> e políticas declaratórias).
	Grandes Princípios	Grandes princípios são ideias abrangentes que são conscientemente mantidas pelos indivíduos, influenciando direta ou indiretamente sobre os objetivos de longo prazo que o Estado deve priorizar e os meios militares, diplomáticos e / ou econômicos que são mobilizados na busca desses objetivos. Eles tendem a ser expressos em palavras isoladas ou frases curtas, atuando como parte de uma visão estratégica básica, ou conjunto de ideais/doutrinas abrangentes.
	Grandes Padrões de Comportamento	Um padrão de longo prazo na distribuição e emprego de recursos militares, diplomáticos e econômicos do Estado, em direção aos fins. Nesse contexto, os fins/objetivos que recebem a maior quantidade de recursos relativos podem ser considerados prioritários, mas o conceito não implica inferir que esses objetivos tenham sido priorizados como resultado de um grande plano, um grande princípio ou qualquer outro fator. Os padrões podem ser observados por meio do comportamento do estado durante determinados períodos.

Fonte: SILOVE, 2018.

1.4.2 Grande Estratégia: Uma exclusividade das Grandes Potências?

Para responder à pergunta que dá título a esta seção, sistematizam-se aqui alguns dos argumentos mobilizados por Thierry Balzacq, Peter Dombrowski & Simon Reich (2018), Nina Silove (2018) e Alsina Jr. (2014) para sustentar a ideia de que, assim como as grandes potências, potências intermediárias, potências regionais e potências pequenas também se qualificam enquanto um caso apropriado para um estudo sobre a Grande Estratégia.

Destaca-se que seus argumentos se contrapõem ao de autores clássicos dos estudos sobre Grande Estratégia, como Paul Kennedy (1991) e Williamson Murray (2011). Kennedy, por exemplo, defende o argumento de que “a Grande Estratégia, naturalmente, dizia respeito a grandes potências, e não de pequenas ou médias”. Ou seja, a Grande Estratégia importava para o autor apenas no contexto no qual o estado seja ou tenha o potencial de ser uma grande potência mundial (KENNEDY, 1991 p.6). De forma similar, Murray (2011) enfatiza que “(...) a Grande Estratégia é uma questão que envolve apenas grandes estados e somente grandes estados. Nenhum estado pequeno e poucos estados médios possuem a possibilidade de elaborar uma Grande Estratégia” (MURRAY, 2011, p.1).

Argumentando em favor de um entendimento contrário ao de Paul Kennedy (1991) e Williamson Murray (2011), isto é, de que, para além das grandes potências, potências de outros “status” também se qualificam enquanto um caso apropriado para um estudo sobre Grande Estratégia, Nina Silove (2018) afirma que:

Não há nada inerente, no entanto, em qualquer das três conceituações de Grande Estratégia que impediria que os conceitos fossem aplicados a outros estados. Pequenos estados podem, pelo menos em teoria, produzir planos grandiosos em que eles fazem escolhas entre todos os seus recursos sobre os quais acaba por priorizar e os meios para se dedicar a esses fins. Da mesma forma, os líderes de pequenos estados podem ter em mente princípios organizadores que governam suas decisões nas esferas de governo, com o objetivo de atingir metas de longo prazo. Finalmente, os padrões de comportamento podem ser igualmente detectados nos outputs de pequenos estados, como nos resultados de grandes potências (...) assim, o controle sobre recursos militares, diplomáticos e econômicos é essencial para a própria definição de um estado. Todos os estados distribuem esses recursos. Essas distribuições – e padrões dentro delas - podem ser observadas a longo prazo. Assim, pelo menos em teoria - independentemente de qual conceituação da Grande Estratégia é usada - todos os estados podem ter uma Grande Estratégia (SILOVE, 2018, p.25, tradução nossa)²⁰.

²⁰ O texto em língua estrangeira é: “There is nothing inherent, however, in any of the three conceptualizations of grand strategy that would preclude the concepts from being applied to other states. Small states can, at least in theory, produce grand plans in which they make choices from among all their resources about which ends to prioritize and the means to devote to those ends. Similarly, the leaders of small states can hold organizing principles in mind that govern their decisions across the spheres of statecraft with the view to achieving long-term goals. Finally, patterns of behavior may be detected equally in the outputs of small states as in the outputs of great powers. Control over military, diplomatic, and economic resources is essential to the very definition of a state. All states distribute those resources. Those distributions—and patterns within them— can be observed over the long term.

Nesse mesmo sentido, Thierry Balzacq, Peter Dombrowski e Simon Reich apontam para uma rejeição à visão de que o estudo da Grande Estratégia só se aplica ao estudo dos Estados Unidos, *sui generis* ou mesmo apenas das grandes potências. Afirmam que

(...) os estados menores podem não ser explicitamente comparáveis aos grandes (respeitando os contornos dos desenhos de pesquisa mais semelhantes). Mas a suposição de que estados menores não podem formular ou implementar grandes estratégias parece questionável (...) em cada caso, eles configuram elementos de poder de maneiras completamente diferentes, com objetivos claros (embora novamente completamente diferentes) em mente (BALZACQ et al, 2018, p.28, tradução nossa)²¹.

Por fim, João Paulo Soares Alsina Jr em um sentido similar, argumenta que:

Se insistirmos na definição preliminar de Grande Estratégia como a articulação de meios político-diplomáticos, militares e econômicos para a realização de valores caros a uma determinada sociedade em seu relacionamento internacional, nada há aqui que seja exclusividade das grandes potências. Também as potências médias e pequenas podem articular essas mesmas variáveis com os mesmos objetivos. Claro está, contudo, que o impacto sistêmico de suas grandes estratégias será proporcionalmente menor do que o das principais potências, sobretudo no que se refere à manipulação dos instrumentos militar e econômico (ALSINA JR, 2014, p.47).

Em relação a esse questionamento, defendemos o argumento de que o conceito de Grande Estratégia, tal como ele vem sendo operacionalmente definido para o estudo de casos de grandes potências, têm rendimento analítico para se estudar Grande Estratégia a partir do estudo de casos de Estados do Sul.

Em outras palavras, em concordância com as análises de Balzacq, Dombrowski e Reich (2018), Silove (2018) e Alsina Jr. (2014), entende-se aqui que o conceito de Grande Estratégia deve abrir espaço para a ampliação do universo de casos que se qualificam para uma abordagem comparativa. Portanto, os casos estudados podem ir além do limitado horizonte empírico-contextual dos EUA, de alguma outra potência hegemônica ao longo da história (Reino Unido, França etc.) ou de grandes potências que, em sua ascensão, ameaçam a condição do *hegemon*.

1.4.3 Confusões interpretativas do conceito operacional de Grande Estratégia

Nesta terceira seção, sistematiza-se o entendimento daquilo que se denomina de possíveis confusões interpretativas do conceito operacional de Grande Estratégia, que levam

Thus, at least in theory—regardless of which conceptualization of grand strategy is used—all states can have a grand strategy.”

²¹ O texto em língua estrangeira é: “Small states may not be explicitly comparable to large ones (in respecting the contours of most-similar research designs). But the assumption that small states can’t formulate or implement grand strategies seems questionable, even upon only superficial examination of countries as diverse as Saudi Arabia, Iran, and Norway. In each case, they configure elements of power in starkly different ways with clear (albeit again starkly different) goals in mind.”

alguns analistas e acadêmicos a defenderem o argumento de que o universo de casos que se qualificam para uma abordagem comparativa da Grande Estratégia se limita em Estados classificados como grandes potências, nos modelos tradicionais de estratificação e hierarquização do sistema internacional.

Destaca-se que essas confusões interpretativas são, em sua maioria, o desdobramento de um processo de inferência da definição teórica de Grande Estratégia, enquanto uma definição universalizável, a partir de definições operacionais do conceito de Grande Estratégia que estão baseadas na análise da realidade particular empírica da Grande Estratégia de grandes potências e a partir do uso de lentes teóricas que convergem com a realidade dessas potências. Nesse sentido, identificam-se abaixo algumas das possíveis confusões interpretativas do conceito operacional de Grande Estratégia, que podem ser consideradas como interpretações limitadoras da operacionalização da definição do conceito de Grande Estratégia para estudos de caso de Estados do Sul.

Uma primeira confusão interpretativa é considerar a ambição global como uma condição necessária para que um Estado desenvolva uma Grande Estratégia.

Conforme demonstrado por Paul Van Hooft (2017), trata-se de uma confusão na interpretação da definição do conceito de Grande Estratégia que a concebe em um sentido de ambição grandiosa (VAN HOOFT, 2017, p.1). De acordo com esse entendimento, a definição de Grande Estratégia pressupõe interesses espacialmente expansivos e multifacetados - o que levaria à necessidade de ter capacidade de lidar com os custos de uma Grande Estratégia também multifacetada e global. Em outras palavras, essa interpretação não valoriza ambições assentadas em interesses menores, mas não menos importantes, isto é, assentadas no desenvolvimento de um bom relacionamento com os estados limítrofes, no estabelecimento de instâncias de cooperação entre os países, ou até mesmo nos processos mais complexos de integração regional, como elementos constitutivos de uma Grande Estratégia.

Uma questão no tocante à ambição global, é o fato de que ela é irrealista para países que, por definição, não tem alcance global. No entanto as suas ações podem, por efeitos não antecipados, produzir consequências ou eventos globais. Por exemplo, um conflito entre dois países pequenos que pode escalar com o envolvimento de grandes potências. Mas, que, por definição, não tem objetivos ou ambições globais.

Com efeito, ao pensar essa confusão interpretativa à luz do pressuposto correto de que o impacto sistêmico das grandes estratégias levadas a cabo pelas grandes potências tende a ser mais relevante do que o produzido pelas potências médias ou pequenas, sobretudo no que se refere à manipulação dos instrumentos militar e econômico, esta interpretação pode se tornar

um limitador da operacionalização da definição do conceito de Grande para estudo de caso de Estados do Sul. Isto porque estes estudos que pensam o Sul se limitariam a circunstâncias voláteis muito particulares nas quais, em decorrência da possibilidade de auferir ganhos decorrentes do manejo de disputas entre Estados aliados e rivais, pequenas e médias potências poderiam vir a produzir impactos sistêmicos significativos (ALSINA JR, 2014).

Dessa maneira, essa dimensão “geo-escalar” ou de uma “escala de contexto” que se relaciona à essa confusão interpretativa se torna um critério de inclusão ou exclusão, impossibilitando que Estados de menor escala possam construir e/ou implementar uma Grande Estratégia. E diante disso, não é o conceito em si quem cria a possibilidade de definição de quem pode ou não elaborar uma Grande Estratégia, mas sim os próprios agentes na operacionalização de um conceito de *policy*.

Uma segunda confusão interpretativa seria a ideia da prevalência das vertentes de segurança e de defesa, enquanto uma condição necessária para que um Estado desenvolva uma Grande Estratégia.

Conforme demonstrado por Alsina Jr. (2014), essa assertiva trata-se de uma confusão na interpretação da definição do conceito de Grande Estratégia, que toma a prevalência da dimensão militar do conceito de Grande Estratégia, e que no universo político-acadêmico anglo-saxão consiste em uma espécie de dogma (ALSINA JR, 2014).

De acordo com esse entendimento, a definição de Grande Estratégia pressupõe a primazia das políticas de segurança e de defesa frente às demais políticas de governo (Relações Exteriores, Economia e Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, entre outras) na Grande Estratégia de um Estado. Em outras palavras, essa interpretação não valoriza que as outras pastas de um Estado possam ter interesses e desenvolver estratégias, que associadas, podem impactar no desenvolvimento de uma Grande Estratégia mais ampla do Estado. Ademais, a sobrevalorização das vertentes de segurança e defesa confunde-se também com a ideia (exposta anteriormente na 1ª confusão interpretativa) de uma ambição global.

Consequentemente, essa segunda confusão interpretativa é limitadora do estudo de caso de Estados do Sul na medida em que ela desconsidera tanto que interesses estratégicos de menor escala podem confluir para uma Grande Estratégia, como que o ponto de partida pode não ser necessariamente a dimensão militar. Dessa forma, quando o pesquisador que desenvolve um caso de um país do Sul se depara com definições operacionais de Grande Estratégia, que partem desse ponto de vista, ou ele irá identificar que um estado do Sul não se enquadraria, por não ter a prevalência da dimensão militar, ou incorre o risco de restringir o estudo de grande de

estratégia apenas para casos de Estados do Sul, que possuam uma proeminência militar, como a Índia e a China, por exemplo.

Uma terceira possível confusão interpretativa diz respeito à temporalidade. Ou seja, existe na literatura uma ideia de que uma Grande Estratégia é exclusiva e necessariamente uma estratégia de longo prazo. Entende-se aqui que isso se trata de uma confusão na interpretação da definição do conceito de Grande Estratégia. Isso porque essa ideia concebe a noção de longo prazo no sentido de uma estratégia que deverá perdurar por décadas, ou até mesmo por séculos. Em outras palavras, a noção de longo prazo defendida por essa interpretação é circunscrita em uma experiência do tempo limitada ao seu aspecto quantitativo. De certo modo, para considerar a aplicação do conceito em Estados do Sul, entende-se que analisar ações de curto e médio prazo, que possuam tanto objetivos de médio, como de longo prazo, parece ser uma alternativa mais frutífera.

Ainda que haja uma falta de consenso sobre a temporalidade de uma Grande Estratégia, portanto, é importante ter em mente que, de fato, certos objetivos só podem ser alcançados num prazo mais longo. Portanto, não podemos ignorar a temporalidade, visto que ela tem um papel crucial para não considerarmos um objetivo imediato ou de curto prazo como necessariamente estratégico. Ou seja, eles alguns comportamentos e ações, que tenham objetivos de curto prazo, podem ser disfuncionais e mesmo danosos para os interesses de longo prazo dos países. Como por exemplo, alguma ação ou iniciativa de caráter “eleitoreiro” – que busca um retorno imediato, apenas para agradar a sua base de eleitores, sem levar em conta os interesses estratégicos nacionais – não poderia ser considerada estratégica, ou favorável à ideia de construção e implementação de uma Grande Estratégia.

Uma quarta confusão interpretativa diz respeito à sua intrínseca vinculação ao mundo da policy e à maleabilidade do conceito, em especial na identificação daquilo que se classifica como “Grande Estratégia”.

Nesse sentido, entendemos que tradicionalmente o uso do conceito de Grande Estratégia foi feito enquanto um instrumento de *policy*. Ou seja, em grande medida, os principais autores, que trabalharam o conceito de Grande Estratégia, operacionalizam *frameworks* analíticos que legitimam uma ação externa exclusiva das grandes potências, que por sua grandeza “geo-escalar” e pelos próprios interesses vinculados à política e aos interesses nacionais daquele Estado estudado, automaticamente exclui de qualquer outro Estado, que não seja uma grande potência, a possibilidade de elaborar e implementar uma estratégia de política externa ou de inserção internacional que também seja entendida ou classificada como uma Grande Estratégia. Para além disso, esses autores partem de premissas e de uma categorização *ex-ante* que já

classifica e identifica a ação externa de uma grande potência como sendo necessariamente uma Grande Estratégia.

Do nosso ponto de vista, a identificação e classificação sobre a elaboração e implementação de uma Grande Estratégia é mais profícua quando feita *ex-post*, ou seja, após reunir evidências empíricas que demonstrem que, de fato, houve a conjunção de iniciativas e ações políticas que possibilitam identificar que um determinado Estado – independentemente de sua escala – produziu “grandes plano”, “grandes princípios e “grandes padrões de comportamento”.

1.4.4 A Grande Estratégia dos Estados do Sul

De uma maneira geral, após a exposição das diferentes definições dos conceitos, nota-se como na diversidade e multiplicidade de entendimentos, há pontos em comum. Um primeiro ponto é que majoritariamente, esses autores estudam exclusivamente os Estados Unidos e/ou alguma grande potência, que outrora havia sido hegemônica, principalmente pelo fato de que os principais modelos analíticos em torno do conceito terem sido pensados a partir do Norte e para as grandes potências. A partir do século XXI, com a ascensão da China, diversos estudos sobre uma Grande Estratégia da China foram feitos (YUNLING e SHIPINGIN, 2006; LIU, 2008; ZICHENG, 2011; WANG, 2016), porém em grande medida adotavam uma definição clássica de Grande Estratégia. Um segundo ponto é que muitos dos autores tendem a enfatizar que o marco (ou pressuposto para o desenvolvimento) das grandes estratégias era a vinculação à uma ideia de uma estratégia de ambição global, associada à uma perspectiva securitária e hegemônica, que prioriza a contenção ou rivalidade do Estado com outros pares que o ameacem. Um terceiro ponto de aproximação desses estudos é que estes tendem a enfatizar que a Grande Estratégia é exclusivamente pensada no longo prazo.

Nesta tese, o uso operacional do conceito de Grande Estratégia para Estados do Sul parte da ideia de pensar a Grande Estratégia enquanto um projeto político, que passa necessariamente por um processo político, *sui generis*, de articulação da política externa, da política de defesa e de outros setores e atores do Estado, na construção de iniciativas e políticas públicas que auxiliem o desenvolvimento social, econômico, tecnológico e militar do Estado, em prol da sua inserção e graduação internacional. No tocante à temporalidade, entende-se que as iniciativas que viabilizam uma Grande Estratégia partem de ações de curto e médio prazo, tendo em mente objetivos de médio e longo prazo.

E, a partir do entendimento de que a identificação e classificação de uma Grande Estratégia é mais precisa quando feita *ex-post*, entende-se, portanto, que a Grande Estratégia levada a cabo pelo Estado do Sul, e no caso específico desta tese, por potências regionais do Sul, é influenciada por condições e elementos como as capacidades materiais, a vontade política, a capacidade de mobilização das elites estratégicas por parte dos governos. E essas condições e/ou evidências da construção de uma Grande Estratégia deve ser analisada à luz das conjunturas críticas enfrentadas pelo Estado, sejam elas de ordem doméstica, ou externa. Em outras palavras, se torna importante, ao estudar a Grande Estratégia dos países do Sul, ter em mente o peso relativo de cada um dos componentes e condicionantes do conceito de Grande Estratégia. Isto, porque esse reequilíbrio permite a incorporação de temáticas diversas, como a do desenvolvimento e da cooperação, por exemplo, enquanto pilares fundamentais, tornando a sua aplicação mais abrangente – sem que se exclua a importância crítica que a estratégia militar, ou a defesa nacional possam assumir na construção da Grande Estratégia. Dessa maneira, ampliam-se as possibilidades de pesquisa nos estudos que adotem a Grande Estratégia, a partir de uma perspectiva do Sul.

Por fim, um dos desdobramentos deste debate teórico-metodológico sobre o conceito de Grande Estratégia, é a necessidade da construção de modelos de análise que possibilitem operacionalizações do conceito de Grande Estratégia, que sejam reflexos das particularidades dos Estados do Sul. Este esforço será apresentado, portanto, no capítulo seguinte, onde associam-se os conceitos de entorno regional e Grande Estratégia em um único modelo de análise, que permitirá o desenvolvimento das análises individuais dos casos brasileiro (capítulos 3 e 4) e sul-africano (capítulos 5 e 6), bem como para levantar as evidências para a análise comparada (capítulos 7 e 8).

2 MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA A ANÁLISE DE TRAJETÓRIA DA INSERÇÃO DE POTÊNCIAS REGIONAIS DO SUL EM SEUS ENTORNOS REGIONAIS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar um modelo de análise que permita explorar as semelhanças e diferenças das estratégias de inserção de potências regionais do Sul em seu entorno regional de forma comparada. Antes de apresentar a operacionalização dos conceitos trabalhados no capítulo anterior em um modelo de análise, será feita uma apresentação e revisão do debate teórico sobre os estudos de potência regionais. Em seguida, serão desenvolvidas as principais contribuições da ferramenta de análise do dilema da graduação (LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017) para o estudo sobre potências regionais, a fim de localizar o debate teórico sobre potências regionais no espectro do Sul. E, a seguir, será apresentado o método de operacionalização do modelo de análise, a partir do exame das condições históricas antecedentes. E, a partir disso, construiremos um modelo de análise comparativa que envolva os conceitos de entorno regional e Grande Estratégia, associando tais conceitos ao debate sobre potências regionais.

2.1 O debate teórico sobre Potências Regionais do Sul

Levando em conta que as principais unidades de análise trabalhadas nesta tese são duas potências regionais do Sul, convém destacar algumas das principais contribuições na literatura sobre potências regionais (do original, em inglês, “*Regional Powers*”). Com isso, será possível não apenas demarcar o entendimento do conceito de Potência Regional do Sul, bem como consolidar uma argumentação teórica, que respalde o modelo analítico a ser desenvolvido nesta tese.

De uma forma geral, não há um consenso na literatura sobre o conceito de potência regional ou mesmo de um método que seja universalmente aceito para identificar potências regionais. Tratando dessa dificuldade, Nolte afirma que:

A dificuldade de classificar um Estado como uma Potência Regional está relacionada ao fato de que esse *status* não se deve apenas a recursos de poder (*hard* e *soft power* ou *smart power* - a combinação certa de *hard* e *soft power*), mas também a percepções sobre a configuração das hierarquias de poder

global e regionais. Também se deve às definições de papel das elites políticas em relação à posição do país dentro de tais hierarquias de poder (NOLTE, 2010, p. 892, tradução nossa)²².

Numa direção similar, Detlef Nolte e Daniel Flemes apontam que o status de uma Potência Regional é uma categoria social que parece depender do reconhecimento desse *status* e da hierarquia de poder correspondente por outros Estados. No entanto, a inclusão nesta categoria social também pressupõe os recursos materiais correspondentes (FLEMES; NOLTE, 2010).

Ou seja, o conceito de Potência Regional envolve uma multiplicidade de variáveis. Desde os recursos de poder, tanto materiais, como ideacionais, bem como as hierarquias de poder globais e regionais, o reconhecimento desse status pelos outros Estados, e as interações domésticas dentro do Estado a ser classificado como potência regional.

Alguns autores apresentaram em seus trabalhos, os critérios para a identificação de potências regionais, partindo da existência de variados elementos. Estas definições serão apresentadas a seguir.

Osterud (1992), por exemplo, parte de uma definição de Potência Regional enquanto um Estado que elenca as seguintes características: (a) é geograficamente parte de uma região delimitada; (b) é capaz de se opor a qualquer coalizão de Estados na região; (c) é altamente influente nos assuntos regionais; e (d) também pode ser uma Grande Potência numa escala global, ao contrário das Potências Médias (OSTERUD, 1992 apud BATISTA, 2017). Nessa concepção, há uma ausência da variável doméstica.

Schirm (2005), por sua vez, apresenta os seguintes critérios para classificar um Estado como uma Potência Regional: (i) a reivindicação de liderança como criador de regras (*norm maker*), o que é parte da própria definição do papel do Estado e é comunicada a outros atores/Estados; (ii) os recursos materiais e organizacionais para a projeção de poder regional e internacional (poder sobre recursos); (iii) atividades para honrar a reivindicação de liderança e para mobilizar recursos de poder; (iv) o reconhecimento e a aceitação do status de líder por outros atores/Estados na região e fora dela; e (v) influência política real na região (poder sobre resultados) (SCHIRM, 2005, apud BATISTA, 2017).

²² O texto em língua estrangeira é: “The difficulty of classifying a state as a regional power is related to the fact that this status has to do not only with power resources (hard and soft power or smart power – the right combination of hard and soft power)⁵⁸ but also with perceptions about the configuration of global and regional power hierarchies. It also has to do with the role definitions of political elites regarding a country’s position within such power hierarchies.”

Já Fledes (2007) estabeleceu quatro critérios para identificar e classificar Potências Regionais: (i) formulação da reivindicação de liderança; (ii) posse dos recursos de poder necessários; (iii) emprego de instrumentos de política externa; e (iv) aceitação do papel de líder por outros Estados. Mais adiante, Fledes e Lemke (2010) apontam outros critérios para distinguir e classificar diferentes tipos de potências regionais seriam: (i) interconexão econômica, política e cultural da potência regional dentro de sua região; (ii) provisão de bens coletivos para a região; (iii) existência de um projeto de liderança ideacional; e (iv) aceitação da liderança por potenciais seguidores (FLEMES e LEMKE, 2010, apud BATISTA, 2017).

Por fim, Nolte (2010) trabalhou com concepção de Potência Regional como um Estado que (i) articula a pretensão (autoconcepção) de uma posição de liderança numa região que é geograficamente, economicamente e político-ideacionalmente delimitada; (ii) possui recursos materiais (militares, econômicos, demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; e (iii) tem grande influência nos assuntos regionais (atividades e resultados).

Indo além, Nolte (2010) afirma que é esperado que uma potência regional (i) seja interconectada economicamente, politicamente e culturalmente com sua região; (ii) influencie de maneira significativa a delimitação geopolítica e a construção político-ideacional da sua região; (iii) exerça essa influência por meio de estruturas de governança regional; (iv) defina e articule uma identidade ou um projeto regional comum; (v) forneça bens coletivos para sua região ou participe de maneira significativa na provisão de tais bens; (vi) defina de maneira significativa a agenda de segurança regional; (vii) tenha sua posição de liderança na região reconhecida, ou pelo menos respeitada, por outros Estados dentro e fora da região, e especialmente por outras Potências Regionais; e (viii) esteja integrada em fóruns e instituições interregionais e globais onde ela articule não só seus próprios interesses, mas também atue, pelo menos de maneira rudimentar, como um representante dos interesses regionais. Em suma, para o autor, as Potências Regionais, ao contrário de Potências Médias, têm uma responsabilidade especial na segurança regional e na manutenção da ordem, sendo Estados influentes e poderosos nas suas regiões (NOLTE, 2010, apud BATISTA, 2017).

Nolte apresenta, portanto, uma definição mais ampla. No entanto, com exceção da definição de uma identidade regional, as demais condições incluem indicadores relativos à sua orientação, ação ou comportamento externo ou regional. Ou seja, não apontam para elementos como a localização geográfica, que é uma dimensão crucial para diferenciar as respectivas regiões num plano global. E, como visto no capítulo anterior, a localização geográfica e a espacialidade do entorno regional são elementos centrais para a análise.

Além disso, a literatura sobre potências regionais define o que é, ou não, uma potência regional por meio da análise do seu comportamento externo e regional e costumam não incluir, para além das capacidades materiais, uma dimensão doméstica mais detalhada. Ou seja, não abordam questões da dimensão doméstica como a coesão das elites, o regime e/ou mudanças de regimes políticos, as instituições políticas, estratificação social, entre outros.

Essa ampliação e relevância da dimensão doméstica reside no fato de que, para além da disposição do governante de trabalhar em prol da construção do país enquanto uma potência regional, deve haver alguma coesão das elites. Visto que, de outra forma, o Estado estaria sendo entendido como um ator unitário, uma caixa preta. Portanto, dificultaria associar a ideia e uso operacional do conceito de potência regional com a premissa da política externa e da política de defesa como uma política pública.

Dessa forma, nesta tese parte-se dessas definições e comportamentos, apresentadas por Nolte, visto que essa gama de características satisfaz parcialmente o que se pretende qualificar enquanto Potências Regionais do Sul. Em especial, Brasil e África do Sul, no período analisado na tese, apresentaram diversas das características apontadas por Nolte. No entanto, é fundamental para o nosso modelo abordar também as dimensões domésticas das potências regionais, visto que entendemos que concedem mais solidez ao conceito e possibilita um diálogo com a própria ideia do desenvolvimento de uma Grande Estratégia e das suas respectivas condições necessárias, como veremos adiante.

Por fim, um outro ponto importante do debate desenvolvido nos estudos sobre potências regionais é sobre as estratégias das potências regionais. A relevância deste debate reside no fato de que pensar a estratégia de inserção no entorno regional, desenvolvido pela potência regional, terá grande valia para o desenho do modelo analítico da tese.

As estratégias que as potências regionais podem adotar variam. Enquanto as estratégias discursivas de política externa dependem de recursos de poder ideacionais, as estratégias coercitivas e de provisão e bens coletivos dependem das capacidades materiais do Estado (FLEMES; LEMKE, 2010). Além disso, as potências regionais necessitam sincronizar suas estratégias global e regional (FLEMES; NOLTE, 2010). No entanto, a atuação desses Estados como defensores de seus privilégios na hierarquia de poder regional e desafiante na ordem global pode ser considerada incoerente (NOLTE, 2010).

Portanto, a própria dualidade de ser uma potência regional enquanto se tem aspirações no nível sistêmico pode levar a potenciais tensões, na medida em que os dois níveis podem exigir cursos de ações diferentes (PRYS, 2012). Contudo, a atuação na dimensão regional também pode favorecer a posição global da potência regional. Segundo Andrew Hurrell, uma

Potência Regional pode buscar afirmar seu poder na sua região porque ela considera isso como uma estratégia central para o seu status global, o qual pode ser melhorado com (i) a visão de ser um poder regional bem-sucedido ou o provedor de uma ordem regional estável; (ii) o papel como representante da região e de seus interesses e valores; ou (iii) a agregação de poder que pode resultar da criação de uma coalizão regional de apoio (HURRELL, 2010).

Destradi (2010), ao avaliar boa parte das literaturas sobre potências regionais, constata que, para que seja possível compreender as estratégias adotadas pelas potências regionais em suas relações com os estados vizinhos, e, conseqüentemente, da influência que exercem na formação da ordem regional, faz-se necessário uma abordagem mais centrada no ator. Segundo ela, uma das abordagens mais abrangentes que tratam do comportamento e das estratégias dos poderes regionais - e, assim, seguindo essa abordagem centrada no ator - foi desenvolvida por Nolte que conceitua os poderes regionais como "potências líderes regionais" (DESTRADI, 2010).

Além dos critérios de fazer parte da região, possuindo capacidades superiores de poder e exercendo efetivamente sua influência na região, de acordo com Nolte, as principais potências regionais não apenas reivindicam um papel "líder" na região, mas também são capazes de induzir outros estados e atores dentro e fora da região para aceitar sua liderança (NOLTE, 2010).

Neste sentido, importa levar também algumas das discussões da literatura sobre a ideia de liderança regional. Carvalho e Gonçalves (2016) propõem três tipos de liderança, por parte da potência regional: (i) liderança cooperativa, consensual e empreendedora, na qual a Potência Regional é capaz de criar consensos e cooperar, em instituições regionais ou na resolução de crises; (ii) liderança normativa e intelectual, na qual a Potência Regional é capaz de projetar ideias e valores, sustentando seu projeto regional; e (iii) liderança estrutural e distributiva, na qual a Potência Regional é capaz de atuar como *paymaster*, ou "patrocinador", provendo bens públicos como estabilidade regional, infraestrutura e pagamento dos custos econômicos da cooperação (CARVALHO e GONÇALVES, 2016).

Schoeman (2003) propõe quatro pré-condições para a liderança regional: (i) dinâmicas internas: as dinâmicas internas do sistema político e da economia do Estado devem coincidir para que ele exerça um papel de liderança e de estabilidade na sua região; (ii) disposição: a Potência Regional deve indicar a intenção de assumir o papel de líder, estabilizador e, se não *peacekeeper*, pelo menos *peacemaker* na região; (iii) capacidade: a Potência Regional deve também ter a capacidade ou habilidade para assumir a liderança regional; e (iv) aceitação: a

Potência Regional deve ser aceita por seus vizinhos como líder responsável pela segurança regional.

Para além disso, os poderes regionais são considerados defensores dos interesses regionais nos fóruns interregionais e globais e exercem uma “hegemonia cooperativa” (*cooperative hegemony*) no contexto regional. Nesse sentido, Flandes e Nolte destacam que “as potências regionais geralmente combinam liderança e poder sobre recursos” e “têm que assumir a responsabilidade pela segurança regional e pela manutenção da ordem regional”. Ambos definem a hegemonia cooperativa como uma regra branda (*soft rule*) dentro e por meio de arranjos cooperativos baseados em uma estratégia de longo prazo (PEDERSEN, 2002).

Neste sentido, conforme aponta Braga (2018), os países em desenvolvimento atingem o status de potências regionais pela preponderância de poder material e ideacional que se sobressaem em suas regiões, e, como resultado, desempenham papel relevante na governança global. Combinam forças para compor uma agenda reformista no sistema internacional e fortalecer sua posição no diálogo Norte-Sul (NEL, 2010, p.953). Segundo Braga (2018), países como Índia, Brasil e África do Sul, por exemplo, estão comprometidos em assegurar a redistribuição de poder, riqueza e privilégios na economia global e, ao mesmo tempo, querem reconhecimento. Flandes e Wojczewski (2010) explicam o lugar distinto das potências regionais do Sul:

As posições das potências regionais do Sul, como o Brasil, a Índia e a África do Sul, localizadas, por um lado, entre o centro e a periferia do sistema internacional contemporâneo e, por outro lado, no nexos das políticas internacional e regional, exigem estratégias de política externa particularmente complexas (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010, p.6).

No entanto, há dilemas para países como Brasil e África do Sul quanto à escolha por um protagonismo internacional com base, ou não, na liderança regional. Essa tensão é ainda mais considerável para potências do mundo em desenvolvimento, que se prontificam a mudar as regras e práticas da governança global (NEL, 2010; NOLTE, 2010).

Esse dilema, em particular, de uma busca por um protagonismo internacional, perpassa outro que é a escolha de uma determinada estratégia de inserção no entorno regional por parte da potência do Sul.

Esse processo de inserção no entorno regional parte do desenvolvimento de estratégias de política externa que procurem motivar os Estados do seu entorno a também aderirem aos objetivos que sejam considerados comuns. Neste sentido, o apoio desses Estados é fundamental para que a Potência Regional consiga atingir seus objetivos de inserção internacional, seja no âmbito regional, seja no global. Para que a governança regional seja uma hegemonia

cooperativa com a liderança não contestada da Potência Regional, é preciso, segundo Flemes (2010), que:

(i) haja interesses comuns entre a Potência Regional e os outros Estados da região; (ii) a Potência Regional tenha recursos materiais que permitam-na oferecer incentivos (bens públicos, atuação como paymaster) aos outros Estados; (iii) a Potência Regional tenha recursos ideacionais que permitam-na projetar normas e valores na região; (iv) os valores e ideias projetadas pela Potência Regional sejam aceitos pelas elites políticas e pela população dos Estados secundários; (v) a estratégia de política externa da Potência Regional inclua algum nível de compartilhamento de poder no nível regional; e (vi) a assimetria de poder regional seja administrada por via de instituições para cooperação democráticas (FLEMES, 2010).

Portanto, diante do exposto e a partir da sistematização feita por Batista (2017), o conceito de Potência Regional pode ser dividido analiticamente em duas dimensões: **a dimensão posicional**, por meio da qual é possível comparar prioritariamente as capacidades materiais; e **a dimensão relacional**, pela qual é possível analisar os recursos ideacionais de poder e as interações e relações da Potência Regional com os demais atores do sistema internacional, sejam eles os países do seu entorno regional, ou além dele.

A dimensão posicional analisa recursos de poder materiais, divididos em: (i) capacidades geográficas (área); (ii) capacidades demográficas (população); (iii) capacidades econômicas (Produto Interno Bruto - PIB total, PIB per capita, Índice de Gini, fluxos de comércio, fluxos de investimento); e (iv) capacidades militares (orçamento militar, efetivo militar, Indicador Composto de Capacidade Nacional, inventário militar) (BATISTA, 2017). Segundo a autora, a mensuração dessas capacidades pode ser feita por meio da comparação quantitativa dos dados, permitindo o estabelecimento de uma hierarquia de poder entre os Estados comparados. Por meio dessa dimensão posicional, é possível analisar se a Potência Regional possui recursos de poder material suficientes para projetar poder na região e ter o status de Potência Regional.

A dimensão posicional parte fatores mais subjetivos, portanto, Batista (2017) propõe que a análise seja feita a partir de quatro abordagens: (i) pensar a formulação da política externa e da política de defesa, para identificar a intenção do país em ser uma Potência Regional; (ii) o exercício da liderança regional; (iii) influência nas interações regionais; e (iv) reconhecimento dos pares. Ou seja, é a partir da análise qualitativa desses fatores, que se torna possível caracterizar e estudar um caso a partir da ótica dos estudos sobre potências regionais (BATISTA, 2017).

Portanto, esses elementos da dimensão posicional e relacional serão explorados ao longo da análise descritiva da trajetória de inserção do Brasil e da África do Sul em seus respectivos entornos regionais. E, no último capítulo, essas duas dimensões serão utilizadas para orientar

a análise comparativa, buscando apontar as semelhanças e diferenças entre as trajetórias de inserção do Brasil e da África do Sul em seus respectivos entornos regionais, onde analisaremos comparativamente tanto a dimensão posicional, como a relacional das trajetórias.

2.2 Contribuição do “dilema da graduação” para os estudos de potências regionais do Sul

Antes de apresentar o modelo de análise da tese, busca-se relacionar um debate conceitual desenvolvido por pesquisadores do Sul com a literatura de potência regional. Para tal, será feito o uso da ferramenta de análise apresentada no artigo “*Brazil’s foreign policy and the graduation dilemma*”, de autoria de Maria Regina Soares de Lima, Carlos Milani e Leticia Pinheiro, publicado em 2017, na *International Affairs*, no qual apresenta-se a ideia do “dilema da graduação”. Essa ferramenta tem grande utilidade, quando associamos aos debates sobre as potências regionais, pelo fato de o modelo possuir rendimento analítico para analisar o comportamento, o desenvolvimento de estratégias e os tipos de relacionamentos que as potências regionais do Sul podem levar à frente, com a sua região. Conforme apontam os autores, o dilema da graduação se pretende uma ferramenta analítica de política externa para estados não-nucleares de segunda linha, ou seja, países com menor impacto sistêmico, mas que aspiram a mudar seu status e ranking internacional. Portanto o uso do conceito de graduação

(...) pode ser mais proveitoso para explicar as estratégias de política externa de países que (1) estão fora do núcleo das grandes potências e seus aliados no Ocidente; (2) não possuem armas nucleares; e (3) se diferenciaram de outros países em desenvolvimento em termos de suas capacidades materiais e relativo reconhecimento internacional (LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017, p.588, tradução nossa)²³.

O “dilema da graduação” tem aplicabilidade para os Estados de segunda ordem (*second-tier States*) e, que, ao mesmo tempo, são potências não-nucleares (*non-nuclear powers*). Como a posse de armas nucleares tem efeitos dissuasórios nas Relações Internacionais, os países que não possuem armas atômicas têm mais incentivos para desenvolver meios pacíficos para alcançar protagonismo internacional (LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017, p.591). Portanto, para além de dialogar com o debate de potências regionais, a ferramenta possibilita delimitar as

²³ O texto em língua estrangeira é: “may be more fruitful in explaining the foreign policy strategies of countries that be more fruitful in explaining the foreign policy strategies of countries that (1) lie outside the core of major powers and their allies in the West; (2) do not have nuclear weapons; and (3) have differentiated themselves from other developing countries in terms of their material capabilities and relative international recognition.”

unidades de análise. Tanto Brasil, como a África do Sul enquadram-se nas condições apresentadas pelos autores.

A definição de graduação, por sua vez, objetiva explicar a estratégia de política externa de países de segundo escalão que buscam aumentar seu status internacional, ou seja, um modelo analítico que tem rendimento para a análise da busca por protagonismo internacional. A graduação não é uma trajetória linear ou um resultado, é “*um processo histórico de mudança na hierarquia internacional, escala e status em diferentes espaços sociopolíticos*” (LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017, p.590).

Além disso, as condições da graduação incluem as capacidades materiais, a vontade política, o reconhecimento das principais potências e pares, a coesão das elites estratégicas (empresariado, sindicatos, mídia, academia e sociedade civil) e o apoio eleitoral (Idem, 2017, p.598). O grande dilema é se o país deve manter sua ambição de graduação mesmo na ausência de uma ou mais condições, ou se vai renunciar a isso porque uma ou mais dessas condições não é atendida.

O modelo do "dilema da graduação" (Idem, 2017) tem rendimento analítico para as questões problematizadas nos estudos de caso. Ambos os países se confrontam com esse dilema: como construir seu protagonismo nas relações internacionais? Considerando ou não a sua inserção regional? Esse é um modelo que oferece uma leitura das dinâmicas da política externa e dialoga com o debate sobre potências regionais.

Outra premissa relevante a se considerar é a assimetria material dos contextos regionais em que estão inseridos, o que constitui um desafio para a legitimidade e o reconhecimento de Brasil e África do Sul como potências regionais. A política externa de Brasil e África do Sul têm dado considerável ênfase na questão regional, e esses países enfrentam desafios para se afirmarem como potências regionais. Essa tese buscará, portanto, avaliar comparativamente a trajetória de inserção dessas duas potências regionais em seus entornos regionais, por meio de uma aproximação das iniciativas de política externa e a política de defesa, associadas no que entendemos como Grande Estratégia de um Estado do Sul. A definição e a inserção no entorno regional serão realizadas por meio de um processo de avaliação descritiva, em perspectiva histórica.

2.3 O mapeamento de processo (*process tracing*) no desenvolvimento de argumentos teóricos a partir de estudos de caso

A revalorização das pesquisas históricas de dimensões comparativas tem sido uma importante tendência da ciência política nas últimas décadas. Esse campo de pesquisa vem se caracterizando pela análise de processos sociais e políticos de larga escala e que se desenrolam por longos períodos de tempo, assim como pelo uso de comparações contextualizadas e narrativas históricas para a realização de inferências causais. Em contraponto à disseminação dos métodos de análise quantitativa multivariada e dos modelos econômicos formais na ciência política, os pesquisadores vinculados a essa abordagem procuram resgatar o papel dos estudos de caso e das comparações de pequena amostra na produção e testes de teorias e hipóteses (BORGES, 2007).

Na definição de George e Bennett (2005), o estudo de caso é uma abordagem e um método de pesquisa que se caracteriza pelo “exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos” (GEORGE; BENNETT, 2005, p.5).

Ainda que usualmente associem o estudo de caso à análise detalhada de um único caso, é comum encontrar pesquisas que se debruçam sobre dois ou mais casos, adotando uma perspectiva comparativa. Assim, George e Bennett (2005) e Yin (1994) afirmam que os métodos de estudo de caso podem envolver tanto a análise “dentro do caso” (*within-case analysis*), isto é, de um estudo detalhado de um caso, usualmente ao longo de um determinado período, quanto a comparação entre um pequeno número de casos (*cross-cases*), concomitantemente à análise intra caso.

Uma das principais contribuições dos estudos histórico-comparativos no sentido de ampliação do entendimento de causalidade diz respeito à identificação de processos marcados por “dependência de trajetória” (*path dependence*). De modo geral, a noção de dependência da trajetória é usada para sustentar alguns pontos importantes, como padrões específicos de tempo (*timing*) e sequência (*sequence*) importam; partindo de condições semelhantes, uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível; grandes consequências podem resultar de eventos relativamente “pequenos” ou contingentes; cursos específicos de ação, uma vez iniciados, podem ser praticamente impossíveis de reverter; e, conseqüentemente, o desenvolvimento político é frequentemente pontuado por momentos críticos ou conjunturas que moldam os contornos básicos da vida social (COLLIER; COLLIER, 1991; IKENBERRY, 1994; KRASNER, 1989).

Para esta tese, o modelo de análise será operacionalizado pela combinação do método de análise “dentro de cada caso”, o brasileiro e o sul-africano, bem como na comparação “entre esses dois casos”, buscando extrair da comparação alguns argumentos analíticos que validem a hipótese da pesquisa. Ademais, entendemos que a combinação entre métodos de análise “dentro do caso” e “entre os casos” possibilita a ampliação significativa da capacidade de realização de inferências de comparações de pequeno N.

Esta operacionalização torna-se possível por meio do uso do “mapeamento de processo”, ou *process tracing*, que segundo George e Bennett (2005), é o procedimento de identificação dos processos causais intervenientes entre uma variável dependente e uma ou mais variáveis independentes. Portanto, o mapeamento de processo irá envolver, necessariamente, a transformação de uma narrativa histórica, de caráter descritivo, em uma explicação causal analítica de maior ou menor escopo de generalização. Em suma, quando utilizado em combinação com métodos comparativos, o mapeamento de processo é uma ferramenta particularmente útil no desenvolvimento indutivo de um modelo de análise.

Como visto no capítulo 1, quando abordamos a dimensão política do conceito de entorno regional, vimos que Collier e Collier (1991) apresentam a noção de conjuntura crítica (*critical juncture*) como um dos principais pontos de partida do conceito de *path dependence*. A conjuntura crítica é definida por eles como “um período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise), a partir de rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos” (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 29). Dessa forma, a conjuntura crítica é uma transição política ou econômica vivida por estados, em um contexto de profunda transformação – seja revolucionária, ou por meio de reforma institucional. Neste momento crítico, portanto, as ações e decisões tomadas no processo de mudança deixam um legado que tornam necessárias escolhas e decisões no futuro.

Portanto, a ideia de conjunturas críticas é fundamental para esta pesquisa. Isto porque as análises das trajetórias de inserção internacional do Brasil e da África do Sul em seus respectivos entornos regionais será estruturada a partir das principais conjunturas críticas pelas quais o Brasil e a África do Sul passaram, sejam elas conjunturas críticas domésticas, ou externas.

Nesta pesquisa, como já mencionado anteriormente elas serão tratadas como “momentos”, ou seja, períodos históricos nos quais conjunturas domésticas e externas moldaram ou influenciaram a maneira como os dois países construíram as suas grandes estratégias, que, por sua vez, tiveram consequências para a inserção em seus entornos regionais. No caso brasileiro os três principais momentos serão demarcados por conjunturas críticas – a

2ª Guerra Mundial, a Guerra Fria; e o Pós-Guerra Fria e o pós-redemocratização. Já no caso sul-africano, os três principais momentos serão demarcados pelas seguintes conjunturas críticas – o primeiro sendo o da oficialização do regime do Apartheid na União da África do Sul (1948-1960); o segundo a Proclamação da República da África do Sul (1961-1988), ambos antecedentes situados no imediato pós Segunda Guerra e na Guerra Fria. E o terceiro momento que consiste no período do regime democrático da nova África do Sul do pós-*Apartheid*, já no contexto do pós- Guerra Fria.

Nesse sentido, adotar um método similar ao *process tracing* possibilita entender como as conjunturas antecedentes – representadas nos dois primeiros momentos, em ambos os países, foram marcadas por contextos nos quais não era possível desenvolver uma Grande Estratégia nos moldes que definimos no capítulo 1 e que foi experimentalmente desenvolvida a partir do terceiro momento, visto que não reuniam as condições necessárias para tal desenvolvimento. No modelo de análise, portanto, apresentaremos a operacionalização do modelo por meio do exame das condições históricas antecedentes.

2.4 Modelo de análise de formulação da Grande Estratégia de potências regionais do Sul como proxy da ambição da “graduação”

O modelo geral de análise, que será desenvolvido nesta seção busca, portanto, vincular os conceitos de entorno regional e Grande Estratégia com a dimensão relacional do conceito de potências regionais, tendo como base alguns elementos de análise da ferramenta do dilema da graduação. Ou seja, o modelo a ser desenvolvido limita-se apenas para análises de casos que envolvam potências regionais não-nucleares do Sul. Ademais, o modelo que será construído aqui (Figura 1) almeja viabilizar a análise da trajetória da inserção das potências regionais do Sul em seus entornos regionais, a partir da formulação e implementação de uma Grande Estratégia.

“É possível comparar estratégias de inserção nos respectivos entornos regionais?”. “O que explica as estratégias semelhantes ou distintas de duas potências regionais?”. “O que explica o sucesso ou o fracasso das estratégias regionais?”. “Houve sucesso na implementação de uma Grande Estratégia na inserção dessas potências em seus entornos regionais?”. Essas foram algumas perguntas que funcionaram como ponto de partida para a pesquisa da tese.

A nossa hipótese é a de que a formulação e implementação de uma determinada Grande Estratégia - entendida como um *proxy* da ideia de ambição de graduação no sistema internacional – influi e gera consequências que podem ser evidenciadas e identificadas na dimensão relacional das Potências Regionais do Sul com os em seus entornos regionais. Ou

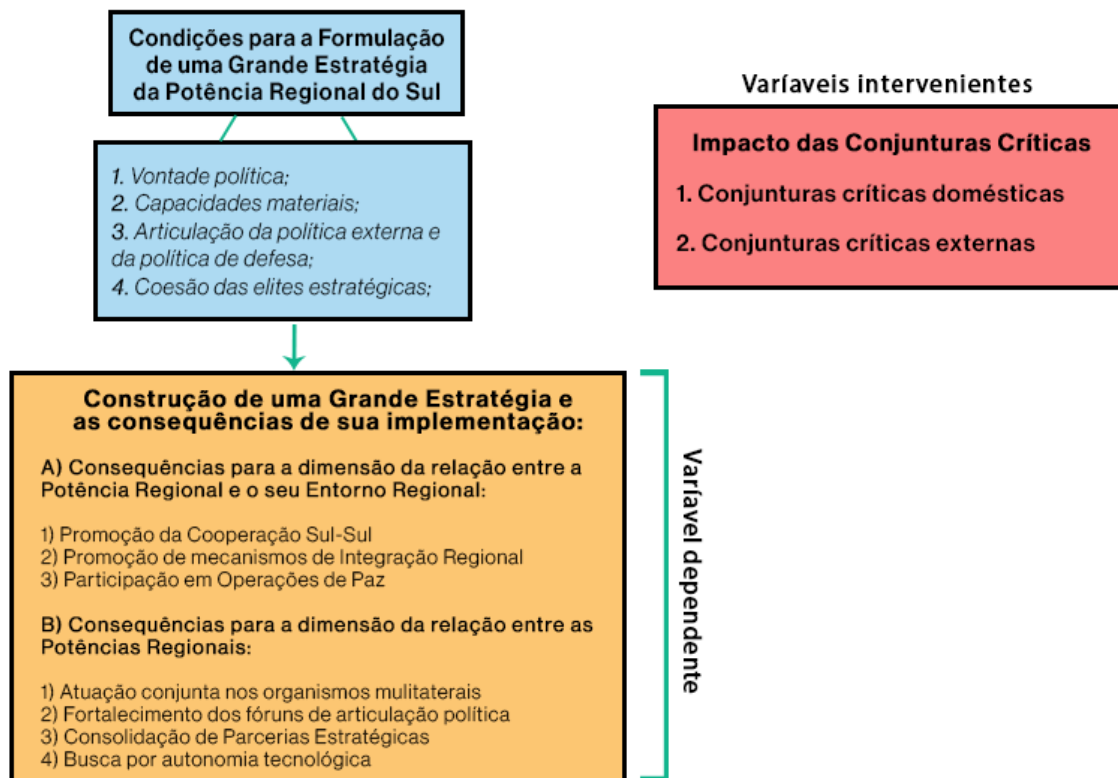
seja, entende-se a construção de uma Grande Estratégia como uma evidência de um processo de graduação.

Tendo em vista que não são todos os países que vão desenvolver uma Grande Estratégia, aqueles que almejam o desenvolvimento de uma Grande Estratégia, vão necessariamente pensar de forma estruturada em questões como “quais são os desafios, as ameaças e oportunidades no plano global e regional?”, e conseqüentemente, pensarão no que é preciso desenvolver no plano doméstico para viabilizar a sua inserção regional e satisfazer a sua ambição de graduação internacional. A partir disso são desenvolvidas ações de curto ou médio prazo, tendo em mente objetivos de médio e longo prazos, representados na formulação de uma Grande Estratégia, que terá como conseqüências iniciativas e indicadores, que podem ser observados no relacionamento da Potência Regional do Sul com o seu entorno regional.

Dessa maneira, analisar a formulação de uma Grande Estratégia enquanto um *proxy* (ou uma dimensão) da ambição da graduação pressupõe pensar nas condições que levam à formulação de uma Grande Estratégia, com o objetivo da graduação da potência regional do Sul.

A primeira condição é a da vontade política. Entende-se aqui que a vontade política se manifesta principalmente por via da política declaratória. E uma política declaratória, como a da política externa ou da política de defesa, por exemplo, torna-se mais ambiciosa quando se formulam propostas que implicam em mudanças com relação ao que se fazia antes, além de um detalhamento claro das áreas geográficas nas quais o país busca se inserir. Uma segunda condição, que também evidencia uma política declaratória mais ambiciosa reside, portanto, na aproximação e diálogo das burocracias das relações exteriores e da defesa. Uma terceira condição a ser levada em conta gira em torno das condições materiais dessas potências regionais. Uma quarta condição está relacionada na capacidade dos governos em mobilizar e criar uma coesão de parte das elites estratégicas –, ou seja, é uma condição também ligada à vontade política – podendo envolver a possibilidade de diálogo com a sociedade civil, especialmente na formulação dessa Grande Estratégia, além de levar em conta a capacidade dos governos de mobilizar tais elites estratégicas. Por fim, importa ter em mente que essas condições para a formulação de uma Grande Estratégia irão variar e ser influenciadas pelas conjunturas críticas – domésticas e externas –, vivenciadas por cada país estudado, ao longo da sua trajetória.

Figura 1 – Modelo de análise de formulação da Grande Estratégia de potências regionais do Sul como *proxy* da ambição de “graduação”



Fonte: O autor, 2022. A partir de LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017.

O modelo analítico desta tese se sustenta, portanto, a partir das seguintes variáveis: 1) **variáveis independentes:** As condições para a formulação de uma Grande Estratégia da potência regional do Sul, enquanto uma evidência da ambição de graduação. Essa Grande Estratégia é formulada levando em conta algumas condições necessárias: a) Se há vontade política, ou seja se existe demonstrações de que há uma missão ou objetivos, por parte das lideranças políticas, além da ambição expressa nas políticas declaratórias; b) Quais são as capacidades materiais do Estado analisado; c) Se há uma articulação da política externa, da política de defesa e de outros ministérios e setores, que possibilitam a criação de iniciativas e a promoção de políticas públicas que podem ser utilizadas como ferramentas para a inserção da potência regional; d) Se há algum coesão entre as elites estratégicas, em especial na capacidade de o governo mobilizar tais elites.

Por sua vez, em nosso modelo a 2) a **variável dependente** é a própria construção de uma Grande Estratégia e as suas respectivas consequências, que pode ser observada analiticamente em dois níveis, ambos sendo partes da *dimensão relacional* do conceito de potência regional. Dessa maneira, a primeira dimensão sendo a *da relação entre a potência regional e o seu entorno regional*. Nessa dimensão, o analista deve avaliar se a construção da

Grande Estratégia da potência regional do Sul teve como consequência as seguintes ações e/ou indicadores em seu entorno regional: i) A cooperação internacional foi utilizada como um instrumento da política externa e da política de defesa? ii) A potência regional promoveu a integração regional e/ou iniciativas diplomáticas multilaterais com o seu entorno? iii) O Estado analisado engajou-se em operações internacionais de promoção da paz, no nível regional, ou no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)?

Na segunda dimensão relacional temos uma *ênfase na relação entre as Potências Regionais*, onde devemos observar se a construção da Grande Estratégia da potência regional do Sul teve como consequência as seguintes ações e/ou indicadores: i) O país analisado engajou-se na formação de parcerias estratégicas com outras potências regionais? ; ii) Houve busca por autonomia tecnológica (em relação aos países do Norte)?; iii) Ocorreu nesta trajetória a atuação conjunta com outras potências regionais, em especial nos organismos multilaterais?; v) O país estudado engajou-se na criação de fóruns de articulação política com outras potências regionais?;

A variável interveniente do modelo seriam as conjunturas críticas (domésticas e/ou externas) que podem influenciar, em menor ou maior escala, a dimensão relacional da trajetória de inserção do Estado em seu entorno regional.

Este modelo geral permite enquadrar e delinear, de acordo com o país/caso escolhido, as especificidades da atuação das potências regionais na região imediata ou ampliada do seu entorno regional, identificando os impactos e influências do desenvolvimento e implementação de suas grandes estratégias, tanto no relacionamento com a sua região, como no relacionamento entre as potências regionais. Bem como, avaliar como as mudanças ao longo de sua história e trajetória – definidas como conjunturas críticas no modelo – impactam na maneira como o país desenvolveu uma Grande Estratégia com ênfase na inserção com o seu entorno regional.

A operacionalização empírica deste modelo, por sua vez, é feita a partir do exame das condições históricas antecedentes, nos dois casos, semelhante ao método de *process tracing*, visto que entendemos que para compreender o desenvolvimento de uma Grande Estratégia no momento mais recente do nosso recorte temporal, torna-se necessário ter em mente a existência de uma dependência da trajetória. É por meio da análise histórica de suas trajetórias – dividida em momentos –, que poderemos compreender e demonstrar como as condições para a elaboração de uma Grande Estratégia vão se atualizando e como a Grande Estratégia vai se definindo, em cada um dos casos.

Nesta tese, o sequenciamento das respectivas trajetórias, portanto, possibilita entender como as conjunturas antecedentes – representadas nos dois primeiros momentos, em ambos os

países, foram marcadas por contextos nos quais não foi possível desenvolver uma Grande Estratégia em função de que as quatro condições (a articulação da política externa e da política de defesa; as capacidades materiais; a vontade política e a coesão das elites estratégicas) não estavam presentes. Esse último momento, por sua vez, já ocorreu no contexto da ordem do Pós-Guerra Fria e com o pós-redemocratização e fim da ditadura civil-militar, no Brasil, e do período do pós-Apartheid, na África do Sul. Ou seja, foi apenas no terceiro momento que foram criadas as condições necessárias para a formulação e implementação de uma Grande Estratégia. Dessa maneira, é neste contexto em que se torna possível observar uma maior interlocução entre a diplomacia e a defesa, no qual também se observou alguma coesão das elites estratégicas, especialmente na mobilização dessas elites por parte do governo. E se evidenciou a existência de capacidades materiais e iniciativas para a implementação dos objetivos dessa Grande Estratégia. E, por fim, por meio do exame das condições históricas antecedentes poderemos demonstrar também as dependências de trajetória existentes, que também foram importantes – em grande medida pela necessidade de rompimento com alguns dos legados desses períodos antecedentes – para a elaboração e parcial implementação de uma Grande Estratégia.

No caso do Brasil (capítulo 3 e 4), a ênfase será na ampliação da inserção autônoma do Brasil para além do seu entorno regional imediato da América do Sul. Ou seja, buscamos entender a formulação e parcial implementação de uma Grande Estratégia no Brasil, que justificasse a intensificação da sua relação com os países africanos e da atuação diplomática e militar em sua dimensão sul-atlântica, incluindo assim o Atlântico Sul em seu entorno regional. E, no caso da África do Sul (capítulos 5 e 6), a ênfase será em construir a trajetória da sua inserção no seu entorno regional imediato, a África Austral, para ser possível entender como o país redefiniu o relacionamento com a sua região e com o continente africano, como um todo, a partir da formulação e implementação parcial de uma Grande Estratégia, com o objetivo de romper com a herança intervencionista do *Apartheid*, e caminhar rumo à uma reinserção em sua região e no mundo, reconquistando a sua legitimidade internacional. Em ambos os casos, também serão explorados como o processo de desenvolvimento de uma Grande Estratégia passou também por uma articulação política com outras potências regionais do Sul.

3 TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DO ENTORNO REGIONAL BRASILEIRO

Este capítulo tem como objetivo uma análise descritiva da trajetória de reconfiguração do entorno regional brasileiro, partindo da hipótese de que o atual conceito de entorno estratégico brasileiro – utilizado nos documentos declaratórios da política brasileira de defesa, como visto anteriormente, – passou por um processo de ampliação, com a inclusão posterior do Atlântico Sul, do continente africano e da Antártida. Esse processo foi influenciado pelas mudanças nas conjunturas doméstica e internacional e pelas variações nas condições para a formulação de uma Grande Estratégia, com maior ênfase na vontade política, sem deixar de lado as mudanças nas capacidades materiais, nas estratégias de inserção internacional e na coesão e mobilização das elites estratégicas.

Como apresentado anteriormente, a maneira como um Estado define e se relaciona com o seu entorno regional é influenciada, em grande medida, pelas diferentes conjunturas críticas nacionais e internacionais enfrentadas pelo Estado ao longo de sua história. Esses três momentos – i) o Atlântico Sul na 2ª Guerra Mundial; ii) o entorno estratégico brasileiro no contexto da Guerra Fria e a Ditadura Civil-Militar no Brasil; iii) A dimensão da ampliação do entorno estratégico brasileiro no contexto do pós-guerra fria e pós-redemocratização) – foram períodos históricos nos quais as conjunturas domésticas e externas criaram limitações e oportunidades para que as condições necessárias para a formulação de uma Grande Estratégia se tornassem possíveis no Brasil. O que, por sua vez, impactou a maneira como os governos brasileiros definiram e se inseriram em seu entorno regional.

No caso brasileiro, o exame das condições históricas antecedentes, ou seja, de sua trajetória, será dividido em três momentos. Os três momentos terão como eixo central de análise a dinâmica das relações do Brasil no âmbito do Atlântico Sul, por entendermos que essa dinâmica teve papel crucial na trajetória de reconfiguração do entorno estratégico brasileiro, ampliando o seu entorno para além de seu entorno regional imediato, a América do Sul.

Os dois momentos iniciais se enquadram no que entendemos como antecedentes do conceito atual de entorno estratégico ampliado. O primeiro momento, portanto, ocorre no contexto da Segunda Guerra Mundial e contará com uma análise da importância estratégica do Brasil para os países do Norte, em especial os EUA e os seus aliados. Neste momento, será analisado como o entorno estratégico brasileiro se manteve sob a tutela e a influência dos EUA,

mediante o transbordamento do conflito para além do *front* europeu e também pelo alinhamento brasileiro aos EUA, em busca de um reaparelhamento de suas Forças Armadas.

Em seguida, o segundo momento partirá de uma análise das relações do Brasil com o Atlântico Sul no contexto da Guerra Fria e do estabelecimento da Ditadura Civil-Militar, com o golpe de 1964. Neste momento, será debatido o papel subsidiário dos países da região sul-americana na segurança do Atlântico Sul. Também será analisado como o movimento de descolonização no continente africano implicou em uma revalorização estratégica para o Atlântico Sul. E como ocorreu a recusa brasileira em aderir à proposta da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Por fim, analisaremos a gênese de um pensamento brasileiro sobre a importância geopolítica do Atlântico Sul, a partir da leitura da contribuição de autores militares e civis, que analisavam o Brasil e a sua inserção no ambiente internacional, para além de suas fronteiras terrestres, trazendo já naquele momento, uma perspectiva de ampliação da inserção internacional do Brasil em seu entorno estratégico.

Por fim, no terceiro momento, já no contexto do pós-Guerra Fria e fim da Ditadura Civil-Militar brasileira, serão definidas as bases da ampliação do conceito de entorno estratégico brasileiro, com a inclusão oficial do Atlântico Sul como parte do entorno estratégico, ressaltando as principais inflexões e acontecimentos que levaram o Brasil a ampliar sua atuação para a vertente marítima do seu entorno estratégico. E, mais importante, será ressaltada a principal variável que permitiu tal ampliação do conceito, que foi o uso da dimensão da cooperação – junto à uma dimensão dissuasória – permitindo que o Brasil atuasse nas vertentes continental e marítima do seu entorno estratégico, como previsto em seus documentos declaratórios.

A fim de orientar a linha de pensamento a ser desenvolvida no capítulo, formulam-se aqui algumas questões que terão importância para orientar as seções seguintes. Dentre as questões, destacam-se: (i) Como as conjunturas críticas internacionais influenciaram a relação do Brasil com o seu entorno estratégico? (ii) Que atores, civis e militares, avaliaram a presença e a projeção internacional do Brasil, para além da América do Sul, em momentos anteriores aos governos Lula e Dilma? (iii) Quais os antecedentes conceituais que auxiliaram e contribuíram para a uma redefinição do entorno estratégico brasileiro? (iv) Qual foi o principal ponto de partida para se pensar a ampliação do entorno regional brasileiro a partir dos governos Lula e Dilma?

Por fim, é importante ressaltar que a dimensão histórica do relacionamento do Brasil com o seu entorno regional imediato, a América do Sul, e os processos de integração desta região, não serão tratados diretamente nesta tese, pois aqui nos interessa entender a trajetória

da inserção brasileira em seu entorno regional ampliado, como parte da reconfiguração do seu entorno regional.

3.1 Primeiro momento - O Atlântico Sul na Segunda Guerra Mundial: um oceano à disposição dos Aliados do Norte

No contexto da Segunda Guerra Mundial, no qual definimos o primeiro momento dos antecedentes do entorno estratégico brasileiro, as ações para esta região e, em particular, para o Atlântico Sul, tinham como principais orientações estratégicas os eixos ligados à sua defesa, segurança e à ideia de um alinhamento com a potência estadunidense. Esta vinculação ganhou ainda mais força mediante a ocorrência de alguns acontecimentos posteriores à deflagração da Guerra, expressos pela entrada dos EUA no conflito, no próprio avanço do Eixo para o *front* do continente africano, além dos ataques das forças submarinas alemãs aos navios aliados, que levou ao afundamento de dois navios brasileiros, ocorrido em 20 de julho de 1944, na costa do Rio de Janeiro, e que custou a vida de 99 pessoas. Essa conjuntura bélica, portanto, favoreceu um avanço da influência estadunidense no ambiente do entorno estratégico brasileiro (MOURA, 1979).

Dessa maneira, no contexto da Segunda Guerra Mundial, novas circunstâncias iriam atuar no sentido de uma maior dinâmica de interesses estratégicos relacionados ao Atlântico Sul. No cenário desta conjuntura crítica, houve uma maior aproximação entre o Brasil e os EUA, que se deu após um curto período de equidistância pragmática²⁴ nas relações exteriores, tendo o início do conflito na frente europeia levado o governo Vargas a reorientar a sua política externa em direção a um alinhamento mais estreito com os Estado Unidos. Nas subseções seguintes, serão abordadas, portanto, duas questões: A relevância geopolítica do Brasil e do Atlântico Sul, no contexto da Segunda Guerra Mundial. E, em seguida, discute-se o papel da cooperação militar entre o Brasil e os EUA, no campo da defesa do entorno estratégico brasileiro.

²⁴ A posição neutra foi a escolha inicial do Presidente Getúlio Vargas que, no exercício da equidistância pragmática, buscava aumentar o comércio negociando vantagens para o Brasil com ambos os lados, tanto com os países do Eixo, como com os Aliados (LIMA et al., 2017).

3.1.1 A importância do Atlântico Sul e da posição geoestratégica brasileira na 2ª Guerra Mundial

Ainda no final de 1941, havia dois impasses nas relações Brasil-EUA, em relação ao desenvolvimento de sua aliança. Como argumenta Moura (1979), a primeira questão tinha relação com o fornecimento de armamento requisitado pelos militares brasileiros e a outra em relação à defesa do Nordeste brasileiro. Ainda em 1941, o Brasil já concedera uma série de privilégios aos EUA. Estes incluíam permissão para a Força do Atlântico Sul, sob o comando do Almirante Jonas Ingram, em usar os portos de Recife e Salvador, a construção ou ampliação de bases aéreas no Norte e Nordeste do Brasil, e a permissão para transportar aviões e suprimentos pelo Brasil para ajudar a campanha britânica no norte da África. No entanto, o objetivo principal dos militares estadunidenses – a presença de tropas suas no Nordeste – não havia sido atingido ainda (MOURA, 1979).

Merece destaque ainda um dos momentos cruciais para o avanço hegemônico dos EUA em todo o continente americano, que foram as decisões da III Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, ocorridas em janeiro de 1942. Segundo Moura (2012), a reunião, além de recomendar o rompimento das relações diplomáticas e comerciais com o Eixo,

(...) assegurou aos Estados Unidos a compra exclusiva de materiais estratégicos e controle absoluto de sua distribuição no continente nos anos seguintes. A Reunião também garantiu aos Estados Unidos tratamento preferencial no comércio interamericano e proteção aos seus investimentos. Em nome do esforço de guerra, ela subordinou os projetos econômicos do continente aos interesses dos Estados Unidos e dedicou pouca atenção ao verdadeiro desenvolvimento industrial da América Latina. Ela assentou as bases para o estabelecimento de coordenação policial e militar por todo o continente sob a liderança estadunidense. E, por último, todas estas decisões foram implementadas não como resultado de pressões explícitas dos Estados Unidos, mas como parte de um esforço na direção da “colaboração hemisférica” (MOURA, 2012, p. 116).

O Brasil, dentre os países da América do Sul, foi o primeiro a aderir a um dos lados do conflito, quando se posicionou a favor dos Aliados no ano de 1942. Ao optar pela aliança formada por países como EUA, Reino Unido e União Soviética, o Brasil rompeu relações com as potências do Eixo, que incluíam a Alemanha, Itália e Japão, e afastou-se da neutralidade que defendia nos primeiros anos da guerra (LIMA et al., 2017).

Para além das mudanças de relações provenientes do início do conflito, convém destacar a importância geográfica e estratégica do Brasil para os Estados Unidos. Esta residia em uma motivação associada à necessidade de controle das bases no Nordeste brasileiro, que seriam vitais para a defesa hemisférica – principalmente na área referente ao entorno estratégico dos continentes americanos – e, principalmente, para as linhas de comunicação e movimentação de

suprimentos, que eram ligadas por meio do Atlântico Sul, em direção à frente de Guerra na Europa e África.

Além disso, o Atlântico Sul também era fundamental para a própria projeção de poder estadunidense e auxílio, por via aérea, aos aliados que lutavam na África do Norte, Europa e Extremo Oriente. Com isso, vale ressaltar que o Atlântico Sul, conforme argumenta Penha (2011), só despertava o interesse do Brasil

(...) no quadro mais geral da defesa do Ocidente, onde o Brasil deveria participar e também legitimar as suas reivindicações no esquema de alianças com os EUA, numa espécie de ‘barganha local’. (...) O Brasil tinha um interesse marginal, pois a dependência do Ocidente em relação ao tráfego na região era pequena e o perigo de um confronto entre as superpotências, no teatro marítimo do Atlântico Sul, parecia improvável. Além disso, os principais pontos de passagem e estrangulamento já estavam controlados pelas potências ocidentais, o que resultava em um agravamento da situação de marginalização da região em relação à política mundial (PENHA, 2011, p. 90).

Dessa maneira, o principal elemento – favorável ao governo brasileiro – para uma barganha nos acordos com as potências do Norte era a sua posição geográfica favorável, principalmente a do saliente nordestino²⁵, que, com o advento da guerra, fazia do Nordeste no Atlântico Sul uma área de ligação aérea entre a Europa e as Américas, a África, a Europa e até o Oriente Médio. Além disso, o controle e vigilância da região serviam para “para fazer frente a qualquer pretensão nazista de invadir a América, os *marines* americanos montaram uma linha defensiva iniciada na sua costa atlântica se encerrando no Saliente Nordeste” (CRUZ, 2012, p. 50).

Em relação aos interesses dos EUA no Brasil, conforme aponta Alves (2005), é possível ressaltar alguns pontos de importância do Brasil para os EUA, em ordem decrescente:

O primeiro fator seria devido à necessidade de controle de bases no Nordeste brasileiro, vitais para a defesa hemisférica e do Atlântico Sul e, posteriormente, para a própria projeção de poder norte-americana e auxílio, por via aérea, aos aliados lutando na África do Norte, Europa e Extremo Oriente. O segundo se deve ao desejo de exclusividade na compra de importantes matérias primas minerais e produtos tropicais brasileiros. Já o terceiro motivo seria devido ao grande peso político regional do país, cujo apoio era vital para a consagração da política pan-americana dos estadunidenses” (ALVES, 2005, p. 9).

²⁵ O Saliente Nordeste era “essencial na defesa do continente, por esta razão a localidade costeira ganhou algumas denominações: “Cinturão do Atlântico”, “Pote de Ouro”, “Corredor da Vitória” e “Trampolim para Vitória”. A palavra trampolim é uma representação de algo que não existe por si só, mas para dar impulso, ser uma área de transição ou servir de degrau para se chegar a outro ponto. O salto para a vitória só seria possível em três circunstâncias: 1 - quando as tropas nazifascistas fossem expulsas da África; 2 - os submarinos existissem deixassem de ser uma ameaça ao mundo naval brasileiro; 3 - as bases aeronavais brasileiras contribuíssem para a vitória definitiva dos Aliados” (CRUZ, 2012, p. 48)

As autoridades militares estadunidenses insistiam que houvesse permissão para que soldados e pilotos estadunidenses viessem ao Brasil para defender as novas bases aéreas no Nordeste. Além disso, essa preocupação dos EUA mostrava que “as bases eram não apenas parte do sistema de defesa hemisférica, mas também elos nas rotas do Atlântico Sul em direção à África e ao Oriente Médio. Na realidade, esta era a única rota entre os hemisférios no começo de 1942” (MOURA, 1979, p. 95).

Na Figura abaixo, é ilustrada a importância geoestratégica da posição brasileira, durante a 2ª Guerra Mundial (Figura 2).

Figura 2 – Posição estratégica do Brasil na 2ª Guerra Mundial



Fonte: LIMA et al., 2017, p. 21.

Em suma, esses atributos fizeram do Brasil, naquele contexto, o mais importante e necessário aliado ibero-americano dos Estados Unidos naquela conjuntura. Isso foi de grande importância para as manobras diplomáticas que o Brasil passaria a articular adiante (ALVES, 2005).

3.1.2 A defesa do entorno estratégico brasileiro e a cooperação militar entre o Brasil e os EUA

Tendo em vista tal importância estratégica do Brasil para a principal potência do Norte Geopolítico, os atores diplomáticos e as lideranças da ação externa brasileira aproveitaram o

contexto para negociar acordos. Vale ressaltar neste período as negociações, no âmbito bilateral, ocorridas durante a Conferência Interamericana do Rio de Janeiro, em 1942. Na ocasião, foi estabelecido um dos primeiros marcos da cooperação em defesa do Brasil com os EUA. Nomeada de convenção militar e assinada em 23 de maio de 1942, ela estabeleceu uma aliança militar formal e criou duas comissões militares binacionais: uma sediada em Washington (Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos, *Joint Brazil-United States Defense Commission*) e outra no Rio de Janeiro (Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, *Joint Brazil-United States Military Commission*). Com a oficialização da convenção militar, garantia-se às tropas estadunidenses a utilização das instalações navais e aeronáuticas brasileiras, em especial a Base Aérea de Natal e de Fernando de Noronha. E, em troca, o Brasil receberia equipamentos militares e assistência técnica para a modernização das Forças Armadas, além de financiamentos para realizar a construção e instalação de indústrias estratégicas para o esforço de guerra (MCCANN, 1975).

É importante ainda notar que essa aliança entre o Brasil e os EUA não foi necessariamente resultado meramente de laços históricos entre os países. Conforme aponta Moura (1979):

A aliança Brasil-EUA não era nem um resultado “natural” de elos históricos comuns entre os dois países, nem exemplo de uma “boa vontade” unilateral. A aliança era resultado de um processo de negociações continuadas e duras entre os dois países. Naturalmente, a posição desigual das partes na política internacional dava capacidades totalmente diferentes a cada uma, e levava-as a fazer reivindicações diferentes. Se o fornecimento de armas ao Brasil fortaleceria suas forças armadas, o controle militar estadunidense tanto das bases militares no Nordeste quando do tráfego costeiro brasileiro permitira o controle estratégico da América do Sul como um todo (MOURA, 1979, p. 117).

Além disso, importa apontar como a experiência da guerra anti-submarina marcou a Marinha brasileira. Os navios de linha disponíveis à Marinha do Brasil no início da década de 1940 eram, em sua maioria, obsoletos e de nenhuma serventia contra os principais alvos da época, os submarinos alemães. Além disso, a doutrina e as táticas ensinadas também não levavam em conta esse formato inédito de guerra. Como resultado, existia completa incapacidade da força naval nacional em lidar com uma ameaça submarina. A solução, portanto, parecia ser justamente buscar um reaparelhamento por meio da aliança com os Estados Unidos, formalizando acordos que ajudassem a reestruturar as forças navais brasileiras (ALVES, 2005).

Durante a guerra, em termos navais, a proteção da navegação na costa brasileira coube primordialmente às forças estadunidenses, tornando a atuação da Marinha do Brasil bem mais subsidiária. E mesmo o papel coadjuvante só foi possível graças à incorporação de algumas embarcações modernas em construção no arsenal de Marinha e, especialmente, em virtude da

transferência de navios norte-americanos especializados nesse tipo de combate, por meio do *lend-lease* (VIDIGAL, 1985).

Uma outra questão que ganhou destaque, após o alinhamento brasileiro, foi a resolução da questão sobre a cooperação das forças armadas estadunidenses e brasileiras quanto à defesa do Atlântico Sul, dentro da perspectiva de defesa hemisférica. Neste quesito, a proximidade entre a Marinha do Brasil e a *US Navy* conseguiu dar resultados rápidos (DAVIS, 1996). A colaboração das duas marinhas e os enormes recursos cedidos ao Brasil transformariam a Marinha brasileira, modernizando-a e tornando-a uma eficiente força antissubmarino (VIDIGAL, 1985). Segundo Alves (2005), no reforço dos EUA à Marinha do Brasil destacam-se as seguintes transações de cooperação e ajuda militar:

(...) um total de 24 embarcações foram cedidas pelos Estados Unidos ao Brasil, de fins de 1942 até princípios de 1945. Desse total, 16 eram pequenos navios do tipo caça-submarino, adequados primordialmente para o combate aos U-boats em águas costeiras, além de oito contratorpedeiros de escolta classe Bertogga, dotados de radar e sonar. Estes, para além de sua capacidade anti-submarina, constituíram acréscimo destacado ao poder da esquadra nacional regionalmente. Ao final da guerra, a Marinha brasileira era a única do continente com grande experiência de combate anti-submarino, e a esquadra nacional, com 11 unidades modernas, mais seis em construção no arsenal da Ilha das Cobras, parecia, pelo menos, poder equiparar-se com a do histórico rival austral (ALVES, 2005, p. 11).

Diante disso, para além da aquisição de equipamentos, é possível afirmar que a experiência de cooperação militar do Brasil e EUA deixou um “legado modernizante, industrializante e de uma percepção instrumental junto à oficialidade a respeito da necessidade de convênios com atores centrais do sistema como meio para obtenção de maior capacidade nacional” (SVARTMAN, 2016, p.376).

Em síntese, neste primeiro momento da trajetória do entorno estratégico brasileiro foi possível observar o impacto que uma conjuntura crítica externa teve na maneira como o Brasil se relacionava com o seu entorno estratégico. À revelia do alinhamento brasileiro com os EUA e da presença forte destes em seu entorno estratégico, o Brasil soube barganhar e fortalecer suas capacidades materiais. Ou seja, acabou por se tornar um ciclo de modernização doutrinária e de redução do hiato tecnológico, baseados na percepção de que o país deveria buscar parcerias internacionais para garantir a sua defesa nacional. Por outro lado, a forte aproximação com os EUA, com a entrada dos dois países no conflito, ao lado dos Aliados da Segunda Guerra Mundial, fez com que o Brasil e o seu entorno regional estivessem à disposição das dinâmicas estratégicas dos países da aliança.

3.2 Segundo Momento – Guerra Fria e a Ditadura Civil-Militar no Brasil: Um oceano cortado pelas vinculações ideológicas

Neste segundo momento da trajetória de reconfiguração do entorno estratégico brasileiro, busca-se mostrar que esse ainda possuía forte vinculação à uma vertente continental, que, por sua vez, estava envolvida em uma vinculação ideológica e de segurança hemisférica, ainda nas sombras dos EUA, que foi reforçada, principalmente, com o golpe que instaurou a Ditadura Civil-Militar de 1964.

A potência estadunidense, no contexto da Guerra Fria, encontrava-se numa posição de disputa política, ideológica e estratégica com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Essa conjuntura da bipolaridade criada em torno das duas superpotências, os EUA e a URSS, conforme aponta Penha (2011):

(...) levou os estudiosos a introduzirem uma nova abordagem analítica e operacional denominada Geoestratégia, isto é, um enfoque que desse conta da articulação da geopolítica com a estratégia militar de âmbito global. Na concepção dos militares norte-americanos, a Geoestratégia procurava definir uma estratégia global a ser seguida pelos países ocidentais “livres”, num esforço conjunto de contenção do avanço do comunismo soviético (PENHA, 2011, p. 79)

Diante disso, é possível argumentar que com a Guerra Fria, os países do continente americano estiveram sob forte pressão política, em função da estratégia de contenção praticada pelos Estados Unidos, cujo objetivo era deter o avanço soviético em qualquer lugar que ele se manifestasse. Para tal, mediante a sua pujança industrial e militar, reservava-se aos EUA a posição de liderança frente aos países do ocidente, numa perspectiva de segurança hemisférica, garantida pela potência ocidental (Idem, 2011).

Assim, a própria ação da Junta Interamericana de Defesa (JID)²⁶ – cumprindo com sua função de fazer estudos, emitir recomendações e preparar planos de defesa comum – levou à formulação de hipóteses para a defesa do continente, indo desde questões correlatas à “guerra revolucionária”, até a própria “guerra limitada ou intervenção militar consentida” e a possibilidade de algum ataque armado soviético, no âmbito de uma guerra geral (AGUILAR, 2009, p. 81).

É nesse contexto que, após dez anos da instituição da convenção militar (1942), o Brasil recebe uma delegação estadunidense, no início de 1952, chefiada pelo embaixador dos EUA no Rio de Janeiro, Herschel W. Johnson. Esta delegação vinha ao Brasil com o objetivo de

²⁶ A JID foi criada no Rio de Janeiro, Brasil, durante a Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das 21 Repúblicas Americanas, que então integravam a União Pan-Americana, por meio da Resolução nº XXXIX de 28 janeiro de 1942 (JID, 2021).

aprofundar a convenção anterior e para propor ao Brasil a assinatura de um novo acordo. Como resultado da missão estadunidense, foi criada a Comissão de Exportação de Material Estratégico, presidida por João Neves da Fontoura, com objetivo de controlar as transações relativas aos minerais atômicos e deu-se início as tratativas para o acordo (D'ARAÚJO, 2020).

A assinatura do Acordo Militar ocorreu a seguir, em 15 de março de 1952, com a participação de João Neves da Fontoura, ministro das Relações Exteriores durante os governos de Getúlio Vargas, e Herschel W. Johnson, representante dos EUA. O texto do acordo, composto de 12 artigos, declarava, entre outras coisas, que o governo estadunidense se comprometia a fornecer equipamentos, materiais e serviços ao Brasil, enquanto cabia ao Brasil o fornecimento de materiais básicos e estratégicos, especialmente urânio e areias monazíticas (Idem, 2020).

Ainda que o acordo tenha trazido certa modernização às Forças Armadas, com a aquisição de equipamentos dos EUA, o mesmo aprofundava ainda mais a dependência brasileira perante aos Estados Unidos, visto que o país precisava do fornecimento de material e treinamento para o seu uso, além do fato de os EUA não permitirem a transferência das tecnologias utilizadas em seus equipamentos militares.

3.2.1 O papel subsidiário dos países da região sul-americana na segurança do Atlântico Sul

Em relação à dinâmica das relações de segurança no Atlântico Sul, em especial na dimensão regional, os países sul-americanos, nesse contexto, encontravam-se, respectivamente, “destinados a fornecer matérias-primas e o oceano servia apenas como via de comunicação marítima para o comércio ocidental” (PENHA, 2011, p. 80). Frente a este papel subsidiário, os EUA conceberam e patrocinaram diversas manobras conjuntas com as marinhas do continente, como maneira de manter uma aproximação e “adestramento” das forças.

Além disso, os dispositivos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), reunindo os EUA e América Latina, e a inclusão da África na Defesa Euro-Atlântica comandada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), contribuíram para dissolver as possibilidades de valorização da bacia sul-atlântica, divididas pelos interesses imperialistas colonialistas das potências europeias e dos EUA” (Idem, 2011, p. 80).

A documentação político-militar disponível à época permitia fazer três afirmações sobre a natureza do TIAR: sua pouca importância enquanto um instrumento de defesa hemisférica; a sua relativa importância enquanto uma política antissoviética e o seu papel fundamental como

meio de consolidação da hegemonia estadunidense no sistema interamericano (MOURA, 1991).

Além disso, ainda que o TIAR fosse criado enquanto um sistema de defesa coletivo que incluía o Atlântico Sul, ele não explicitava os meios militares de sua operacionalização, nem propunha um comando militar unificado, nem estabelecia um órgão de planejamento logístico para garantir a coordenação das atividades. Tampouco servia de base para se pensar a segurança do Atlântico Sul como um amplo espaço que incluía a África, pois o perímetro definido alcançava somente sua vertente ocidental (PENHA, 2011)

No entanto, a ausência de um comando militar unificado e de organização logística não impediu que as Marinhas dos países sul-americanos e dos EUA realizassem treinamento conjunto. Iniciadas bilateralmente em finais de 1950 e ganhando dimensão coletiva a partir de 1961, as operações navais conjuntas tinham seu foco voltado para a guerra anti-submarina contra o “inimigo comum”, porém, por insistência brasileira, elas tiveram seu escopo operacional ampliado para cobrir outros aspectos da guerra no mar (VIDIGAL, 1985; USSOUTHCOM, 2009).

O interesse mútuo em proteger o tráfego marítimo contra possíveis investidas soviéticas criou um ambiente favorável à cooperação. Já em 1956, a Argentina havia proposto a cooperação naval no Atlântico Sul, como fundamento de um futuro sistema integrado de defesa, em conferência naval convocada no mesmo ano. No entanto, esta proposta foi declinada pela diplomacia brasileira, que não aceitava nenhuma aliança militar fora dos quadros do TIAR (OLIVEIRA, 2013).

Além dos exercícios patrocinados pelos Estados Unidos, no final da década de 1960, as marinhas do Brasil e da Argentina iniciaram também a realização de operações conjuntas, como foi o caso da operação Atlantis (exercícios de Estado-Maior Conjunto em guerra de superfície, anti-submarino, antiaérea e eletrônica) que passou a contar também com a participação de meios navais uruguaios. Na década de 1970, a Armada Argentina criou a operação Cimarrón com a Armada do Uruguai, também promovendo uma cooperação e atividades militares conjuntas (AGUILAR, 2009).

3.2.2 O movimento de descolonização, a revalorização estratégica do Atlântico Sul e a recusa à proposta da Organização do Tratado do Atlântico Sul

No entanto, um processo de revalorização estratégica do Atlântico Sul se desenvolve a partir da eclosão dos movimentos de descolonização nos países do continente africano. Estes

movimentos foram responsáveis por gerar um vázio estratégico que se criou com a saída das potências europeias, abrindo espaço para uma maior atuação de outras potências, em especial da URSS, que teve uma presença forte na região da África Austral, com interesses em aumentar a sua área de influência sobre a região do Atlântico Sul.

Outro ponto de relevância para essa revalorização foi a crescente fragilidade do TIAR, que passava por suas primeiras demonstrações de crise, quando em fins dos anos 1950, os países sul-americanos, com destaque para o Brasil, passaram a adquirir equipamentos militares e armamentos na Europa, mesmo com a oposição estadunidense. O ponto central da crise viria mais tarde, com a Guerra das Malvinas, que “materializou o ápice da fragilidade do sistema de defesa hemisférica, pois manifestou não apenas a crise do TIAR, mas a suposta lealdade das alianças ocidentais, ao envolver países aliados (Argentina e Grã-Bretanha) no mesmo conflito” (PENHA, 2011, p. 81).

Dessa maneira, sob a ótica da Guerra Fria, o cenário geopolítico do Atlântico Sul, em especial do lado africano, tinha a OTAN dispendo da África do Sul, por meio da Grã-Bretanha, e a crescente presença da URSS no território angolano, sendo o bastião avançado de penetração da influência soviética no continente africano. Posteriormente, com o acordo soviético-moçambicano de 1977, a URSS passou a contar com esse país para realizar manobras navais na região da rota do Cabo, “aumentando o temor de que a União Soviética pudesse provocar estragos na circulação de petróleo e minerais estratégicos para o Ocidente” (Idem, 2011, p. 84).

Em síntese, essa atuação soviética no continente africano se amplia com a formação de uma linha de frente, contando com a parceria da URSS junto à Angola, Botsuana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia, que de certa forma serviam de isolamento ao regime da África do Sul e diminuía a dependência desses países ao sistema de estradas de ferro e portos sul-africanos (BUTTS e THOMAS, 1986). Somado a este fato, a presença dos soviéticos e cubanos na África passou a romper, parcialmente, com o monopólio ocidental e a resgatar a importância estratégico-militar do Atlântico Sul, principalmente por meio da doutrina *Gorshkov*, que vai orientar as ações soviéticas neste oceano (PENHA, 2011).

Ainda neste cenário de revalorização do Atlântico Sul, ocorreu a recusa do Brasil em integrar um pacto de segurança no Atlântico Sul, proposto pela África do Sul em 1969, e que ficou conhecido como a OTAS. A ofensiva diplomática de Pretória demonstrava uma necessidade estratégica de romper o seu crescente isolamento internacional, diante do regime do *Apartheid*. O argumento de conter o “expansionismo soviético” era fundamental no convencimento dos demais Estados, e, em especial, na aproximação com os países latino-americanos. Ademais, a rota do Cabo passou a ser a principal via de escoamento do petróleo do

Oriente Médio, em razão do fechamento do Canal de Suez em 1967, e esse fato também colaborou para justificar o argumento sul-africano de proposta do pacto (DECUADRA, 1991; PENNA FILHO, 2003).

Como nota Penna Filho (2003), a Marinha brasileira mostrava-se interessada em se envolver em um pacto militar no Atlântico Sul, ou seja em um pacto similar à proposta da OTAS, mas esta posição colidia com aquela da diplomacia brasileira, firmemente oposta a qualquer envolvimento militar que envolvesse a África do Sul. Para o Itamaraty, a defesa transcendia os aspectos puramente militares e os frequentes contatos entre as instituições militares brasileiras e as sul-africanas tornavam-se preocupantes na visão do Ministério das Relações Exteriores. O ímpeto inicial de formação do pacto perderia força quando a proposta ganhou notoriedade na imprensa internacional, à qual o Brasil reagiria desmentindo qualquer associação militar com a África do Sul (PENNA FILHO, 2003).

Além disso, para o Brasil, o Atlântico Sul era prioritário em razão da sua imensa costa e das rotas comerciais marítimas e o governo não percebia uma ameaça que justificasse a criação da OTAS. A conclusão brasileira²⁷, à época, era a de que tal tratado em nada somaria à segurança dos países envolvidos, seria inócuo pois a força naval dos envolvidos não era compatível com a área a ser defendida, podendo ainda ser prejudicial aos interesses nacionais em relação à África (ALENCASTRE, 1980, p. 46).

3.2.3 Vinculações ideológicas e a gênese de um pensamento brasileiro sobre a importância geopolítica do Atlântico Sul

Refletindo agora acerca da questão das vinculações ideológicas – em especial no contexto de prevalência das ideais de segurança hemisférica sobre o entorno estratégico brasileiro –, serão destacados nesta subseção, primeiro como se desenvolveu a percepção de que o Brasil deveria desenvolver as suas potencialidades para a sua vertente marítima. E, além disso, como o arcabouço e a gênese do pensamento e das formulações geopolíticas brasileiras tiveram influência da ideologia defendida pela potência estadunidense.

Mesmo ocupando uma posição relevante e tendo o seu núcleo geo-histórico assentado em torno do Atlântico Sul, o Brasil não se constituiu em um Estado marítimo, nem sequer

²⁷ Neste período, a diplomacia brasileira inicia as negociações e desenvolve a proposta, em oposição ao pacto da OTAS, de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). A história e o desenvolvimento desta proposta serão expostos em maior detalhe no capítulo seguinte, no momento em que será abordado o processo de revitalização da Zopacas (PENHA, 2011).

desenvolveu uma política sistemática para integrar o oceano na política nacional brasileira. Conforme aponta Penha (2012), “uma das razões foi a disposição de um imenso espaço continental aberto à colonização de tal forma, que as políticas nacionais não incluíram o mar como elemento primordial ao desenvolvimento da nação” (PENHA, 2012, p. 89). Ou seja, ainda que houvesse uma conjuntura doméstica e sistêmica favorável, não havia vontade política para uma atuação sul-atlântica brasileira.

No entanto, a percepção da vulnerabilidade estratégica e econômica do Brasil, levou muitos analistas a projetarem uma geopolítica brasileira para o Atlântico Sul, a partir dos seus fatores geográficos de espaço e posição que, em caso de conflitos, poderiam ser usados como barganha política e econômica (PENHA, 2011).

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pelo desenvolvimento de formulações geopolíticas propriamente brasileiras que incorporariam definitivamente a dimensão sul-atlântica e moldariam a ideia do Atlântico Sul como “fronteira oriental” brasileira, ou seja, um constructo útil não somente para a política externa que o Brasil desenvolveria em relação à África, mas também para a estratégia de territorialização do mar e de afirmação da soberania brasileira (OLIVEIRA, 2013).

Adiante serão abordadas as questões da inserção internacional brasileira, que ganharam destaque na obra de diversos autores do pensamento geopolítico, militar e internacional sobre o país. O Brasil, mediante a sua configuração territorial e dimensões geográficas, apresenta em seu espaço territorial uma variedade de regiões internas que perpassam o ambiente amazônico, platino e a costa atlântica. Com isso, o Brasil tem diante de si um estímulo a produzir políticas públicas e iniciativas de projeção de poder, tanto pelo viés da sua vocação continental, como também pela sua vocação marítima.

Para entender a relevância da dimensão continental – e como ela se relaciona com a marítima –, basta resgatar as análises de um dos primeiros pensadores das bases da geopolítica brasileira, o General Mário Travassos. Em sua obra *Projeção Continental do Brasil*, publicada em 1931, embora não tenha desenvolvido reflexões marítimas específicas para o Atlântico Sul, foi o primeiro a admitir a influência que certos fatores geográficos relacionados ao mar, como a hidrografia e portos, poderiam ter na projeção geopolítica brasileira. Por isso, o autor é lido como um precursor das reflexões atlânticas no pensamento geopolítico brasileiro (PENHA, 2011).

Quando vislumbra que a projeção continental brasileira deveria conter também uma dimensão atlântica, Travassos (1935), afirma que a “dimensão atlântica também é um eixo integrador do território brasileiro, ainda que sejam proeminentes as contradições entre a

vertente atlântica e pacífica sul-americana, bem como a dinâmica geoeconômica e geopolítica das bacias hidrográficas platina e amazônica” (TRAVASSOS, 1935, pp. 110 - 111). Em suma, Travassos, ainda que influenciado por perspectivas geopolíticas que priorizavam o elemento terrestre na rivalidade entre potências, deu destaque ao problema do Mar para o futuro do Brasil. Nesse sentido, focou a sua análise nas dinâmicas de poder da Bacia do Prata e na importância das linhas de comunicação fluviais interiores como instrumentos da balança de poder do Brasil em relação à Argentina, na época a principal rival do Brasil pela sua preponderância regional (TRAVASSOS, 1935).

Nos momentos posteriores à produção de Travassos, principalmente em fins dos anos 1940 e no decorrer da década de 1950, vale ressaltar que as formulações geopolíticas brasileiras, como aponta Penha (2011):

Incorporaram definitivamente a dimensão atlântica, decorrente de duas ordens de acontecimentos. O primeiro deles refere-se à assinatura, em 1947, do TIAR que atribuía um status estratégico ao Atlântico Sul, nos marcos da doutrina de segurança hemisférica. O segundo sendo a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, e que seria responsável pela formulação, no plano interno da Doutrina de Segurança Nacional. (...) Como resultado, as reflexões geopolíticas brasileiras aparecerão como um problema estratégico definido a partir da doutrina da segurança hemisférica e da Doutrina de Segurança Nacional. Por conta disso, a ESG²⁸ vai desempenhar um papel fundamental nas reflexões geopolíticas, inclusive no Atlântico Sul (PENHA, 2011, p. 92).

A seguir será trabalhado com maior ênfase como os autores, que escreveram posteriormente à Travassos, analisaram a inserção e a atuação do Brasil na sua dimensão marítima e sul-atlântica. Com isso, busca-se mostrar como essa dimensão esteve presente não apenas no pensamento geopolítico e militar brasileiro, como também teve destaque no pensamento de acadêmicos, que discutiram os potenciais papéis de atuação externa do Brasil. Nesse sentido, vale sublinhar que a vertente marítima está diretamente relacionada à formação histórica da sociedade brasileira, representando uma das principais linhas de defesa do país. Ademais, como postula Ribeiro Luis (2012a)

A maior parte da população, bem como dos centros econômicos e políticos, concentra-se próximos ao litoral brasileiro. Além disso, a importância da região atlântica, e mais precisamente do Atlântico Sul, tende a aumentar devido às recentes descobertas de recursos energéticos encontrados na plataforma continental brasileira, ainda em processo de delimitação de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 (RIBEIRO LUIS, 2012a, p. 3).

²⁸ “A importância da ESG no período em que foi criada, era de reunir as principais reflexões estratégicas e canalizá-las para um único objetivo em torno do binômio “Segurança e Desenvolvimento”. Sobre o Atlântico Sul os primeiros trabalhos que apareceram orientavam-se em consonância com o pensamento da Escola, vinculado à ideia de segurança coletiva. (...) A partir deles, os eixos temáticos que caracterizariam o pensamento geopolítico foram estruturados doravante: a conformação de uma defesa antissoviética, a questão da cooperação naval regional, a importância da posição geoestratégica do Nordeste, entre outros temas abordados” (PENHA, 2011, p. 93).

Antes de adentrar nos próximos autores, merece ser apontado, que vários desses pensadores, muitas vezes com pontos de vistas distintos, ressaltaram um ponto comum, que era “a importância de uma visão sul-atlântica na estruturação da defesa ocidental anticomunista, buscando, principalmente conceder ao Brasil um maior protagonismo na defesa do oceano” (PENHA, 2011, p. 93).

Portanto, trazendo à tona outro autor do pensamento geopolítico brasileiro, que levanta a importância desse protagonismo do Brasil no Atlântico Sul, em um contexto de segurança hemisférica, recorre-se aqui à Golbery do Couto e Silva. Ele aponta que existe uma influência da projeção atlântica sobre a configuração territorial brasileira e, por conseguinte, sul-americana, enfatizando a necessidade estratégica de defesa nesta região. Argumenta, então que “bem protegida a oeste pelo inigualável fosso do Pacífico e, ademais, pela muralha ciclópica dos Andes, a América do Sul volta-se toda para o Atlântico e para o hemisfério terrestre de leste, avançando, em ponta, o promontório nordestino” (COUTO E SILVA, 1967, p. 64).

É interessante pontuar também, que Golbery produziu em meio à Guerra Fria, já durante a ditadura civil-militar brasileira, e com forte alinhamento ideológico aos EUA. Neste sentido, quando considera o nível de análise da perspectiva brasileira no mundo, Golbery enxerga o mar como via para possíveis penetrações de ameaças ao país. A partir desta concepção geográfica e política, o autor elabora, então, um conceito de “hemiciclos”. Na sua teoria, a visão do entorno estratégico consistiria na divisão do mundo em círculos de análise, na qual, visando a posição geográfica do Brasil, haveria dois hemiciclos de importância estratégica para o país: o hemiciclo interior e o hemiciclo exterior (COUTO E SILVA, 1967, p. 67). Nas palavras de Assis (2016),

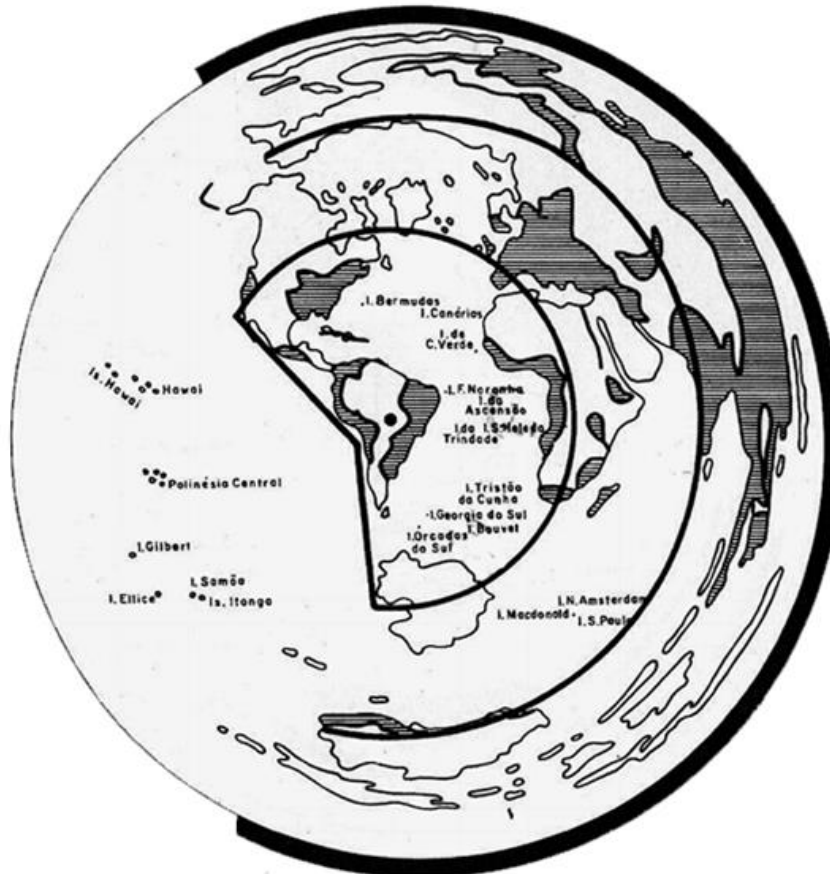
(...) na divisão proposta por Golbery, o hemiciclo interior está situado em um círculo concêntrico de raio médio de 10.000 km em relação ao Brasil. Em termos de massa territorial e marítima, ele engloba a América do Norte à esquerda, à frente a África, à direita a Antártida, como também toda a área compreendida pelo Atlântico Sul (ASSIS, 2016, p. 17).

Golbery nesta proposta, caracteriza essa área como uma região de estabilidade, na qual não há presença de um potencial agressor de imediato. Esse sentimento de estabilidade e de ausência de agressor é justificado por Golbery por meio da influência dos Estados Unidos na região, país que se mantém em vantagem de poder desproporcional no que diz respeito aos outros possíveis atores presentes no hemiciclo mais próximo ao Brasil (ver figura 3) (Idem, 2016, p. 18).

Figura 3 – O Brasil e os hemisférios interior e exterior

O BRASIL E OS HEMISFÉRIOS INTERIOR E EXTERIOR

Representação geopolítica do Entorno Hemisfério Brasileiro, com identificação dos Hemisférios interior e exterior, além das ilhas oceânicas.



Fonte: COUTO E SILVA, 1967, p. 81.

Frente a tais disposições geográficas, Golbery postula que as principais dinâmicas de pressão, contrárias ao Brasil, seriam as “pressões externas”. Como tais pressões ao Estado brasileiro poderiam ser advindas principalmente do Atlântico Sul, o autor recomenda que, para impedir a concretização dessas ameaças, o Brasil deveria desenvolver a capacidade de projeção para essa área, por meio do alinhamento com o poder latente dos Estados Unidos. Também infere que o alinhamento deveria ser conjugado, junto a um estreitamento das relações com os vizinhos sul-americanos e com os países da África Ocidental, de forma que os países se mantenham “vigilantes e dispostos a cooperar, se e quando necessário, na defesa, a todo custo, dessa África de oeste e do Sul, de onde um inimigo ativo nos poderá diretamente ofender” (COUTO E SILVA, 1967, pp. 86 - 87).

Outra pensadora que contribuiu fortemente, não apenas para as reflexões sobre a inserção do Brasil no sistema internacional, como também com formulações de conceitos que

impactaram a concepção mais recente de entorno estratégico, é Therezinha de Castro. A pensadora afirma que o Atlântico se distingue dos demais oceanos pela ampla comunicação marítima que estabelece com as regiões polares. No entanto, devido à configuração geográfica e à dinâmica política, há uma distinção entre o Norte e o Sul do Atlântico, que, de modo geral, é estabelecida pela área em que o saliente nordestino brasileiro se projeta para a protuberância da África Ocidental, traçando uma linha inclinada de Natal a Dakar (CASTRO, 1983).

Therezinha observa que no Atlântico Norte há uma rota contínua mediante à quase sequência de terras e águas. Já no Atlântico Sul, as terras se caracterizam pelo isolamento, “aspecto que tem contribuído para que, no jogo geopolítico, os países do Atlântico Norte venham dirigindo os destinos das nações dependentes do Atlântico Sul” (RIBEIRO LUIS, 2015, p. 4). Além disso, a construção dos Canais de Suez e Panamá contribuiu para o isolamento estratégico dos países sul-atlânticos que, no contexto da bipolaridade com possibilidade de influências soviética na costa oriental africana, impediu a concretização da OTAS, proposta no ano de 1976 (CASTRO, 1983).

Castro (1999) também levanta a importância das duas vertentes de projeção brasileira: tanto o espaço continental, a América do Sul, como o espaço marítimo, o Atlântico Sul. Nesse sentido, partindo do pensamento de Therezinha de Castro, é possível argumentar que a dimensão territorial brasileira, em sua projeção continental, permitiria ao Brasil se projetar em direção às regiões sul-americanas, à região do Caribe, circunscrita à bacia amazônica; à região do Pacífico, por meio da fronteira com o Peru; e à Região Interior conformada por Paraguai e Bolívia, países mediterrâneos (CASTRO, 1999).

Na interação entre as duas vertentes, Therezinha de Castro argumenta que a América do Sul pode ser compreendida como um “continente-ilha”, cercado por dois oceanos, o Atlântico e o Pacífico, destacando também a marcante vocação geopolítica atlântica brasileira, que resultou na formação do Mercosul, bloco político-econômico inicialmente formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (CASTRO, 1999). Somado a isso, Therezinha infere que o Atlântico Sul seria, então, “o mais intercontinental dos oceanos”. Isto porque,

(...) o Espaço marítimo do Atlântico Sul por ser compreendido entre três frentes continentais - América, África e Antártida e três corredores - o do Norte, e constituído pela zona de estrangulamento Natal-Dakar, e dos no Sul, tem linhas de ligações entre a Antártida e as frentes continentais americana e africana, comandada pelo Estreito de Drake e Passagem do Cabo (CASTRO, 2002, p. 19).

Castro (1999) também se mostrou atenta para a questão da presença e atuação histórica de potências extrarregionais no Atlântico Sul. Nas suas formulações, ela elabora os conceitos

de triângulos geoestratégicos e trampolins insulares, quando almeja demonstrar a atuação das potências do norte geopolítico na região do Atlântico Sul (Figura 4).

Figura 4 – Tese da triangulação insular no Atlântico Sul

TESE DA TRIANGULAÇÃO INSULAR NO ATLÂNTICO SUL

Representação da Tese da Triangulação das Ilhas do Atlântico Sul



Fonte: CASTRO, 1999, p. 310.

De acordo com esta formulação, existem três triângulos estratégicos na bacia sul-atlântica, tendo seus vértices dispostos de acordo com as ilhas ali presentes. O primeiro triângulo é formado pela conjunção das ilhas britânicas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, que serve de base para projeções sobre a América do Sul e, ao mesmo tempo, de apoio para o controle da Rota do Cabo. O segundo triângulo tem suas pontas nas ilhas brasileiras de Fernando de Noronha e de Trindade e nas ilhas Malvinas. Por meio deste triângulo, é possível projetar forças sobre a costa brasileira, argentina e uruguaia, além de permitir o controle da passagem Atlântico-Pacífico. O terceiro triângulo é formado pelos arquipélagos subantárticos de *Shetlands* do Sul, *Orcadas* do Sul, *Gough*, *Geórgias* e *Sanduíches* do Sul. Através deste, é possível se projetar para a Antártida. Além disso, este triângulo representa uma rota alternativa para a América e a África (CASTRO, 1999).

Em relação aos Trampolins Insulares no Atlântico Sul, complementando a figura anterior, destaca-se, nas palavras de Therezinha (2002), que

Os Trampolins Insulares no Atlântico Sul – ocupados pela Inglaterra, quando Portugal perdia a primazia nos mares, e o triângulo geoestratégico formado por Ascensão/Santa Helena/Tristão da Cunha – refletem a importância destes como trampolim e bases de apoio na Rota do Cabo, no âmbito da passagem do Atlântico/Índico. Bem mais afeito a costa sul-americana se encontra o trampolim formado pelo triângulo geoestratégico Fernando de Noronha/Trindade/Malvinas. Já o terceiro triângulo geoestratégico - Shetlands/Geórgias/Gough/Sanduíches/Orcadas na bacia aberta do Glacial Antártico se interpenetra com os outros dois. Aí a soberania contestada que se estende às Malvinas, indica a soberania do Brasil e Inglaterra em bases avançadas do Atlântico Sul (CASTRO, 2002, p. 55).

Convém ressaltar também o empenho, por parte da geógrafa, de enquadrar a Antártida como parte das “diretrizes geopolíticas difundentes”, que nas palavras de Penha (2011): “é quando o país projeta sua ação geopolítica para áreas mais afastadas do ponto de vista geopolítico” (PENHA, 2011, p. 97). Assim, no caso da Antártida, Therezinha justifica a inclusão do continente pelo fato de, por um lado, haver a falta de uma estratégia ocidental e de uma aliança militar específica para defender a região e, por outro pela importância do controle antártico para o domínio do Atlântico Sul (CASTRO, 2002). Therezinha vinculava, portanto, a Antártida ao Atlântico Sul, em função da importância do Estreito de Drake e da Passagem do Cabo, como importantes acessos e canais de comunicação no mar.

Ainda no pensamento de Therezinha, referente à Antártida, vale ressaltar que ela defendeu que o Brasil deveria reivindicar um pedaço de território na região, por meio da “aplicação da tese da ‘defrontação’ sobre as terras delimitadas pelos meridianos de Martin Vaz e Arroio Chuí”. (DECUADRA, 1999, p. 58). “Pelo mesmo critério, a geógrafa validava os direitos da Argentina, Chile, Uruguai, Peru e Equador (Antártida americana), de outros países da África (Antártida Africana) e de alguns países oceânicos como a Austrália” (Idem, 1999, p. 59).

Analisando a obra de um outro autor, Carlos de Meira Mattos, o mesmo constata que, apesar do esvaziamento estratégico do Atlântico Sul, após as construções dos canais de Suez e Panamá, a reativação da Rota do Cabo foi progressivamente retomada dada à inviabilidade de passagem dos grandes petroleiros por tais canais, fato que reafirmou a importância das rotas marítimas sul-atlânticas (MATTOS, 1983).

Para Meira Mattos, existem três aspectos fundamentais a serem considerados na análise da importância de uma determinada área marítima, no caso o Atlântico Sul: seu valor como rota marítima e para o uso das forças militares; sua relevância para projeção de poder sobre determinadas áreas terrestres; e seu destaque como fonte de recursos. Dessa forma, o objetivo

visado pelo poder naval de um determinado Estado, ou grupo de Estados, é assegurar a utilização de tais vantagens existentes e negá-las ao inimigo (MATTOS, 1983).

Neste sentido, Meira Mattos visualiza o Atlântico Sul como uma importante área marítima cujo controle das rotas de navegação era essencial para a defesa hemisférica do Ocidente e, desse modo, deveria ser preservada a capacidade de operação aeronaval. No entanto, Meira Mattos constata que, diante da configuração estratégica mundial, no âmbito da Guerra Fria, as forças navais dos países regionais não eram suficientes para garantir a segurança do Atlântico Sul. Além disso, a região sul-atlântica não estava contemplada em tratados de segurança coletiva, já que o TIAR e a OTAN não se estendem aos limites do Atlântico Sul (RIBEIRO LUIS, 2015).

Diante disto, percebe-se já no pensamento de Meira Mattos, um destaque para o Atlântico Sul como um instrumento de articulação direta com as Nações do Sul Geopolítico, que conformam a linha de alcance do Entorno Estratégico brasileiro. Assim, nas palavras de Mattos (1977):

(...) chegamos à conclusão de que o Atlântico nos assegura uma articulação direta com cerca de 50 países, a terça parte dos membros da ONU. E uma articulação indireta com o resto do Planeta. Esta é uma visão renovada do panorama geopolítico que gravita em torno do Atlântico Sul, onde a presença de novos Estados cada dia se firma no cenário (MATTOS, 1977, p. 55).

Por fim, é importante destacar também a contribuição de Helio Jaguaribe, que frente aos acontecimentos da Guerra das Malvinas, examinou criticamente as implicações e a importância do Atlântico Sul para o Brasil, numa contraposição à ideia de alinhamento direto com os EUA.²⁹

Nesta perspectiva, Jaguaribe traz um debate, no livro “Reflexões sobre o Atlântico Sul”, de que o conflito das Malvinas demonstrava uma desarticulação do sistema interamericano, o que deixava a América Latina e, em especial, o Brasil desprotegidos em suas relações internacionais, visto que os EUA se posicionaram junto ao Reino Unido. Para superar esta situação, Jaguaribe argumentava que as relações deveriam ser “reorganizadas em *três círculos regionais*, priorizando com os EUA os contatos comerciais, financeiros e a cooperação científica e tecnológica, com os Estados ibero-americanos as relações subjetivas de solidariedade e de ordem cultural e estabelecer com os Estados da América do Sul um sistema próprio de defesa” (JAGUARIBE, 1985, pp. 50 - 54, grifo nosso).

²⁹ Helio Jaguaribe, apesar de cronologicamente estar inserido no contexto de produção dos autores do pensamento geopolítico brasileiro, pode ser enquadrado numa perspectiva distinta de modelo de inserção do Brasil no internacional, distante do pensamento alinhado e ideologizado da defesa e segurança hemisférica. O autor já se encaixa em uma espécie de antecedente ao que viria a ser a visão mais recente da trajetória brasileira, que pensa uma reconfiguração do entorno estratégico brasileiro.

Esta interessante proposta de um sistema integrado de defesa sul-americano, como bem lembrado por SANT'ANNA (2011), estaria antecipando a União Sul-americana e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em vinte cinco anos. No entanto, enquanto este sistema de defesa não era constituído, Jaguaribe fez um diagnóstico sobre as vulnerabilidades brasileiras, com destaque para as deficiências militares e o papel das Forças Armadas:

Esse quadro de profunda vulnerabilidade se vê agravado, em curto prazo, pela insuficiência de modernos equipamentos defensivos (submarinos, mísseis autogeridos e outros) e pelo fato de que uma alienada perspectiva subversivista, que prevaleceu até recentemente, desviou as Forças Armadas para tarefas policiais de contra-insurgência, prejudicando seriamente seu preparo para as tarefas de defesa nacional, que especificamente lhe competem (JAGUARIBE, 1985, pp. 48 - 49).

Em síntese, Helio Jaguaribe via o papel do Atlântico Sul não só como canal para exportação dos produtos brasileiros, sendo uma receita necessária para os investimentos para eliminação das suas assimetrias internas, mas também como um espaço a ser defendido de uma possível ameaça aeronaval, devendo haver investimentos e reaparelhamento dos setores estratégicos, em especial a base indústria de defesa. Assim, haveria a possibilidade de se reverter as vulnerabilidades brasileiras no setor militar, permitindo um desenvolvimento mais atento às questões de soberania.

Diante de todas as reflexões acima, nota-se que a perspectiva dos autores que pensaram a dimensão sul-atlântica do Brasil esteve inserida na influência direta do entorno hemisférico. Assim, ao mesmo tempo, as suas formulações encontram-se em uma linha tênue entre um entorno estratégico brasileiro vinculado às ideais da segurança hemisférica, sob tutela dos EUA, e outro mais autônomo, sendo um primeiro ensaio, presente nas formulações desses autores, que concedia ao Brasil uma maior autonomia e papel em sua própria defesa e segurança. Com isso, ganhou força a ideia de que a inserção internacional do Brasil e os seus interesses estratégicos teriam potencial para se estender num horizonte além do entorno imediato da América do Sul. Ademais, nas palavras de Penha (2011):

A perspectiva dos geopolíticos brasileiros de projetar o Brasil como potência no Atlântico Sul se deparou com inúmeros óbices de natureza econômica, tecnologia e militar, mas *algumas das postulações como a ideia de uma fronteira atlântica, vinculada ao "mar territorial", inicialmente a África em seguida, bem como a projeção Antártida, seriam retomadas como pautas da política exterior brasileira posteriormente"* (PENHA, 2011, p. 98, grifo nosso).

Em suma, retornando desta imersão aos principais autores que vislumbraram a dimensão sul-atlântica do Brasil, reforçando a importância da atuação do Brasil para o Atlântico Sul, conclui-se que, no contexto da Guerra Fria, ainda que houvesse forte influência da ideologia estadunidense e do peso da segurança hemisférica defendida por eles, no Brasil já estava se desenvolvendo endogenamente um pensamento próprio sobre a importância de uma atuação

internacional do Brasil em um entorno estratégico ampliado, que contemplasse não apenas a sua dimensão continental, mas também a marítima, ou seja, uma mudança de percepção dos interesses nacionais brasileiros.

Ainda que não seja um elemento central da análise do capítulo, vale ressaltar que, em paralelo à gênese desse pensamento internacional sobre a geopolítica do Atlântico Sul, houve elementos desse pensamento estratégico, que foi associado à política externa brasileira e que perpassou diversos governos ao longo do período da Guerra Fria e da Ditadura civil-militar.

Desde os anos precedentes à ditadura, com a Política Externa Independente (1961-1964), até a diplomacia dos governos dos generais Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974), já havia diversas expressões da importância de a diplomacia brasileira ir além de suas fronteiras terrestres em suas relações internacionais, com uma ênfase que também foi dada às relações com o continente africano. Dentre os governos militares, um destaque interessante merece ser dado ao governo Geisel (1974-1979), visto que é possível situá-lo na tendência geral a uma “maior e mais veloz asserção da autonomia nacional face aos estritos limites impostos pelo sistema internacional da Guerra Fria” (SPEKTOR, 2004).

Diante disso, quando olhamos para política africana brasileira, por exemplo, algumas iniciativas existiram já no governo Médici, quando o chanceler Mário Gibson Barboza visitou nove países da África Negra, sinalizando a reativação dos objetivos de recolocação dos mercados do continente africano no rol de interesses da expansão comercial do Brasil (LESSA, 1995). Já durante o governo Geisel, houve uma aproximação com a África Negra, especialmente com os países de colonização portuguesa que ficaram independentes entre 1973 e 1975, inclusive com países cujos regimes políticos e sociais derivavam de ideologias que eram combatidas pela lógica da segurança interna. O Brasil foi, portanto, o primeiro país a reconhecer a legitimidade do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), precursor da independência angolana e de orientação marxista, estabelecendo relações com o país logo de sua independência. Em 1976, o Brasil também inaugurou seis embaixadas no continente africano (em Alto Volta, Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe), além de articular uma aproximação com a Nigéria, grande exportadora de petróleo, e assinado, em 1979 o Tratado de Amizade e Cooperação com o governo de Cabo Verde (MENDONÇA e MIYAMOTO, 2011).

Dessa maneira, conclui-se aqui os antecedentes da trajetória de reconfiguração do entorno estratégico brasileiro, abrindo caminho para o último momento do processo de inserção do Brasil em seu entorno estratégico, que dará as bases contextuais para uma apresentação do terceiro momento, que se desdobra na seção abaixo e que é aprofundado no capítulo seguinte.

3.3 Terceiro Momento – O Atlântico Sul no pós-Guerra Fria e pós-redemocratização: Perspectivas sobre a ampliação do Entorno Estratégico brasileiro

Nessa seção, que examina o terceiro momento da trajetória de inserção no entorno estratégico brasileiro, serão observados os reflexos e iniciativas, já no contexto do fim da Guerra Fria e do processo de redemocratização no Brasil, para apresentarmos algumas das razões que levaram a um movimento político de ampliação do entorno estratégico brasileiro, com a inclusão mais evidente do espaço geográfico do Atlântico Sul no horizonte estratégico do Brasil.

Importa frisar logo de início que a grande novidade, que vai permitir vislumbrar tal reconfiguração e ampliação do entorno estratégico, é a dimensão da cooperação – enquanto um campo de atuação e uma ferramenta de política externa –, que passa a se aliar às dimensões da defesa e da dissuasão na atuação internacional do Brasil, em especial a partir dos anos 2000. Ou seja, é a partir desse momento que as condições necessárias para a formulação de uma Grande Estratégia do Brasil, que fosse mais autônoma e independente, começaram a ficar mais evidentes. E, com isso, a própria ideia de pensar uma inserção no entorno regional do Brasil passa a ganhar forma e esse conceito ganha espaço com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e a elaboração dos documentos declaratórios de defesa do Brasil.

Em uma primeira subseção será avaliado o papel do Atlântico Sul no contexto da segurança global, com o fim da Guerra Fria. Em seguida, discute-se a consolidação da ideia de entorno estratégico brasileiro. Na terceira subseção avalia-se como a descoberta das reservas petrolíferas do Pré-Sal e a consequente criação do conceito de Amazônia Azul tiveram papel importante na trajetória de reconfiguração do entorno estratégico do Brasil. E, por fim, em uma quarta e última subseção avaliaremos a presença das potências extrarregionais no Atlântico Sul, numa avaliação da configuração geopolítica do oceano a partir da dimensão brasileira, pela centralidade dessa temática para legitimar iniciativas públicas para uma atuação do Brasil na sua fronteira oceânica e alhures.

3.3.1 A dinâmica das relações do Brasil com o seu entorno estratégico e o papel do Atlântico Sul no pós-guerra fria

Inicialmente, com o final da Guerra Fria, o papel do Atlântico Sul no contexto da segurança global, como parte dos planos de defesa do continente americano, perdeu o sentido

que tinha no período anterior, principalmente nas disputas por áreas de influências, entre os EUA e a União Soviética. Ainda assim, as questões de segurança não foram deixadas de lado.

Dois esforços, levados à frente nas duas margens do oceano, atuaram para transformar o Atlântico Sul em zona desnuclearizada. Do lado da América do Sul, em 1994 o Brasil aderiu em definitivo ao Tratado de Tlatelolco para a proscrição de armas nucleares na América Latina. Pelo lado do continente africano, em 1996 era aprovado o Tratado de Pelindaba, que tornava o continente uma zona livre de armas nucleares (OLIVEIRA, 2013).

Na década de 1990, no âmbito da América do Sul, algumas manobras e exercícios navais conjuntos continuaram sendo realizados, alguns patrocinados pelos EUA, outros criados de maneira bilateral ou multilateral entre Argentina, Brasil e Uruguai. Como aponta Aguilar (2013):

Os exercícios entre Argentina, Brasil e Uruguai, voltados para o Atlântico Sul ganharam mais força a partir da década de 1990. As marinhas da Argentina e do Brasil criaram operação “Araex” que incluía o emprego de aviões e helicópteros navais na guerra no mar, com base em exercício semelhante realizado entre as armadas do Uruguai e do Brasil, denominado “Uruex” (...) Em 1997, o Brasil e Argentina realizaram a Operação Temperex (ações anti-submarinos e de esclarecimentos aéreos), com o porta-aviões brasileiro São Paulo conduzindo aeronaves S-2 T argentinas. Naquele mesmo ano, os três países realizaram um exercício naval, tipo jogo de guerra, denominado Transamérica, versando sobre controle de tráfego marítimo a partir da simulação de uma crise regional em que seria necessária a adoção de medidas para a proteção do trânsito de navios mercantes (AGUILAR, 2013, p. 55).

Adentrando nos anos 2000, a questão da segurança regional no Atlântico Sul passou a ser incluída como tema importante nas pautas de política externa do Brasil, principalmente com a retomada das reuniões ministeriais da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), em 2007, e pela inserção das questões marítimas e de defesa, no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)³⁰.

No campo da cooperação, a Zopacas, por exemplo, se tornou um meio para legitimar as pesquisas científico-militares dos países integrantes³¹, com a finalidade de auxiliar na própria modernização de seus instrumentos de defesa. O Brasil buscou, assim, o fomento da alta tecnologia nos aparatos de defesa e segurança, e, paralelamente, auxiliou os países vizinhos e,

³⁰ Os aspectos históricos, o desenvolvimento e as ações de cooperação do Brasil no âmbito da Zopacas e da CPLP serão trabalhados no capítulo seguinte.

³¹ Os Estados membros da Zopacas: Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benin, 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 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

principalmente, os países membros na formação de militares e na promoção de acordos de venda de equipamentos militares brasileiros.

Entre 2003 e 2010, foram assinados diversos acordos de cooperação em defesa com países africanos, como a África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal (sendo Moçambique o único que não integra a ZOPACAS). Entre as ações de cooperação, merece destaque a de formação militar, na qual foi criado um Centro de Formação de Forças de Segurança, em Guiné Bissau, com investimento brasileiro em torno de 3 milhões de dólares e, na Namíbia, onde o governo brasileiro forneceu apoio à criação do Corpo de Fuzileiros Navais, com aproximadamente de 600 militares. Ademais, outra iniciativa importante, junto à Namíbia, foi o levantamento da plataforma continental do país africano, além da doação de embarcações. Com Guiné Bissau, o Brasil prestou apoio na reforma do setor de segurança com 750 mil dólares, entre os anos de 2004 e 2005, por meio da ONU (MAPA, 2011).

No caso da CPLP, houve a aprovação da “Estratégia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para os Oceanos”, que tratou de várias questões relativas ao mar, sendo que algumas estão diretamente relacionadas às atividades das Marinhas e Guardas Costeiras, tais quais a proteção do meio ambiente marinho, o ordenamento do espaço marítimo, a extensão da plataforma continental, pesca, atividades portuárias, transportes, construção naval e a própria segurança e vigilância marítima (MOURA NETO, 2012).

Dessa maneira, tais iniciativas brasileiras, tanto em cooperação em defesa, como em cooperação militar, assim como o processo de revalorização da Zopacas e de inserção das temáticas de cooperação em defesa na CPLP, espelham uma nova dinâmica das relações do Brasil com o seu entorno regional, que foi assentada na vinculação da cooperação, junto à dissuasão.

3.2.2 A consolidação da ideia de Entorno Estratégico do Brasil

No Brasil, a ideia de um conceito como o de entorno regional ganhou espaço na primeira década do século XXI, no contexto da elaboração e publicação dos documentos declaratórios da Política Brasileira de Defesa.

A primeira utilização oficial de um conceito similar ao de entorno regional foi feita na Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o nome de Espaço Regional. No documento, ao tratar do quadro internacional no qual esta

política era produzida, se exemplificou que o fim da Guerra Fria gerava novas dinâmicas nas relações regionais e internacionais. E, conforme aponta o texto da PDN, para o Brasil

(...) país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, *a concepção do espaço regional* extrapola a massa continental sul-americana e *inclui, também, o Atlântico Sul* (BRASIL, 1996, p. 5, grifos nosso)

Tendo isto em mente, os formuladores dessa política declaratória ainda entendiam que, ao examinar as perspectivas estratégicas da região, era importante ter em mente que “o mosaico de países e sub-regiões que a compõem é complexo e exige uma inserção regional múltipla, baseada em uma política de harmonização de interesses” (BRASIL, 1996, p.5). Portanto, já naquele momento havia a percepção de que o entorno regional brasileiro envolvia também o Atlântico Sul.

Um segundo contexto no qual a ideia de entorno regional é explorada, ocorre quase dez anos depois, no contexto de renovação e ampliação das políticas declaratórias de defesa do Brasil, já durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

Neste período, o primeiro documento a ampliar a ideia de entorno regional foi a PDN de 2005. Neste documento, é apresentado um tópico dedicado ao tema sobre o “ambiente regional” e o “entorno estratégico”. Neste assunto, a PDN menciona que o subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. E aponta que “com objetivo de aprofundar seus laços de cooperação, o Brasil visualiza um *entorno estratégico* que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (BRASIL, 2005, p. 1).

Exemplifica ainda que alguns processos eram importantes e contribuíam para a redução da possibilidade de conflitos no entorno estratégico brasileiro. Segundo o documento, estes seriam

(...) o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (BRASIL, 2005, p. 1)³².

³² Na versão atualizada da PDN, publicada em 2012, já no governo de Dilma Rousseff, ampliam-se os processos, incluindo também: “a intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); o desenvolvimento de organismos regionais; a integração das bases industriais de defesa; o diálogo continuado nas mesas de interação inter-regionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas). A ampliação, a modernização e a interligação da infraestrutura da América do Sul, com a devida atenção ao meio ambiente e às comunidades locais,

Três anos após, a ideia de entorno regional volta a ser discutida com a promulgação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008. Este documento é definido como o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Portanto, ele trata

(...) de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “Grande Estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “Grande Estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (BRASIL, 2008b, p. 2).

A END se estruturou, portanto, em torno de três eixos. O primeiro dizia respeito a como as Forças Armadas devem ser organizadas e orientadas para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. Para tanto, o documento enumera as diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças e especifica a relação que deve prevalecer entre elas. Também descreve “a maneira de transformar tais diretrizes em práticas e capacitações operacionais e propõe-se a linha de evolução tecnológica necessária para assegurar que se concretizem” (BRASIL, 2008b, p. 2). O segundo eixo referia-se à reestruturação da indústria nacional de material de defesa, com o objetivo de garantir que o atendimento das necessidades de aquisição de equipamentos das Forças Armadas possa ser apoiado em tecnologias sob o domínio nacional. O terceiro eixo estruturante da END versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008b).

Especificamente sobre o conceito de entorno estratégico, o documento discute dois pontos. O primeiro aparece na ideia de que ampliar as relações com o entorno estratégico era uma oportunidade a ser explorada, tendo em vista os pontos positivos e as vulnerabilidades da estrutura de defesa do Brasil naquele contexto. Essa oportunidade seria viabilizada, portanto, por meio do estreitamento da cooperação – técnica, de infraestrutura e de defesa – entre o Brasil e os países da América do Sul e, por extensão, com os países do entorno estratégico brasileiro (BRASIL, 2008b).

O segundo ponto, no qual o conceito de entorno estratégico se faz presente, é na discussão sobre quais fatores contribuiriam para a manutenção da estabilidade regional. Neste sentido, o documento aponta que:

(...) O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com

podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração (BRASIL, 2012a, p.21).

as do *entorno estratégico brasileiro* e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (BRASIL, 2008b, p.27, grifo nosso).

Já durante o governo Dilma Rousseff, com a promulgação do Livro Branco de Defesa Nacional, publicado em 2012, ao abordar os princípios básicos do Estado brasileiro, o documento aponta uma denominação similar ao de entorno estratégico brasileiro. Em um primeiro momento, o documento descreve que a política externa brasileira considera o diálogo e a cooperação internacionais instrumentos essenciais para a superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os Estados. E, no tocante à relação com os outros países, o documento descreve que o “Brasil dá ênfase a seu entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012a, p. 12).

Dessa maneira, é possível inferir – conforme discute Preusser de Mattos (2013) – que ainda que o documento de defesa mais recente se utilize da expressão “entorno geopolítico imediato” para delimitar as regiões consideradas prioritárias para os interesses brasileiros em matéria de defesa e política externa, tais regiões condizem com aquelas definidas pela PDN e compreendidas pelo conceito de entorno estratégico brasileiro.

Tendo como base as discussões e menções ao conceito de entorno estratégico brasileiro, presentes nos documentos declaratórios, – ainda que não indiquem uma definição concreta – o conceito de entorno estratégico brasileiro pode ser sintetizado como um conjunto de regiões geográficas estratégicas situadas no entorno do Brasil, que são consideradas prioritárias pelas autoridades brasileiras. Essas regiões seriam prioritárias seja para garantir a defesa do país contra ameaças externas, concretas ou potenciais, seja para exercer influência, com uma perspectiva de uma atuação de liderança militar, política, diplomática e econômica, que envolvam a promoção de políticas públicas que enfatizem tais regiões (SOIS; ROEDEL, 2015, p. 569).

3.3.3 A descoberta do Pré-Sal e a formação do conceito de Amazônia Azul como ponto de partida para a ampliação do entorno estratégico brasileiro

Um dos pontos de partida, portanto, para entender a perspectiva da reconfiguração e ampliação do entorno estratégico brasileiro, com a inclusão do Atlântico Sul, é o debate sobre a soberania brasileira no mar. Essa dimensão mais doméstica da atuação do Brasil no Atlântico Sul tem relação com a fronteira marítima brasileira – nomeada pelo conceito político-

estratégico de Amazônia Azul – e com a perspectiva de ampliação, que envolve regimes internacionais do Direito Internacional do Mar, para além da exploração de potenciais recursos estratégicos.

O debate sobre a Amazônia Azul e a ideia de alargamento da soberania na fronteira marítima do Brasil podem ser melhor entendidos se olharmos para o conceito de fronteira em movimento. O conceito é proveniente da geopolítica e da geografia política dos séculos XIX e XX. A geopolítica trabalha com a ideia de domínio sobre um determinado espaço geográfico enquanto área estratégica de poder. As estratégias geopolíticas visam ocupar, então, os denominados “espaços vazios” e garantir a expansão e unidade de um território nacional. Nessa perspectiva, “as fronteiras estatais não são estáticas, são como organismos vivos ou fronteiras vivas e se estruturam mediante processos de expansão ou retração” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 6).

Com isso em vista, importa analisar como o governo brasileiro, a partir da gestão de Lula, aderiu à retórica de utilização do conceito de Amazônia Azul. O Brasil possui uma extensa área marítima, com importância inquestionável por ser a principal via de transporte do seu comércio exterior, pela sua diversidade de recursos naturais como a pesca, a biodiversidade marinha, por suas reservas de petróleo e gás e outros recursos minerais, além de sua influência sobre o clima brasileiro. Ademais, em virtude da nossa região marítima possuir uma área equivalente a 52% do território terrestre, com dimensão e biodiversidade semelhantes ao da Floresta Amazônica, ou a “Amazônia Verde”, no meio militar, convencionou-se a nomeá-la de Amazônia Azul. A primeira utilização deste conceito, no entanto, ocorreu no ano de 2005, quando foi empregada por Roberto de Guimarães Carvalho, Comandante da Marinha, no artigo “A outra Amazônia”, publicado na Folha de São Paulo, em que argumenta que Amazônia Azul

(...) enseja um amplo horizonte de valores, recursos e iniciativas. A partir dessa ocasião a Marinha passou a adotar esse conceito, seja como objetivo educacional ou cultural, seja como objetivo político. O objetivo maior da Marinha é despertar na sociedade Brasileira uma mentalidade marítima consistente, coerente com as dimensões e importância dessa região para o Brasil. O uso dessa ideia força nessa última década e sua imediata aceitação por parte da população apontam para um êxito dessa empreitada (CARVALHO, 2005, p. 1).

A partir de então, a Marinha do Brasil incorporou o conceito, como forma de nomear o território marítimo brasileiro, região em que possui responsabilidade de garantir a segurança e defesa das linhas de comunicação marítimas, portos, plataformas petrolíferas, dentre outras questões. E, seguindo tal perspectiva, o governo brasileiro passou a adotar o nome de forma oficial, sempre que houvesse menção ao seu território jurisdicional marítimo em documentos ou discursos. A relevância do conceito teve o seu ponto máximo com o respaldo legal, quando

em 2015, o governo Dilma instituiu por meio da Lei Nº 13.187, o Dia Nacional da Amazônia Azul. A data foi escolhida em homenagem à entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em 16 de novembro de 1994 (BRASIL, 2015).

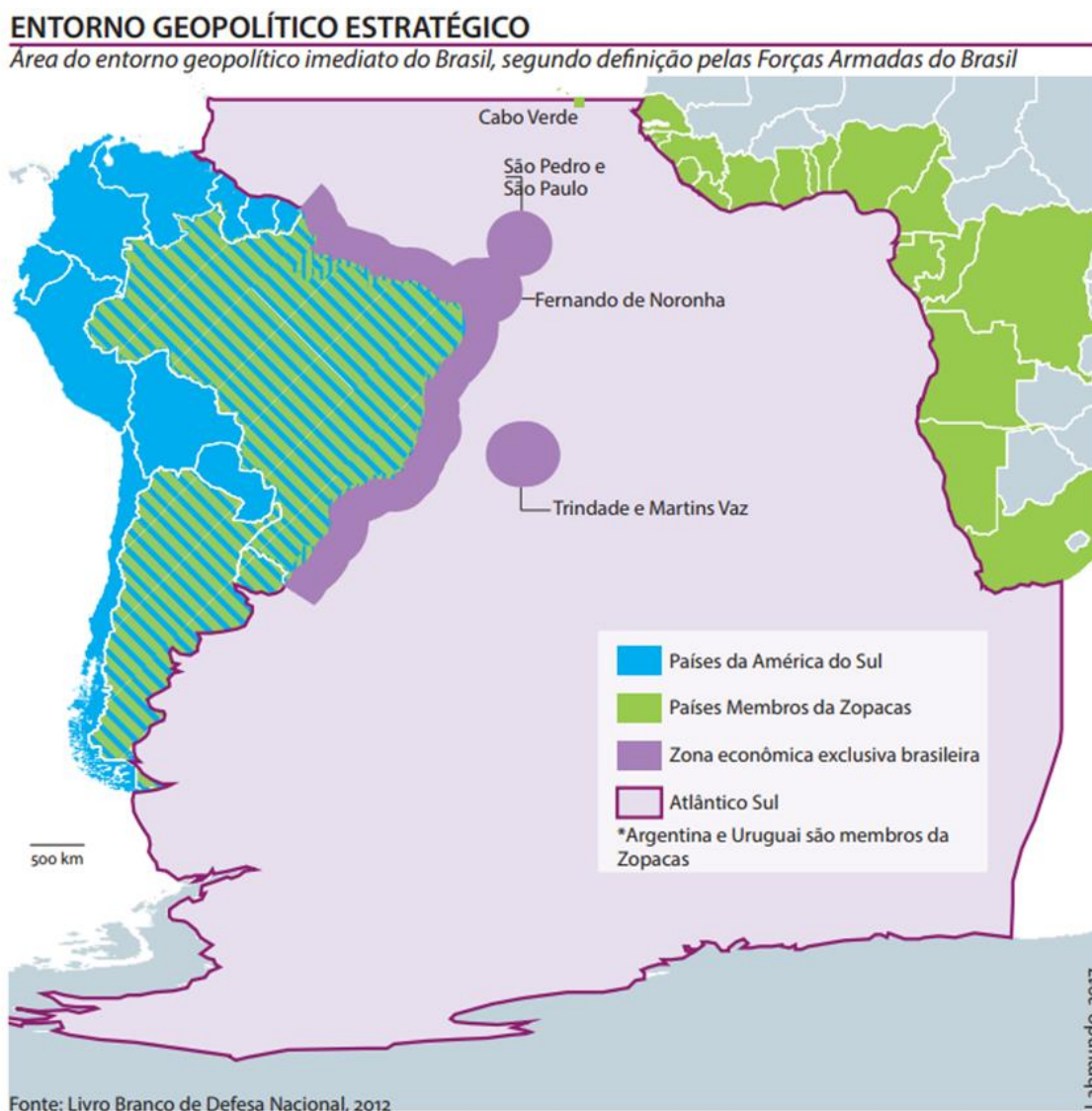
Reforçando essa ideia, dentro desse movimento de reconfiguração do conceito, com ênfase para as questões de soberania do espaço marítimo brasileiro, coloca-se nas palavras de Sant'anna (2011):

(...) na reconfiguração do Entorno Estratégico inclui-se o *reconhecimento deste espaço marítimo como uma das áreas prioritárias para a defesa nacional em patamar igual ao da Amazônia*. Tanto que existe a primeira menção a uma expressão que atualmente é empregada de modo corriqueiro nos discursos e apresentações de autoridades públicas e jornais, “Amazônia Azul” como a área marítima sobre a qual o Brasil deve exercer o direito de jurisdição (SANT’ANNA, 2011, p. 59).

Neste sentido, foi se consolidando uma representação cartográfica do que seria o entorno estratégico ampliado do Brasil (ver Figura 5). A demarcação geográfica do entorno estratégico brasileiro ampliado congrega algumas áreas de interesse brasileiro. O primeiro é o entorno regional imediato, com a presença de todos os países da América do Sul. O segundo ambiente de interesse do entorno estratégico é o Atlântico Sul. Em sua dimensão doméstica está presente o território jurisdicional brasileiro no mar – que aqui será tratado como Amazônia Azul –, além disso há também as ilhas brasileiras no oceano.

Na dimensão externa, encontra-se o alto-mar do oceano sul-atlântico, que é o ponto principal de aporte das rotas marítimas brasileiras – representando cerca de 95% das exportações nacionais – e internacionais. O terceiro é o conjunto dos países africanos banhados pelo Atlântico Sul. Por fim, a Antártida, estando ao extremo Sul da região sul-atlântica, e sendo de interesse vital para o Brasil, tanto no desenvolvimento de pesquisas, como sendo parte do seu interesse estratégico, de consolidação de uma presença em toda área sul-atlântica.

Figura 5 – Entorno geopolítico estratégico



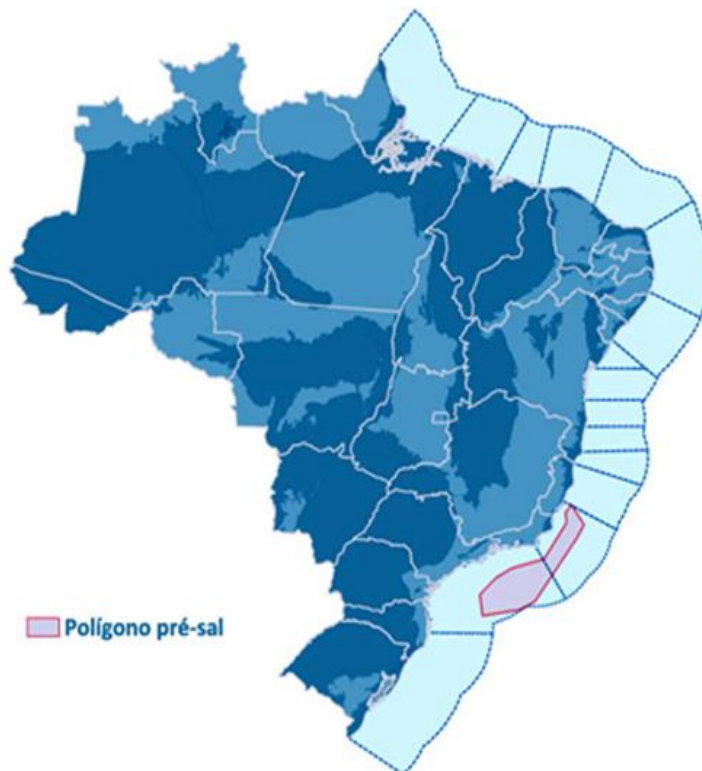
Fonte: LIMA et al, 2017, p. 52.

Uma das principais justificativas para o investimento na retórica da Amazônia Azul e no próprio debate sobre a ampliação da fronteira marítima brasileira ocorreu por conta da descoberta, anunciada pela Petrobrás em 2006, das novas jazidas na Bacia de Campos e dos campos nas águas profundas da Bacia de Santos, conhecido como Pré-sal (Figura 6).

Figura 6 – Província petrolífera do pré-sal

PROVÍNCIA PETROLÍFERA DO PRÉ-SAL

Demarcação da Província Petrolífera do Pré-Sal, com a indicação do polígono do pré-sal.



Fonte: LEGADO BRASIL, 2017, p. 1.

Dessa maneira, a maior atenção dada às questões de soberania no mar se inseriu no aumento das atividades de exploração econômica nos mares e oceanos, com uma tendência de crescimento nos médio e longo prazos. Esse movimento despertou a atenção de diplomatas, pesquisadores e militares que passaram a avaliar possíveis disputas entre nações por recursos marinhos, sejam eles pesqueiros ou minerais. Assim, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), também conhecida como Tratado da Jamaica, houve um debate para que fossem definidas as soberanias marítimas de cada Estado (PENNA FILHO, 2015, p. 178).

A atuação brasileira, com tendência à uma abordagem multilateral, buscou o consenso com os outros países. Diante disso, o país colaborou de forma direta para a formação do Direito Marítimo desde a Primeira Conferência sobre Direito do Mar, realizada em 1958. Além disso, participou de todos os eventos sobre o tema. Desde então, o Brasil também ratificou todas as principais convenções sobre meio ambiente, desarmamento, pesca, patentes e biodiversidade, cujas temáticas são afetas e compatíveis com os temas do mar. De qualquer maneira, apesar da resistência de alguns países em aceitar a CNUDM, há o reconhecimento por parte da

comunidade internacional que os protocolos e convenções devem ser respeitados (PENNA FILHO, 2015).

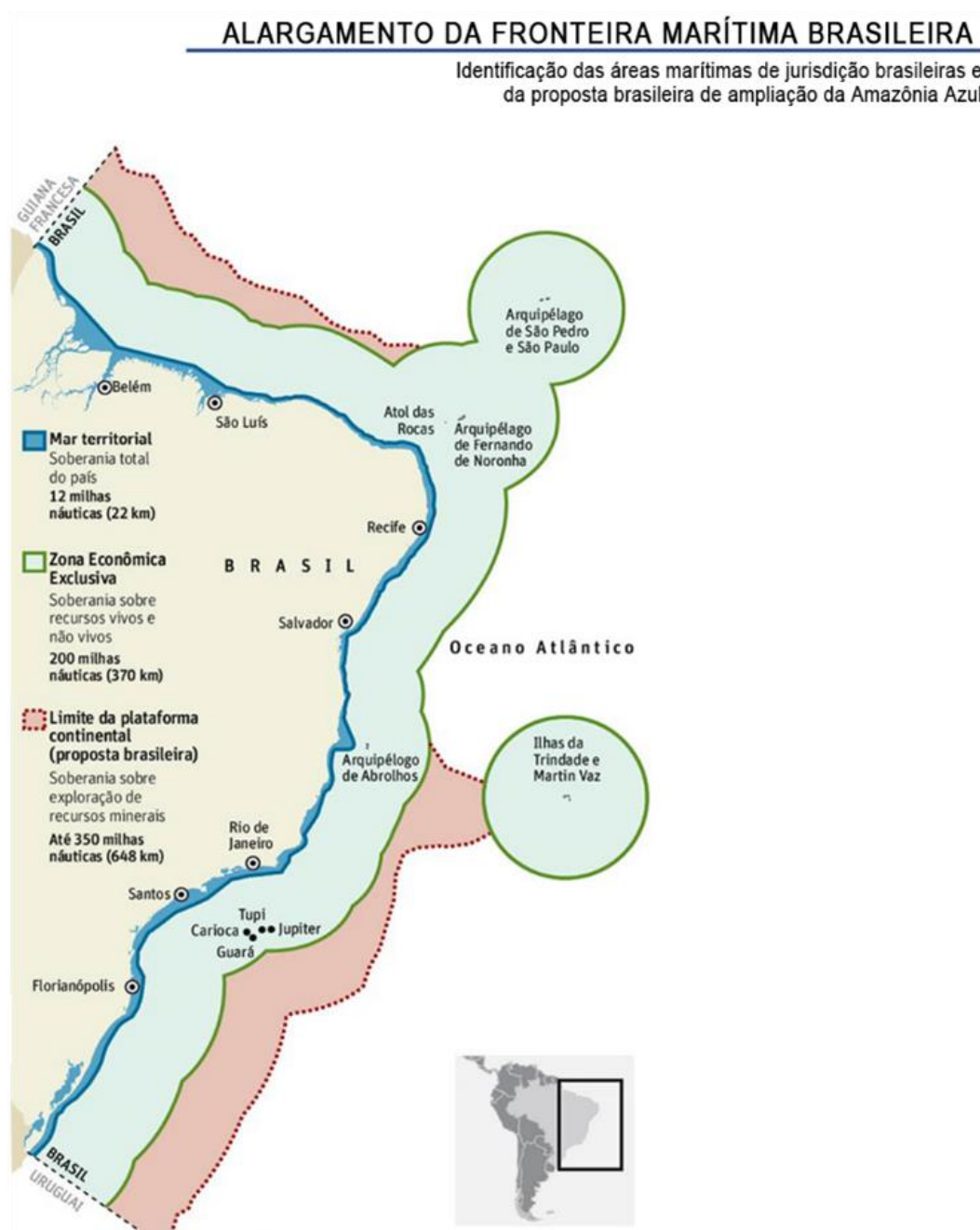
O alargamento da soberania brasileira, da perspectiva de uma estratégia nacional, fundamentada, ao mesmo tempo, nos preceitos normativos e consuetudinários do direito internacional, se insere no contexto da ampliação do entorno estratégico brasileiro, com a inclusão da dimensão marítima, junto à continental. Esse alargamento foi o resultado da bem-sucedida política externa do país, que, nas últimas décadas desempenhou iniciativas que asseguraram direitos e interesses no espaço marítimo brasileiro (SILVA, 2013).

É importante abordar aqui também algumas questões legais acerca das fronteiras marítimas brasileiras. Em agosto de 2004, os representantes brasileiros apresentaram uma proposta à CLPC, da ONU, contendo esse pleito de uma área, além das 200 milhas náuticas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), com aproximadamente 950.000 km². No entanto,

As avaliações da CLPC se deram ao longo de três anos (2004-2007). Pouco antes da decisão final da CLPC, a delegação brasileira, composta por diplomatas e especialistas da Marinha do Brasil, da Petrobras e da Comunidade Científica, fizeram a apresentação contendo seus argumentos científicos e técnicos, que seria utilizado como base para a proposição. Após as devidas deliberações, a CLPC formalizou sua decisão ao Governo brasileiro sob a forma de recomendações, segundo as quais o Brasil poderá apresentar nova proposta que, sendo aceita, permitirá a incorporação de, no mínimo, 700.000 Km², e, no máximo, 950.000 km², em valores aproximados. Essa área se distribui ao longo da costa, principalmente nas regiões Norte, Sudeste e Sul, a partir do limite das 200 milhas até o bordo exterior da margem continental, nas regiões em que as características do prolongamento do território nacional se enquadram nas disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (ADESG, 2011, p. 3).

Em síntese, o próximo momento deste processo seria, então, a avaliação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) acerca da decisão da CLPC, a fim de subsidiar a decisão do Governo brasileiro. Esta última poderá ser o envio de uma nova proposta, aceitando as recomendações formuladas, o prosseguimento na defesa do pedido inicial, ou, ainda, uma nova linha de ação que venha a ser delineada nos estudos, ainda em andamento. De qualquer maneira, a grande relevância reside justamente no fato de que estão sendo construídas as bases para um traçado definitivo da fronteira marítima do país na Amazônia Azul.

Figura 7- Alargamento da fronteira marítima brasileira



Fonte: Folha de São Paulo, 2013, adaptado pelo autor.

Conforme ilustrado na imagem (Figura 7) e por ocasião da Convenção da Jamaica, o Brasil aderiu ao Tratado e, mediante Lei nº 8.617 de 4 de janeiro de 1993, oficializa a largura da fronteira marítima brasileira constituída pelo Mar Territorial (12 milhas), a Zona Contígua (12 milhas) e Zona Econômica Exclusiva (188 milhas, incluindo a Zona Contígua), perfazendo 200 milhas no total. No interior da ZEE, o trânsito de embarcações é livre, mas o Brasil é

proprietário de todos os recursos vivos e não vivos da água, do solo e do subsolo (VIDIGAL et al., 2006, p. 34).

Ainda na questão das delimitações fronteiriças no Mar, vale destacar como o Brasil, Argentina e Uruguai convergem na importância estratégica que conferem ao Atlântico Sul. Conforme aponta LIMA et al. (2017):

Os três países formularam pedidos à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU reivindicando a extensão de suas respectivas águas jurisdicionais para além das 200 milhas náuticas. Em 2014, o Uruguai recebeu resposta afirmativa ao seu pleito, e aumentou sua plataforma continental para 350 milhas náuticas. Em 2016, a Argentina conseguiu a extensão, incorporando área adicional ao seu território marítimo. Entretanto, a situação argentina é debatida na Comissão desde 2009, pois o pleito inicial requeria a incorporação da região das Ilhas Malvinas e *Sandwich* do Sul, área de disputa com o Reino Unido, e de região próxima à Antártida, que possui regime próprio de ocupação, restrito à pesquisa e definido por tratado. A Comissão, portanto, não concedeu essas áreas críticas à soberania argentina (LIMA et al., 2017, p. 53).

Merece destaque também algumas das motivações para o processo de ampliação soberana nos mares, que reside no potencial em termos de recursos estratégicos do ambiente marinho da zona jurisdicional brasileira. Por exemplo, há nos temas ambientais, uma questão que merece atenção, que é a necessidade de

(...) preservação de todo o bioma marinho e da exploração racional do oceano. Além disso, por ter o litoral com águas frias ao sul e quentes no Nordeste, há o aumento da diversidade biológica, com várias espécies na fauna e flora, de grande potencial comercial. Um exemplo são as algas calcárias, que são extraídas e comercializadas pelo Brasil. Algumas ações, no entanto, ameaçam mais de dez mil espécies da fauna marinha, como a poluição de ambientes costeiros e a pesca excessiva, que prejudica o potencial de desova e as capturas no futuro, como ocorre com o tubarão-azul e a merluza. Também há as províncias minerais, que vão desde a presença de diamantes, ouro e metais pesados, até aos cascalhos e areais, muito usados pela construção civil. (...) (LIMA et al., 2017, p. 65).

Este aspecto foi também reforçado pelo ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim, já no governo de Dilma, em um discurso de 2014, no qual aborda a existência de riquezas, para além daquelas encontradas na camada do pré-sal. Amorim ressalta que

(...) há novas prospecções que indicam vultosas riquezas minerais, tanto em nossa zona econômica exclusiva quanto em nossa plataforma continental estendida. Recentemente, coroando um esforço conjunto da Marinha, do Itamaraty e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, nosso país recebeu autorização da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (a ISBA) para realizar pesquisa e exploração de minérios no Atlântico Sul, em área localizada para além de nossa plataforma continental (a Elevação do Rio Grande). A preservação dessas riquezas demanda concertação de ações e permanente cooperação nos níveis bilateral e multilateral, inclusive em matéria de defesa (AMORIM, 2016, p. 257).

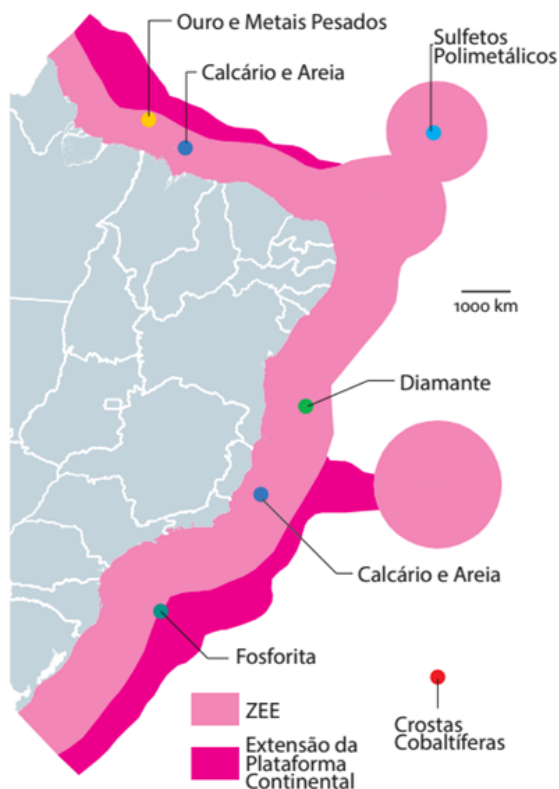
Na figura abaixo, é possível identificar uma síntese de toda esta riqueza mencionada acima, e que justificam o potencial de recursos estratégicos e ambientais, que reforçam a

necessidade de ampliação da soberania brasileira para o Mar, em especial para sua fronteira marítima, a Amazônia Azul.

Figura 8 – Riquezas da Amazônia Azul

RIQUEZAS DA AMAZÔNIA AZUL

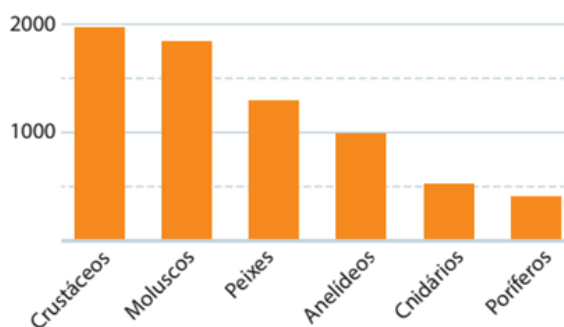
Mapeamento dos principais minérios do leito marinho na costa brasileira, em 2016



Fonte: Lima et al., 2017, p. 65.

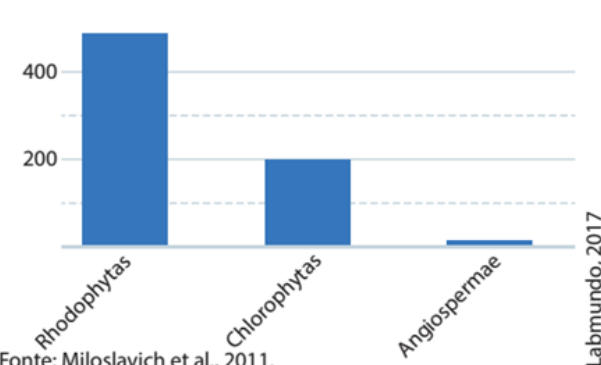
Quantidade de espécies conhecidas na biodiversidade marinha da Amazônia Azul, em 2016

Filos do Reino Animalia



Fonte: Miloslavich et al., 2011.

Filos do Reino Plantae



Fonte: Miloslavich et al., 2011.

Frente a esta grande dimensão e diversidade de riquezas e recursos estratégicos, houve um aumento nos investimentos para descoberta e exploração de recursos no mar. Conforme aponta Costa (2014):

Os novos e vultosos investimentos recentes voltados para a exploração dos recursos do mar e os fluxos marítimos em geral também se faz notar no acelerado ritmo de expansão da indústria naval nacional. Como se sabe, o impulso para o crescimento desse setor vem principalmente da Petrobrás com a sua imensa demanda por navios petroleiros, navios-sondas e plataformas marítimas. Essa retomada de investimentos também tem ativado o subsetor de construção de navios mercantes graneleiros e de carga geral. Com isso, a indústria naval brasileira que entrara em declínio em meados dos anos 1980 ressurgiu com força e o país conta hoje com quase duas dezenas de estaleiros de todos os portes (COSTA, 2014, p. 1).

Para além dos investimentos mais ligados à indústria e infraestrutura, também são fundamentais para a dinâmica do alargamento da soberania brasileira no mar o desenvolvimento da dimensão de ciência e tecnologia, com investimentos em pesquisas que permitam uma cobertura maior da potencialidade de recursos no mar, além de elaborar formas mais eficazes de exploração. Neste sentido, recorrendo novamente a Costa (2014), é possível inferir que neste período recente:

(...) Foi registrado um redobrado esforço na tentativa de superar a nossa modesta posição internacional em ciências do mar e a notória insuficiência dos conhecimentos sobre o Atlântico Sul em particular. As agências de fomento e a comunidade científica mobilizaram-se e o resultado é o promissor conjunto de programas (todos em rede) focados em pesquisas nas áreas da oceanografia geral, biologia marinha e geologia marinha, além daqueles relacionados ao atualíssimo interesse pelos temas envolvendo fenômenos de larga escala como o do papel da interação oceanos-atmosfera no funcionamento global do clima (COSTA, 2014, p. 1).

O governo Lula, em particular, demonstrou preocupação em mudar a perspectiva sobre o papel de defesa para o país, além da necessidade de investimento nas Forças Armadas, conforme defendido na END. Os investimentos nos diversos setores de defesa almejavam conceder ao Brasil a capacidade de garantir a defesa e segurança nacional, fortalecendo o seu poder dissuasório, além assegurar a soberania do país, tanto em terra, como no mar, permitindo, por exemplo, a garantia de proteção aos recursos estratégicos, situados na Amazônia Azul.

Ainda nesta perspectiva de fortalecer o cenário da defesa, em 2010, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, declarou a assinatura de acordos, que possibilitariam a Marinha do Brasil a auxiliar países da África Ocidental na confecção de mapas da Plataforma Continental e delimitação das fronteiras de suas plataformas. O objetivo seria conseguir garantir uma maior presença no Atlântico Sul, por parte dos países de ambos os lados do oceano, tendo bem delimitadas as regiões de exploração de recursos no mar (WIESEBRON, 2013, p. 123).

Isso demonstra que a perspectiva de ampliação da fronteira marítima brasileira demandou uma confluência de ações, desde àquela realizada pelos atores diplomáticos, na garantia de negociações para a elaboração de um tratado internacional que definisse fronteiras marítimas, até os estudos realizados por pesquisadores, diplomatas e militares, para vislumbrar a potencialidade de ampliação da fronteira, principalmente mediante a grande riqueza em recursos estratégicos. Esta dimensão da soberania na Amazônia Azul também nos ajuda a entender o ponto de partida do Brasil para pensar uma ampliação da nossa inserção no entorno regional ampliado. Em paralelo a esse debate jurídico, o Brasil também investiu em iniciativas de política externa, que visaram a ampliação da nossa atuação, para além das fronteiras terrestres. E, também na Defesa, ela foi fundamental para justificar os investimentos nos projetos estratégicos das Forças Armadas, com ênfase nos da Marinha do Brasil, além de ter

sido reforçada nos documentos declaratórios do Ministério da Defesa. Essas iniciativas serão detalhadas no capítulo seguinte.

Em síntese, esta seção contemplou de forma breve o terceiro momento da trajetória de reconfiguração do entorno estratégico brasileiro, trazendo uma primeira perspectiva do momento mais recente de ampliação do entorno estratégico do Brasil. Esta seção descritiva serve de ponte para a verificação e análise, que serão feitas no capítulo seguinte, que irá avaliar as iniciativas da política externa e da política de defesa do Brasil, nos governos de Lula e Dilma, que tiveram papel central para efetivar a ampliação do entorno estratégico brasileiro.

3.3.4 Presença de Potências Extrarregionais no Atlântico Sul

Uma das motivações para que as ações do Brasil tenham caminhado para uma maior presença brasileira no Atlântico Sul – principalmente por meio da sua ação dissuasória – foi a presença de potências extrarregionais no Atlântico Sul. Isto ocorre pelo fato dessas potências atuarem diretamente no Entorno Estratégico brasileiro, na atuação das potências extrarregionais em ilhas oceânicas ou em territórios ultramarinos. Nesse sentido, nessa subseção, será abordada a atuação dos Estados Unidos, Reino Unido e França no cenário geopolítico do Atlântico Sul.

Os EUA estiveram presentes de forma constante nas relações militares no Atlântico Sul, mesmo sem um arcabouço formal, implementadas por meio dos cursos de instrução militar e na continuidade dos exercícios navais conjuntos com os países sulamericanos, principalmente Para isso, os EUA contam com instalações militares na Ilha de Ascensão, arrendada dos ingleses e de grande valor estratégico, por estar situada próxima ao “estrangulamento” Natal-Dakar (DAVIS, 1996).

Vale ressaltar que a atuação dos EUA tende a ser justificada pela retórica de que os países do Atlântico Sul não possuem ameaças estatais externas, logo eles deveriam transformar suas forças navais em forças de segurança para o combate ao terrorismo, à pirataria e ao narcotráfico exclusivamente em suas zonas jurisdicionais no mar. Por outro lado, a defesa militar do espaço marítimo no Atlântico Sul seria garantida pelos EUA. No entanto, isso esse argumento só tende a limitar a autonomia militar e estratégica dos Estados do Sul localizados no Atlântico Sul.

É interessante notar também um elemento da economia política estadunidense, que se relaciona ao fato de os Estados Unidos buscarem diminuir a sua elevada dependência de petróleo do Oriente Médio, buscando outras fontes fornecedoras, sendo esse um dos pontos

principais da visão estratégica de longo prazo dos EUA, na construção de relações estratégicas com os países do Atlântico Sul (NEVES, 2015).

Dessa maneira, segundo Reis (2011), este movimento de busca por novas fontes de petróleo estaria relacionado com a ativação da 4ª Esquadra, ou seja, a Quarta Esquadra não teria relação exclusiva com a dimensão geográfica da área de atuação do Comando Sul dos Estados Unidos. Assim, a própria criação da Quarta Esquadra pode ser relacionada com o crescimento da exploração de hidrocarbonetos na costa do continente africano, principalmente no Golfo da Guiné, para alimentar as demandas de gás e petróleo do mundo, além do enorme potencial de produção no Pré-Sal do Brasil.

Frente a tal cenário, a presença estadunidense no Atlântico Sul se dá em três categorias de ação: o restabelecimento da IV Esquadra dos EUA, em julho de 2008, o fortalecimento do *United States Southern Command (Southcom)* e a criação do *Africom*, em outubro de 2008. Pela primeira vez, os EUA passam a ter uma estrutura militar que conta com seis Comandos Unificados Combatentes e seis esquadras no globo. De acordo com as ações mencionadas acima, percebe-se que os EUA completaram o estabelecimento de sua capacidade global de projeção de forças (BATTAGLINO, 2009).

A IV Esquadra é responsável pela segurança da América do Sul e do Atlântico Latina, comportando os navios, submarinos e aeronaves que fazem a defesa da área sob responsabilidade do *Southcom*. Segundo Maclay et al. (2009), o objetivo oficial declarado da IV Esquadra é “estreitar a cooperação e a parceria dos países da região por meio de cinco missões, o apoio a operações de manutenção de paz, a assistência humanitária, o auxílio a desastres, os exercícios marítimos tradicionais e, também, o apoio às operações antidroga”.

Battaglino (2009) expõe dois argumentos para a expansão da infraestrutura militar global estadunidense, para justificar a recriação da IV Esquadra: a definição do terrorismo internacional como principal ameaça, após o 11 de setembro de 2001, e o modo operacional de vigilância persistente e extensa que visa ao controle e à ocupação dos chamados espaços comuns, com destaque para as áreas do mar e do espaço não pertencentes a nenhum Estado nacional. Dessa maneira, tanto a IV Esquadra quanto o AFRICOM seriam manifestações organizacionais desta estratégia

Pode-se estabelecer ainda a hipótese adicional sobre a reativação da IV Esquadra a partir da ideia de uma força operacional provendo apoio emergencial, tanto para o AFRICOM, quanto como uma demonstração de força e afirmação da presença estadunidense no Atlântico Sul, em face da crescente presença da China e da Rússia na disputa de recursos da região. Num exemplo mais recente da securitização em curso no Atlântico Sul, envolvendo atores

extrarregionais, tem-se a realização, em março de 2011, no Golfo da Guiné, de exercício militares em escala inédita, intitulados *Obangame Express*, organizados pelos EUA, e contando com a presença da França, Bélgica, Espanha, Nigéria, Gabão, São Tomé e Príncipe e República do Congo. O Brasil foi convidado, mas somente passou a aderir à edição dos exercícios a partir de 2012 (OLIVEIRA, 2013).

Convém ressaltar ainda a formação da Comissão do Golfo da Guiné, em 2001, e a criação do AFRICOM pelos EUA³³, em 2006. O aumento das atividades de pirataria despertou a necessidade de os países localizados nesta região potencializarem a segurança coletiva na área, “nomeadamente a vertente da segurança marítima, que constituía e constitui, uma enorme vulnerabilidade destes Estados e da região” (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013, p.3).

Desta maneira, o AFRICOM foi desenvolvido, em paralelo, a partir da ideia de aumentar a atual importação de petróleo da “zona de interesse vital” de 16% para 25% em 2015. Desde 2009, a Marinha estadunidense iniciou um sofisticado sistema de radares de vigilância em São Tomé e Príncipe, que se estende a Cabo Verde, capaz de monitorar todo o Golfo da Guiné, na tarefa de localização e identificação de navios que circulam naquele espaço marítimo, assim controlando todas as rotas navais que por ali passam. Ademais, o componente naval do AFRICOM desenvolve um projeto de assistência naval para dotar os membros do CGG de meios de ação rápida, para operações concretas de abordagem e interdição marítima (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013, p. 5).

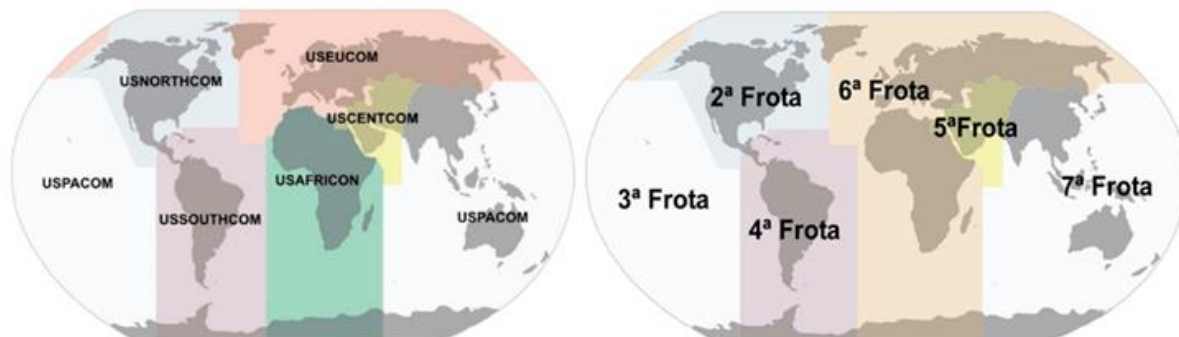
Uma síntese da atuação global do poder militar dos EUA pode ser visualizada na Figura abaixo, com destaque para os Comandos de Operações Especiais e das Esquadras estadunidenses:

³³ O AFRICOM atua principalmente no Golfo da Guiné, mas sua jurisdição engloba 53 países africanos, exceto o Egito (OLIVEIRA, 2013, p. 109).

Figura 9 – Atuação global do poder militar estadunidense

ATUAÇÃO GLOBAL DO PODER MILITAR ESTADUNIDENSE

Principais Comando de Operações Especiais dos EUA e identificação das áreas de atuação de cada uma das Esquadras dos EUA



Fonte: O autor, 2022. A partir de PODER NAVAL ONLINE, 2010.

Em suma, nota-se que dos dois lados do Atlântico Sul, os EUA vêm fortalecendo sua presença militar na última década, seja numa ação mais ostensiva, em operações e exercícios militares, seja por intermédio da cooperação e capacitação das forças navais de países da região. Além disso, o crescimento da importância estratégica do oceano para a potência estadunidense fez com que esta adotasse uma abordagem que, muitas vezes, choca-se com as perspectivas dos países costeiros ao Atlântico Sul, situados no sul geopolítico.

No caso da Grã-Bretanha, o Atlântico Sul exerceu papel central para o estabelecimento do império ultramarino britânico. Assim, para a consecução deste objetivo, os estrategistas da Marinha Inglesa acreditavam que o Reino Unido deveria controlar rotas marítimas estratégicas (PENHA, 2011, p. 42). Deste modo, ao longo de sua história, o Reino Unido estabeleceu uma presença territorial destacada na Bacia do Atlântico Sul, o que lhe confere capacidade estratégica singular atualmente, superior, inclusive, aos próprios países costeiros.

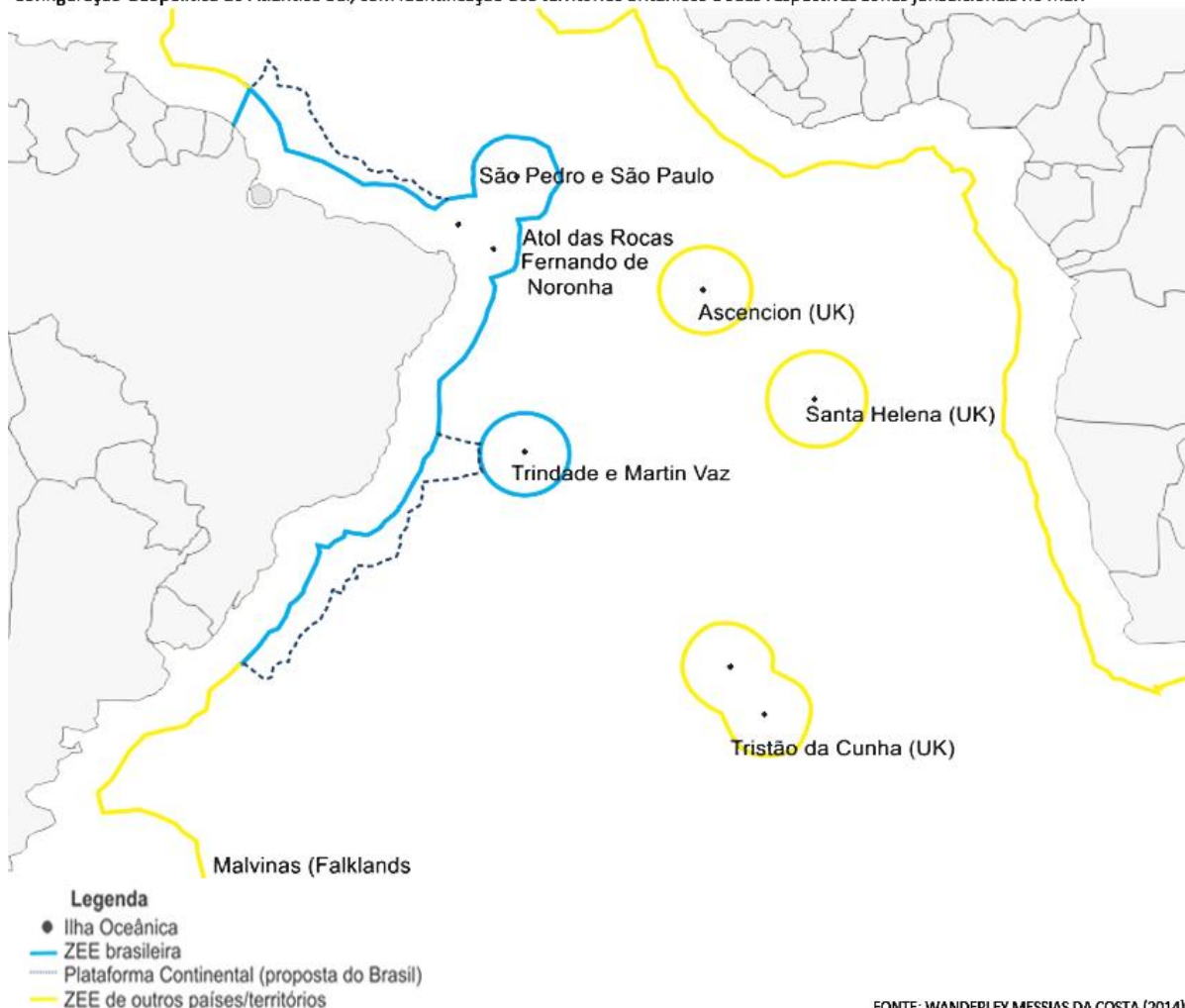
Adicionalmente, vale destacar que os ingleses possuem uma das marinhas mais bem equipadas do mundo e também possuem forças atuando no Atlântico Sul, especialmente nas ilhas Malvinas, onde há cerca de 1500 soldados permanentes, um navio patrulha e um navio escolta, e eventualmente um submarino com base nas ilhas de Ascensão e Serra Leoa. Além disso, há também um destróier em estado de patrulha permanente no Atlântico Sul (GUIMARÃES, 2016).

Na figura abaixo são ilustrados os principais territórios ultramarinos britânicos, que dão uma dimensão da ampla presença das forças de defesa britânicas no cenário geopolítico do Atlântico Sul.

Figura 10 – Territórios ultramarinos britânicos no Atlântico Sul

TERRITÓRIOS ULTRAMARINOS BRITÂNICOS NO ATLÂNTICO SUL

Configuração Geopolítica do Atlântico Sul, com identificação dos territórios britânicos e suas respectivas zonas jurisdicionais no mar.



FONTE: WANDERLEY MESSIAS DA COSTA (2014)

Fonte: COSTA, 2014.

Ainda que em menor proporção, quando comparada aos EUA e à Grã-Bretanha, a presença francesa no Atlântico Sul é bastante significativa. No entanto, é na costa ocidental africana, entretanto, que ficam claros os interesses franceses pelo oceano. Desde que foram concedidas as independências aos Estados africanos – que tinham a potência francesa como metrópole –, a França tenta assegurar sua influência por diversos meios e instrumentos sobre os países recém independentes, à época. Desde então, houve a formação daquilo que Verschave (2004) denominou de “*Françafrique*”, uma “rede por meio da qual foram estabelecidos diversos sistemas de dominação, com o objetivo de manter a dependência dos países africanos em relação à antiga metrópole” (OLIVEIRA e PALUDO, 2013, p. 164).

Os principais objetivos da manutenção da “*Françafrique*”, ou seja, dessa atuação francesa no continente africano era a obtenção de Estados-clientes e a aquisição de matérias-

primas (VERSCHAVE, 2004). Uma das principais materializações da dependência das ex-colônias em relação à França foi a criação da Comunidade Financeira Africana, que adota o Franco CFA³⁴ como moeda, tendo em sua maioria países que foram colônias francesas.

Além dos interesses e da influência francesa na África, a França se faz presente no Atlântico Sul em função da posse da Guiana Francesa. O território foi colônia francesa até 1946, quando se tornou um departamento ultramarino francês. A atividade de maior importância no departamento é a presença do Centro Espacial de Kourou, o centro de lançamentos da Agência Espacial Europeia. Há também a importância estratégica da Guiana Francesa para a França, em função da ratificação francesa da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o que lhe concede o direito da exploração dos recursos marítimos da região (OLIVEIRA E PALUDO, 2013).

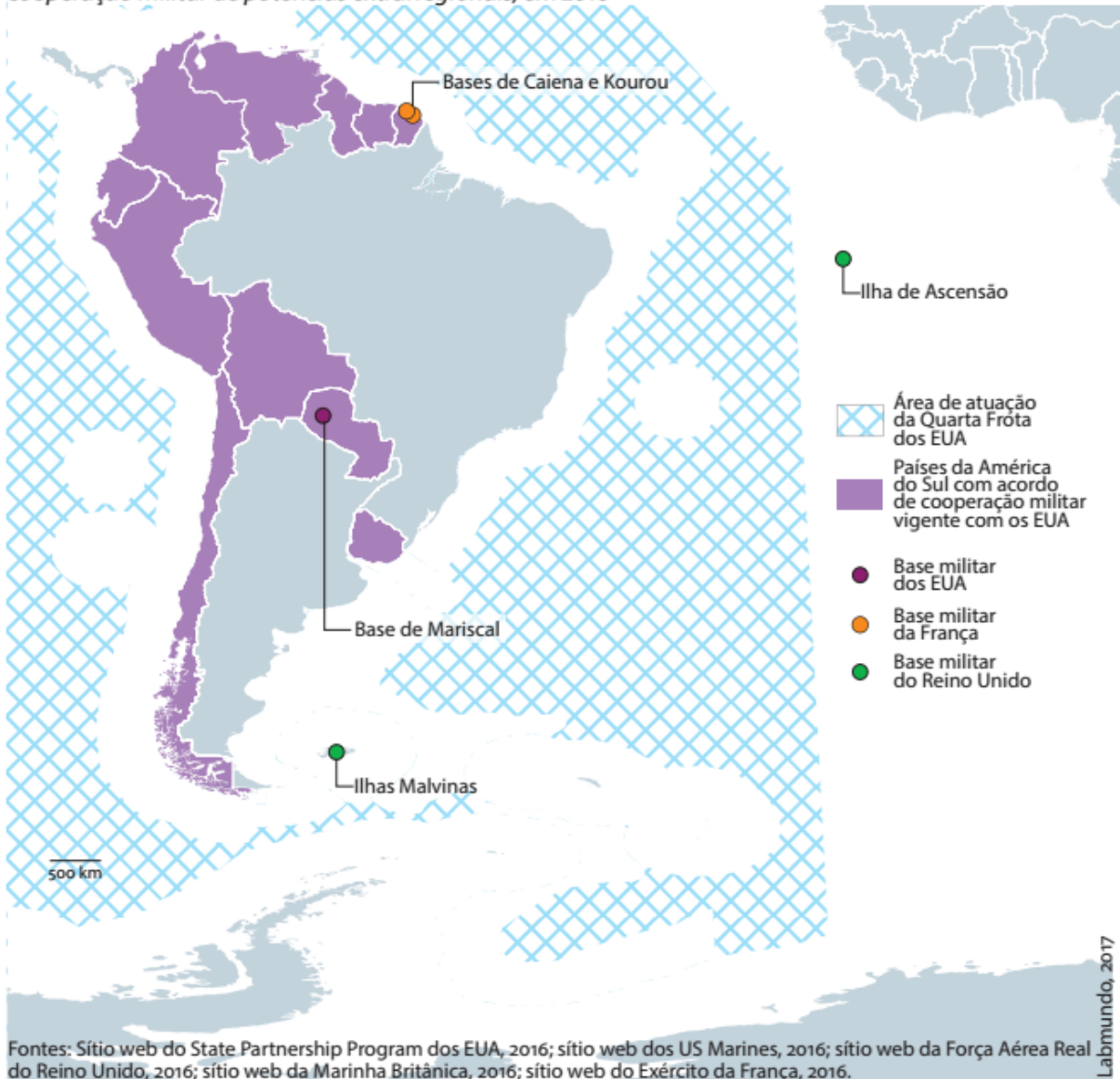
Em síntese, para ilustrar a presença desses múltiplos atores extrarregionais no entorno Estratégico Brasileiro, seja no continente da América do Sul, ou no Atlântico Sul, identificam-se abaixo algumas das bases de caráter extrarregional, que tem papel estratégico na região, com destaque para EUA, França e Reino Unido, países que tiveram destaque no decorrer desta seção, por terem uma atuação relevante.

³⁴ O Franco CFA é uma moeda corrente usada em doze países africanos, anteriormente possessões francesas (Camarões, Costa do Marfim, Burquina Fasso, Gabão, Benim, Congo, Mali, República Centro-Africana, Togo, Níger, Chade e Senegal), sendo também usado na Guiné-Bissau (uma antiga colônia portuguesa) e na Guiné Equatorial (uma antiga colônia espanhola), totalizando catorze países. Atualmente, o franco CFA é dividido em duas moedas o franco CFA central (XAF), e o franco CFA ocidental (XOF) (E-GLOBAL NOTÍCIAS, 2017).

Figura 11 – Presença Militar Estrangeira na América do Sul

PRESENÇA MILITAR ESTRANGEIRA NA AMÉRICA DO SUL

Presença de bases militares com caráter de extraterritorialidade, operações militares e acordos de cooperação militar de potências extrarregionais, em 2016



Fonte: LIMA et al., 2017, p. 56.

Há ainda uma dimensão que vai além da atuação unilateral dos países citados anteriormente. Para tal, há de se considerar a possibilidade de presença de potências extrarregionais, por meio da OTAN, no Atlântico Sul. No âmbito da organização, muito tem se discutido sobre a intensificação de atividades criminosas como a pirataria, contrabando de cargas e pesca ilegal. Junto dessas ameaças, os países da OTAN tendem a replicar a retórica estadunidense, e reforçar a ideia de que os países do Atlântico Sul não são capazes de protegerem o seu entorno, frente a tais ameaças, devendo a segurança ficar a encargo das potências do Norte.

Um exemplo disso fica evidenciado no argumento de Alhais (2017):

(...) no continente africano, onde podemos encontrar muitos exemplos de “Failed States”, o que faz com que organizações como a NATO tentem alargar a sua jurisdição através de operações conjuntas (como aconteceu com operações de cooperação realizadas com Cabo Verde, para solução de problemas internos) (ALHAIS, 2017, p. 6).

Avaliando ainda esse impacto das ações da OTAN no Atlântico Sul, na perspectiva do Brasil, por exemplo, podemos ilustrar ainda outro exemplo desse interesse em incluir o Atlântico Sul no escopo estratégico da OTAN. Em 2010, durante o discurso do ministro da Defesa de Portugal, – afirmou-se que o Atlântico Sul é estratégico e deveria ser incluído nas linhas fundamentais de ação da OTAN. À época, como ilustra Silva (2014), o ex-ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, replicou a fala pública, durante uma palestra que proferiu no mesmo ano em Lisboa, no qual argumentou que via “com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar a segurança e defesa do ‘Norte do Atlântico’ ao ‘Sul do Atlântico’ – este último, o ‘Sul’, sendo uma área geoestratégica de interesse vital para o Brasil” (SILVA, 2014, p. 204).

Oliveira também ressalta que (2013):

(...) na Conferência Internacional sobre o futuro da Comunidade Atlântica, em 2010 em Lisboa, Jobim reafirmava que as questões de segurança relacionadas às duas esferas do Oceano Atlântico, embora não esclarecesse quais fossem, são distintas e, portanto, demandam respostas diferenciadas, sendo ainda mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região (OLIVEIRA, 2013, p. 114).

Tendo em vista esta atuação das potências extrarregionais, é importante ressaltar, portanto, a relevância das iniciativas que criem no Atlântico Sul um espaço de identidade e interesse compartilhados entre os Estados costeiros do Sul, tanto da América do Sul, como do continente africano. Isto, porque esta “identidade sul atlântica é construída não apenas por uma agenda positiva em comum, mas também por esforços de construção de novas ameaças, sempre associadas à noção de cobiça alheia pelos recursos do Atlântico Sul” (ABDENUR e MARCONDES NETO, 2014a, p. 218).

Os Estados do Sul situados no Atlântico Sul podem reiterar, portanto, o interesse em protagonizar e resolver os problemas da região de forma autônoma, por meio da cooperação e de uma atuação conjunta, seja com declarações conjuntas ou acordos diplomáticos. A atuação multilateral no campo da CPLP ou da Zopacas, por exemplo, possibilita uma alternativa às possíveis ingerências por parte das potências extrarregionais na área.

Considerações finais do capítulo

Ao longo da trajetória apresentada neste capítulo, foi possível entender como diversas conjunturas críticas, externas e domésticas, marcaram os três períodos da trajetória brasileira de reconfiguração do entorno regional e influenciaram tanto na criação de limitações, como na criação de oportunidades para que as condições necessárias para a formulação de uma Grande Estratégia estivessem presentes e fossem possíveis de serem observadas no Brasil.

Em especial, foi possível observar como nos períodos antecedentes – representados nos dois primeiros momentos – as conjunturas críticas criaram limitações para o desenvolvimento de uma Grande Estratégia nos moldes que definimos no primeiro capítulo da tese. Ou seja, tanto no período da Segunda Guerra Mundial, como no período da Guerra Fria, durante a Ditadura civil-militar brasileira, havia limitações que impediram que as condições necessárias para o estabelecimento de uma Grande Estratégia estivessem presentes. Para além da ausência dos condicionantes domésticos, havia uma dependência com os EUA, como aliado preferencial no período da Segunda Guerra, e posteriormente, com as limitações ideológicas provenientes da disputa bipolar da Guerra Fria, que impossibilitavam a formulação de uma Grande Estratégia autônoma que pudesse impactar de forma significativa em uma inserção do Brasil em seu entorno regional ampliado.

Como vimos, as condições para a formulação de uma Grande Estratégia mais autônoma e a possibilidade de vislumbrar uma inserção em um entorno estratégico ampliado só se tornou possível a partir do terceiro momento, com o fim da Guerra Fria e o processo de redemocratização que deu fim à ditadura civil-militar no Brasil.

Neste sentido, é possível entender que a definição mais ampla de entorno estratégico brasileiro, presente nos documentos declaratórios da defesa, promulgados a partir da redemocratização, tanto no governo Fernando Henrique Cardoso como, em maior ênfase nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), passou por reformulações, com a inclusão posterior do Atlântico Sul. E a efetiva inserção do Brasil em um Entorno Estratégico ampliado só foi possível a partir do momento em que as condições para a formulação de uma Grande Estratégia começaram a se fazer presentes.

É, portanto, no contexto dos anos 2000, com a efetivação do entorno regional ampliado brasileiro, que os governos brasileiros passaram a vincular mais claramente à sua concepção de entorno estratégico um argumento geopolítico de que existe um espaço Atlântico subdividido em Atlântico Norte e Atlântico Sul, espaços que tradicionalmente não estiveram separados nas visões de segurança regional correntes. E, especialmente em relação ao espaço do Atlântico

Sul, desenvolveu-se uma retórica de que há uma necessidade de um maior protagonismo dos países localizados neste espaço.

Discutiu-se também o quão relevante foi a produção de diversos autores do Pensamento Geopolítico e Militar Brasileiro, tanto civis, como militares, que pensaram o Brasil e a sua inserção no contexto internacional e para a inclusão do Atlântico Sul. Dentre esses autores, havia aqueles associados às perspectivas mais vinculantes à hegemonia estadunidense, como aqueles que já pensavam em uma atuação mais autônoma do país.

A relevância de resgatar as discussões desses autores está no fato de que ela nos permite demonstrar que apenas sob novas orientações de política externa e de defesa, como observadas nos governos Lula e Dilma, é que foi possível pensar a ampliação do Entorno Estratégico sob uma ótica nacional e autônoma. Ou seja, que era possível pensar uma inserção que não fosse mais vinculada às dependências hegemônicas, que associavam a estratégia de inserção do Brasil à uma estratégia totalmente vinculada à ideia de segurança hemisférica proposta pelos estadunidenses.

Neste sentido, para compreender o processo de construção de uma Grande Estratégia no Brasil, e as consequências desse desenvolvimento para a relação do Brasil com o seu entorno regional ampliado, veremos no capítulo seguinte quais foram as principais iniciativas que tornaram possível caminhar no sentido da consolidação do Entorno Estratégico Brasileiro ampliado.

4 INICIATIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO AMPLIADO

O presente capítulo pretende analisar a relação entre a ampliação do Entorno Estratégico brasileiro e a articulação de iniciativas de política externa e da política de defesa, em torno da formulação de uma Grande Estratégia no Brasil, e as consequências desse processo para a relação do Brasil com o seu entorno regional ampliado. Com isso, serão expostas quais foram as iniciativas, os desafios e as mudanças necessárias para a consolidação do entorno estratégico brasileiro, não só como um campo de atuação diplomática e de presença dissuasória, mas também para alavancar um desenvolvimento autônomo, que permitisse consolidar as bases industriais militares, a produção de tecnologias nacionais e a promoção da Cooperação Sul-Sul.

Neste capítulo, aprofunda-se a análise do terceiro momento da trajetória de inserção do Brasil em seu entorno estratégico ampliado. Portanto, haverá uma ênfase no período dos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014). Os dois governos que compõem esse terceiro momento, ainda que orientados pelos programas de governo do Partido dos Trabalhadores, tiveram continuidades, diferenças, avanços e retrocessos em diversos aspectos, no tocante à inserção do Brasil em seu entorno estratégico ampliado e à própria orientação de política externa.

Em um primeiro momento, busca-se demonstrar como a inserção na frente atlântica, veio acompanhada do reforço de uma dimensão da cooperação internacional com os demais países do entorno estratégico ampliado, alavancada pelas iniciativas da política externa do governo de Lula e que tiveram continuidades, em uma escala diferente, ao longo do primeiro mandato de Dilma. Este processo se deu pelo reforço às iniciativas de política externa. Assim, analisaremos o papel da política externa brasileira na consolidação do entorno estratégico ampliado do Brasil, tanto no governo de Lula, como no governo de Dilma.

Na primeira seção, daremos ênfase na intensificação das relações com os países do continente africano, bem como no aprofundamento da participação brasileira em organizações e foros multilaterais como o IBAS, o BRIC/BRICS e, principalmente, no retorno das atividades da Zopacas.

A seguir, discute-se o papel da política brasileira de defesa na consolidação do entorno estratégico ampliado do Brasil, apontando as principais iniciativas e projetos estratégicos das Forças Armadas, bem como um mapeamento das iniciativas de cooperação em defesa, que visaram consolidar a relação do Brasil com o seu entorno estratégico ampliado. Também nessa

seção, será feita uma análise de como os documentos declaratórios do Ministério da Defesa interpretaram a importância estratégica do Atlântico Sul.

4.1 O papel da política externa brasileira na consolidação do Entorno Estratégico ampliado do Brasil

Nesta seção, será feita uma análise do papel e da atuação da política externa brasileira na consolidação do seu entorno estratégico ampliado, nos governos Lula e Dilma, mostrando a maior consonância entre as ações do Ministério da Defesa (MD) e Ministério das Relações Exteriores (MRE). A ênfase será dada às seguintes iniciativas de política externa: As iniciativas brasileiras em referente aos países do continente africano; o relacionamento do Brasil com os fóruns interregionais, como o IBAS e BRICS; e no processo de revitalização da Zopacas.

Em uma primeira subseção trataremos do desenvolvimento da política externa “Ativa e Altiiva” de Lula, entre 2003 e 2010, apontando as principais características e orientações, com destaque para o reforço das iniciativas de cooperação sul-sul, para o aprofundamento da integração sul-americana, a ampliação do diálogo com países para além da região, que ajudaram a consolidar o entorno estratégico brasileiro, como um todo.

A seguir, será analisado o processo histórico que resultou na conformação da proposta brasileira da Zopacas, analisando brevemente os impactos do período da Guerra Fria na proposta de criação da mesma apresentada à ONU, e de que forma os governos da pós-redemocratização consolidaram a Zopacas, culminando na sua revitalização, a partir dos anos 2000. Por fim, discutiremos as ações provenientes das reuniões interministeriais e o papel delas no amadurecimento deste foro de articulação política.

Na segunda subseção, será trabalhada a política externa do governo Dilma, buscando apontar quais os pontos de continuidade nas ações brasileiras de inserção no entorno regional, com ênfase na política africana, detalhando as principais iniciativas e projetos de cooperação com o continente africano, bem como em uma análise do relacionamento do Brasil o IBAS, BRICS e a CPLP. E, por fim, avançaremos na discussão de quais foram as iniciativas do governo de Rousseff para o fortalecimento da Zopacas.

4.1.1 Lula e a Política Externa Ativa e Ativa no reforço da inserção no entorno regional ampliado (2003-2010)

Um dos principais marcos da relação que o Brasil desenvolveu com o seu entorno estratégico ampliado, durante o século XXI, foi o desenvolvimento da política externa do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em especial pela sua ênfase na dimensão da cooperação com os países do Sul. Esta política externa ativa e ativa – como ficou conhecida – buscou maior protagonismo internacional para fomentar seu desenvolvimento socioeconômico e atenuar as dependências estruturais (financeira, empresarial e tecnológica) mediante uma diplomacia multidimensional, marcada pela ação concomitante nos planos multilateral-global, regional e bilateral (ALVES, 2018).

Um dos pontos de partida desta política externa foi o fato do governo brasileiro reconhecer-se como um país em desenvolvimento e que ainda enfrentava sérias vulnerabilidades econômicas e sociais. Portanto, havia um esforço, ou uma vontade política, de fortalecer a inserção e a posição internacional do Brasil, a fim de superar as vulnerabilidades externas que limitavam o seu pleno desenvolvimento. Acrescenta-se a isso, o contexto no qual essa política foi formulada que, permitiu a combinação de duas dimensões, tanto a emergência de oportunidades sistêmicas, como a viabilidade nacional, o que criou condições para uma política externa mais autônoma (PINHEIRO E LIMA, 2018).

Por esse viés, a superação dos entraves gerados pela globalização seria, em parte, possível pelo aprofundamento da cooperação Sul-Sul, por via de um desenvolvimento fora do eixo Norte-Sul – ainda que as relações com o Norte não tenham sido deixadas de lado – motivo pelo qual as ações, como o fortalecimento da política africana, por exemplo, ganhariam importante espaço na agenda do governo.

Uma primeira frente de ação desta política externa, que também será melhor detalhada nas seções seguintes sobre o IBAS e BRICS, foi a estratégia de inclusão de alianças com parceiros não-regionais, em especial a partir do segundo mandato do governo Lula. Essa estratégia, como observado na análise feita por Cepaluni e Vigevani (2011), também serviu para aumentar o poder de barganha com os países centrais, algo que foi representado durante os governos Lula pela articulação diplomática brasileiro no âmbito do G-20 Financeiro e nas Nações do G4 – aliança formada entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão com o objetivo de apoiar as propostas uns dos outros, com o objetivo de reivindicar assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU.

Em adição a esse debate, Lima e Pinheiro (2018) acrescentam que outra característica na orientação autonomista atribuída à política externa "ativa e ativa" foi a formação de uma coalizão doméstica em torno de um modelo de desenvolvimento interno e de um projeto nacional que, de forma conjunta, contribuíram para uma "viabilidade nacional" para implementar tal política externa. Neste caso particular, a coalizão se formou em torno de um modelo de coordenação estatal diferente do modelo liberal que predominava na ordem pós-Guerra Fria (LIMA e PINHEIRO, 2018).

Ainda que não seja a ênfase central desta pesquisa, importa mencionar que um dos pilares da política externa "ativa e ativa" foi o avanço nas iniciativas de integração regional com o entorno regional imediato brasileiro, ou seja, com os países da América do Sul.

No plano regional, embora a América do Sul já fosse considerada pelo governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso como espaço prioritário de atuação diplomática, o esforço em prol da integração do subcontinente passou a ser caracterizada por maior proatividade e abrangência a partir de 2003, seguindo, uma dinâmica de círculos concêntricos.

Nesse mesmo sentido, Alves (2018) demonstra que:

(...) o processo paulatino de superação da rivalidade entre Brasil e Argentina na década de 1980 constituiu-se no *primeiro círculo*. Essa aproximação bilateral evoluiu para o estabelecimento do *segundo círculo* mediante a formação do Mercosul em 1991. Esse serviu como alicerce principal para o advento do *terceiro círculo* expresso na UNASUL, em 2008. O *quarto círculo* redundou da criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (ALVES, 2018, p.183).

Entretanto, importa ressaltar que o processo de integração com o entorno regional imediato, a América do Sul, foi concebido de maneira diferente pelo governo Lula. Isso fica mais evidente pela maneira como a nova estrutura de relações com a região revolucionou a doutrina brasileira convencional, sendo estruturada a partir de três dimensões-chave:

(...) uma concepção de integração que incluiu aspectos políticos e sociais, bem como aspectos comerciais; o reconhecimento de assimetrias estruturais e a vontade de corrigi-las; e o reconhecimento de uma forte relação entre a prosperidade do Brasil e a de seus vizinhos. Estas prioridades sugerem uma mudança nos entendimentos coletivos que prevaleceram até aquele momento, e refletem as mudanças institucionais introduzidas pelos governos do PT (LIMA E PINHEIRO, 2018, p.12, tradução nossa)³⁵.

³⁵ O texto em língua estrangeira é: "a conception of integration that included political and social aspects as well as commercial ones; the recognition of structural asymmetries and a willingness to redress them; and the acknowledgement of a strong relationship between Brazil's prosperity and that of its neighbours. These priorities suggest a shift in the collective understandings that had prevailed up until that point, and reflect institutional changes introduced by the PT governments."

Foram, portanto, diversas as iniciativas que ajudaram a consolidar a inserção e a relação do Brasil com o seu entorno regional imediato. Em uma ampla síntese, para citar os principais exemplos, ao longo do governo Lula foram estabelecidos o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, em 2004, que buscava reduzir a assimetria entre os membros do grupo. Também em 2004, durante o encontro presidencial de Cuzco, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), abrangendo os países do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações. Em 2007, o nome da CASA foi alterado para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a qual ganhou maior respaldo institucional com a assinatura do seu Tratado Constitutivo, em maio de 2008. Em 2005, houve a assinatura do Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Em 2006, a celebração do protocolo de adesão da Venezuela (2006), cujo ingresso no bloco só se daria seis anos depois. Em 2007, a criação do Instituto Social do Mercosul, com o objetivo incumbido de coordenar projetos sociais regionais (SARAIVA, 2012; SARTI, 2017; RODRIGUES, 2016)

Outra frente diplomática importante, foi o estabelecimento da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010, no México. A iniciativa atendeu a um desejo do presidente Felipe Calderón, do México, com o apoio irrestrito dos presidentes Hugo Chaves, da Venezuela, Raul Castro, de Cuba e Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil. O objetivo da iniciativa era estimular o avanço no processo de integração política, econômica, social e cultural da região, composta por 33 países. Um importante era a ausência dos EUA. A participação brasileira na CELAC, portanto, ajudou a fortalecer a retórica do Brasil enquanto um país latino-americano, sem relegar, no entanto, os esforços para construir um diálogo e uma identidade sul-americana própria com os seus vizinhos (ALVES, 2018).

4.1.1.1 A política africana do governo Lula e o reforço da cooperação com os países do continente africano

Durante o primeiro discurso proferido como presidente, Lula enfatizou a importância de fortalecer os laços históricos com o continente africano e destacou a sua vontade em auxiliar no desenvolvimento do potencial existente nos países do continente africano. Neste sentido, a política africana foi acompanhada de dois processos. Um incremento na burocracia do Itamaraty, para assuntos relacionados ao continente africano, junto do aumento da atividade diplomática. E um segundo processo foi o aumento dos projetos de cooperação sul-sul.

Para sair da retórica e apontar questões práticas, é possível citar alguns dados diplomáticos, que reforçam como a política externa brasileira para a outra margem do Atlântico

teve relevância naquele período. Durante os oito anos de governo de Lula houve cerca de doze missões, nas quais o presidente Lula participou e foi acompanhado por comitivas de empresários, assinalando o interesse em ampliar os negócios na região. As missões também tinham como objetivo a aproximação entre os países do Mercosul e os demais países africanos (PEREIRA E BARBOSA, 2012).

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, fez 67 visitas ao continente, passando por 34 países diferentes. Além disso, Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães – secretário geral do MRE – deram prioridade ao continente africano no que diz respeito à formação de diplomatas, além de terem participado da reestruturação do Departamento para assuntos africanos e do Oriente Médio, sendo criado um Departamento para Assuntos Africanos, com três divisões e com orçamento próprio. Ainda nesse aspecto, vale ressaltar que o número de embaixadas brasileiras no continente africano subiu de 18 para 36, durante o período em que Lula governou, ao passo que a quantidade de embaixadas africanas no Brasil aumentou de 16 para 29 (MAPA, 2011).

Dessa maneira, a ênfase dada à política africana permitiu ao Brasil o fortalecimento da sua inserção em seu entorno regional ampliado, além de atender aos interesses econômicos brasileiros, reforçando a projeção internacional do país. A principal ferramenta utilizada pela política externa para o continente africano foi a cooperação internacional. Portanto, faz-se necessário analisar brevemente o conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e, em seguida, a modalidade de Cooperação técnica Sul-Sul, para, então, detalharmos as ações que o Brasil promoveu no continente africano.

A CID pode ser definida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional (MILANI, 2012).

O fortalecimento político e econômico dos países em desenvolvimento nos anos 2000 trouxe substratos mais sólidos para ampliação das iniciativas de cooperação Sul-Sul³⁶. Para o

³⁶ O conceito político da cooperação Sul-Sul começou a ser formulada ainda na década de 1950, no auge da Guerra Fria. A Conferência Ásia-África, realizada em Bandung, Indonésia, em abril de 1955, reuniu países avaliados como “subdesenvolvidos” para apresentarem aos países reconhecidos como “desenvolvidos”, problemas relativos ao desenvolvimento. Formou-se, então, o Movimento dos Não Alinhados, que buscava por uma reforma no sistema econômico internacional, cujo clímax ocorreu na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, e culminou com a formação do Grupo dos 77 – G77 permitindo assim, a institucionalização da solidariedade entre os países do Sul (PUENTE, 2010)

Brasil, contar com apoio de outros países e criar mecanismos de diálogo e cooperação são questões relevantes para melhorar sua projeção relativa no sistema internacional. Os esforços para compatibilizar os interesses do país no mundo com as necessidades de desenvolvimento nacional passam a ter na relação Sul-Sul um eixo de articulação central. Por isso, uma das questões que se busca abordar é que, a partir do início do governo de Lula da Silva, em 2003, a cooperação Sul-Sul tornou-se um elemento estruturante da política externa brasileira, sendo utilizado estrategicamente, como uma ferramenta política.

Ramanzini (2015), entende que a cooperação Sul-Sul, enquanto ideia que orienta a inserção internacional do Brasil, busca reforçar elementos formadores de uma identidade coletiva que possam

a) promover valores, como o direito ao desenvolvimento com justiça social ou a necessidade de resistir às pressões dos países desenvolvidos; b) resgatar o passado de dificuldades impostas pelo sistema internacional aos Estados menos desenvolvidos e as consequentes limitações para diminuição da pobreza e melhoria da qualidade de vida de suas populações; c) influenciar na definição de normas internacionais que indiquem melhores condições para participação dos Estados menos poderosos; d) aumentar a capacidade de negociação e promoção dos interesses dos países do Sul em relação aos do Norte por intermédio de estratégias variadas de cooperação (RAMANZINI, 2015, p.15)

No tocante à cooperação técnica “sul-sul” brasileira, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) interagiu, naquele momento, com as mais de 70 instituições brasileiras envolvidas com projetos, bem como com as Embaixadas do Brasil, que serviram de canais de comunicação com os governos locais. A ABC, por sua vez, define a cooperação para o desenvolvimento a partir de sua dimensão técnica, ou seja, aquela cooperação que constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, para possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro (MILANI, 2013).

A ABC executa projetos de cooperação técnica em torno de cinco modalidades diferentes: *Cooperação Técnica Bilateral*; *Cooperação Técnica Trilateral* – tanto junto a organismos internacionais, como com países desenvolvidos; *Cooperação Técnica Multilateral* – conduzida entre o Brasil e Organizações Internacionais; *Cooperação técnica com grupo de países*, feita por meio de arranjos regionais, ou inter-regionais, como Mercosul, CPLP, IBAS; e *Cooperação técnica descentralizada*, que se dá por meio de dois ou mais entes subnacionais – estados e municípios, junto a demais países em desenvolvimento (ABC, 2021a).

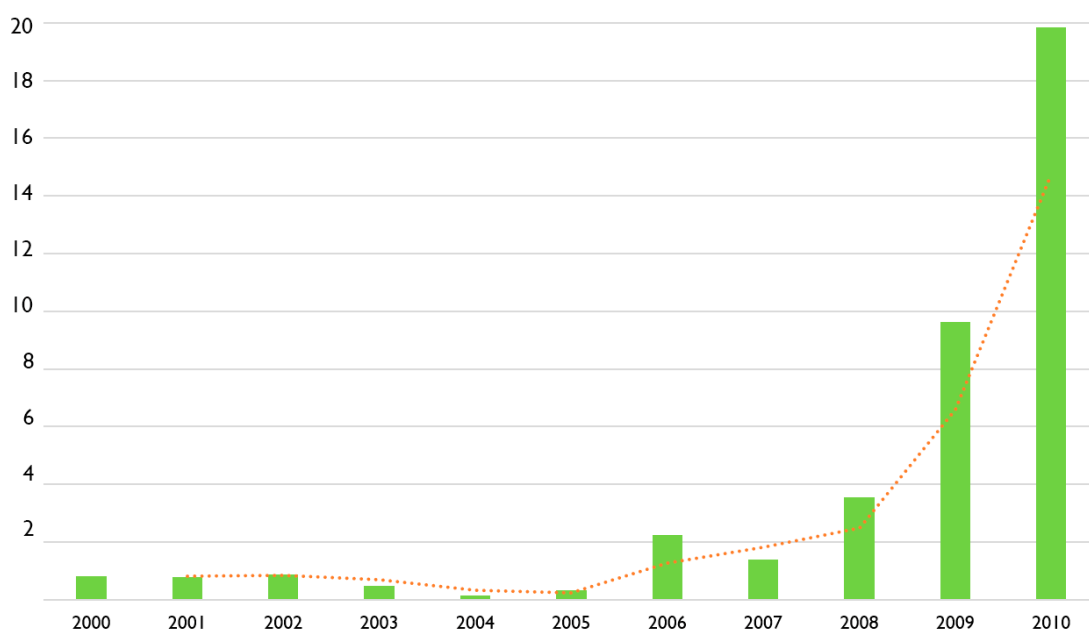
Entre 2000 e 2014, portanto, a cooperação Sul-Sul brasileira contabilizou mais de 2200 iniciativas, atendendo a demandas de cerca de 100 países em desenvolvimento, a partir da mobilização de quase 200 instituições públicas nacionais. Em termos geográficos, essa pauta de cooperação dividiu-se em percentuais aproximadamente equitativos entre a África e a América Latina e Caribe, sendo complementada por projetos conduzidos na Ásia, com prioridade para o Timor Leste, Oriente Médio e Oceania. Os setores com maior volume de operações concentraram-se nas áreas de Agricultura, Saúde, Educação, Meio-Ambiente e Administração Pública (ABC, 2014).

Os países do continente africano, naquele período, foram importantes parceiros da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil. A cooperação brasileira atendeu mais de trinta e três países da África. Os países de língua portuguesa reuniram o maior número de projetos e orçamento, conforme prioridade da política externa brasileira. Portanto, durante o período do governo Lula foi possível observar o aumento progressivo dos investimentos com a cooperação técnica junto aos países do continente africano, como é possível observar no gráfico 1:

Gráfico 1 – Evolução Financeira de Projetos da ABC na África (2000-2010)

Evolução da Execução Financeira de Projetos da ABC na África (2000 - 2010)

Execução financeira dos projetos da ABC no continente africano, entre 2000 e 2010, em milhões de reais



Fonte: ABC, 2021b

Merecem destaque a seguir, o detalhamento de algumas das principais iniciativas, que foram implementadas pelo governo brasileiro com os países africanos, durante os dois mandatos de Lula.

Um dos setores que teve maior envolvimento da cooperação brasileira foi o da agricultura. Neste sentido, o governo brasileiro apoiou, de forma decisiva, os países africanos produtores de algodão no seu esforço para desenvolver o setor cotonícola. O foco prioritário da ação brasileira de cooperação concentrou-se nos países que formavam o grupo denominado *Cotton-4 (C-4)*: Benin, Burkina Faso, Chade, Mali (ABC, 2021c).

Os quatro países do grupo, desde 2003 passaram a agir de forma articulada no cenário internacional e em particular na Organização Mundial do Comércio (OMC). E enxergaram, no Brasil, um dos líderes em produção e exportação do insumo, o principal opositor aos subsídios americanos e um parceiro capaz de ajudar a reverter as dificuldades. A partir disso, Benin, Burkina Faso, Chade e Mali acionaram o MRE brasileiro e solicitaram uma cooperação internacional, oficialmente estabelecida em março de 2009. Era criado, assim, o projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro nos Países do C-4” – comumente conhecido como Projeto C-4 (ABC, 2016).

O projeto visava ajudar os quatro países africanos a desenvolverem o setor de algodão, aumentando a produtividade, gerando diversidade genética e aprimorando a qualidade do produto cultivado. O Projeto foi bem sucedido³⁷ – finalizando a primeira fase em 2013 tendo iniciado uma segunda fase, em 2014 – e potencializou outros projetos no setor, como o Projeto *Cotton Shire-Zambeze*, iniciado em 2015, com Moçambique e o Malawi e o Projeto *Cotton Victória*, de 2016, envolvendo Quênia, Tanzânia e Burundi (ABC, 2021d).

O desenvolvimento do programa foi impulsionado pelo contencioso do algodão na OMC, disputa entre Brasil e EUA, que se iniciou em 2002 e se prolongou até 2009, quando ocorreu a histórica vitória brasileira. Com esta decisão, cerca de 10% do valor da compensação paga pelos EUA ao Brasil foram transferidos para o Fundo do Algodão, sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Algodão que, por sua vez, foram utilizados no fortalecimento da cooperação com países da África Subsaariana e América Latina (BARROS, 2020).

Ainda no setor da agricultura, outro grande, porém controverso projeto, foi o ProSavana, em Moçambique. O projeto de cooperação técnica trilateral, assinado em 2009, unia o Governo

³⁷ Para a leitura do relatório completo de AVALIAÇÃO DO PROJETO – “APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR ALGODOEIRO DOS PAÍSES DO C-4”, acessar o sítio da web: https://www.gov.br/mre/pt-br/abc/centrais-de-conteudo/publicacoes/Cotton4_togo_uma_parceria_sucesso_BR.pdf

de Moçambique, a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (Jica, em inglês) e a ABC e previa a utilização de uma faixa de terra moçambicana da ordem de 14 milhões de hectares, na área do corredor de Nacala (incluindo o seu Porto), para o plantio de grãos com destino à exportação. O projeto seguiria os mesmos moldes do desenvolvimento realizado pelo Brasil, na região do Mato Grosso, na década de 1970, área hoje dominada pela monocultura de soja. Moçambique cederia as terras, o Brasil, a tecnologia, e o Japão comercializaria os produtos – com a utilização de uma grande ferrovia que corta a região de Nacala, conectando-a ao porto de mesmo nome (CHEVALIER, 2018).

Esse projeto, no entanto, foi fortemente criticado pelas organizações camponesas dos três países. A região de Nacala, diferente do Mato Grosso dos anos 70, é povoada e tem uma forte tradição em agricultura familiar, produzindo grande parte dos alimentos consumidos no país. Portanto, a grande problemática do projeto residia no fato de que as empresas buscavam retirar os agricultores das práticas tradicionais de cultivo e de gestão das terras, para os realocarem em práticas agrícolas intensivas baseadas em sementes comerciais, insumos químicos e títulos fundiários privados (Idem, 2018).

Com isso, o movimento camponês local, potencializado pelas mobilizações internacionais, com apoio de organizações camponesas do Brasil, do Japão, além de organizações da sociedade civil europeia, conseguiram frear o projeto. Com isso, o Japão foi o primeiro a questionar a viabilidade e o Brasil foi o primeiro a desistir. O ProSavana, ainda que parcialmente implementado³⁸, sob pressão, foi suspenso, e só teve o seu fim oficialmente anunciado em 2020, pelo governo moçambicano (SILVA, 2020).

É importante ressaltar também os projetos de cooperação promovidos na área da saúde. A instituição brasileira mais atuante no ramo é a Fiocruz, que promoveu projetos de cooperação mais complexos, visto que já contava com uma estrutura institucional própria, possuindo, inclusive, um escritório em Moçambique.

Como exemplos da atuação da Fiocruz em Moçambique, pode-se destacar a criação de um curso de mestrado em ciências da saúde, o apoio dado ao Instituto Nacional de Saúde e a criação da primeira fábrica de medicamentos, que foi nomeada de Sociedade Moçambicana de

³⁸ Em relato do jornalista Stefano Liberti é possível ter uma ideia do que foi implementado e restou do projeto: “No corredor de Nacala, porém, o ProSavana parece um fantasma. Solitário como uma catedral deslocada no meio da savana, na periferia de Nampula encontra-se um *laboratório de análise dos solos*, uma das raras entidades do plano concretizadas. No prédio vazio e desolado, alguns estudantes e um agrônomo propõem sem entusiasmo a demonstração de seus aparelhos. Americo Uaciquete, responsável pelo ProSavana na província, recita a tese oficial: “O programa é bom, mas não foi compreendido. Tudo está congelado agora”. (LIBERTI, 2018, p. 1, grifo nosso).

Medicamentos (SMM). A unidade fabril foi a primeira instituição pública no setor farmacêutico do continente africano. Uma síntese da importância da cooperação técnica na área da saúde foi retratada por Pio Penna Filho (2012):

A cooperação no campo da saúde é de grande relevância para Moçambique. Trata-se de um dos países mais afetados pela epidemia de Aids no mundo (está entre os dez mais afetados) e a possibilidade de produzir medicamentos antirretrovirais fará uma enorme diferença para o tratamento da população infectada. Vale registrar que boa parte das pessoas infectadas com o vírus da Aids em Moçambique não tem acesso a tratamento e que cerca de 80% dos recursos aplicados pelo Estado são provenientes de doadores internacionais (...) Trata-se de um empreendimento com cem por cento de capital público. Mas o objetivo da Sociedade Moçambicana de Medicamentos não é apenas produzir remédios para a Aids. Após a conclusão das fases iniciais do empreendimento e quando a produção estiver a pleno vapor, a fábrica terá capacidade para produzir pelo menos 21 tipos de remédios, que vão dos anti-inflamatórios aos usados no tratamento de tuberculose, malária, hipertensão e diabetes tipo 2 (PENNA FILHO, 2012, p.2).

Em suma, Moçambique se beneficiou não só de projetos na área da saúde, mas em diversos outros programas de cooperação técnica brasileira, principalmente por este fazer parte dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), que era um grupo de países que estava na primeira linha de importância no continente Africano. Um dado que reforça essa ênfase reside no fato de que Moçambique foi o principal receptor da cooperação técnica brasileira, realizada entre 2003 e 2010, totalizando 15% do total de valores implementados em projetos nas áreas de agricultura, saúde, educação, entre outros (MILANI, 2017).

Reforçando a importância da cooperação técnica com os PALOP, merece destaque aqui a Parceria Estratégica firmada entre os presidentes José Eduardo dos Santos e Luiz Inácio Lula da Silva, em 2010, por meio do acordo de Ajuste Complementar para Implementação do Programa Plurianual de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica Brasil – Angola 2012-2014, cujo texto destacava vinte e duas áreas potenciais para a cooperação conjunta (VILHALVA DE CAMPOS, 2015).

Um dos resultados diretos dessa parceria foi o acordo entre Angola, Brasil e a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), que iniciaram em 2014, um acordo tripartido de cooperação triangular, para reforçar a segurança alimentar no país africano por meio da promoção da pesquisas no setor agrícola e veterinário, engajando a EMBRAPA na assistência técnica a mais de 100 pesquisadores angolanos do Instituto de Investigação Agronômica (IIA) e do Instituto de Investigação Veterinária (IIV). O projeto teve duração de dois anos e auxiliou no desenvolvimento de uma estratégia nacional para a inovação agrícola, para além da formação dos técnicos (MARCELINO e MORGADO, 2015).

Em síntese, essas iniciativas de cooperação técnica, dentre muitas outras aqui não citadas, estiveram sob a orientação da política africana do Brasil, durante os oito anos de

governo Lula. De forma geral, é possível argumentar que ela foi, portanto, orientada para trabalhar na reconstrução de uma logística e infraestrutura produtiva no continente africano. Ela também incluiu uma dimensão relacionada à valorização cidadã, visto que muitos dos programas de cooperação técnica auxiliaram também no combate à AIDS, em projetos universitários, nos projetos de alfabetização solidária e de capacitação profissional, além das demais experiências envolvendo as principais agências nacionais, que foram mobilizadas para a prestação de cooperação técnica internacional, como o SENAI, o SEBRAE, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, além das já citadas – Embrapa e Fiocruz –, que foram bastante ativas em diversas iniciativas no países africanos (MILANI, 2017).

Não há como deixar de ressaltar, no entanto, que esses casos exemplificam, como aponta Milani (2018), como a cooperação internacional para o desenvolvimento espelha a dupla face da cooperação internacional – do interesse e da solidariedade dos Estados. Se por um lado as iniciativas foram, em grande medida, pautadas pela horizontalidade, potencializando a produção, a formação técnica e o desenvolvimento em diversos países africanos, elas também abriram caminho para uma atuação forte do empresariado brasileiro no país, indo da construção civil, até a entrada dos conglomerados religiosos, como a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD). Portanto, quando os interesses do empresariado se sobressaem, sem levar em conta a dimensão da solidariedade, especialmente com a falta de diálogo com a sociedade civil e o desconhecimento da realidade local, por exemplo, ocorrem fracassos, como foi o caso do ProSavana.

4.1.1.2 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas): o papel do Brasil na sua criação e revitalização

A Zopacas foi criada em 1986, com base na declaração, que ficou registrada como a “resolução 41/11” da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A proposta brasileira de criação de uma zona de paz e cooperação foi o marco mais nítido do esforço em definir um regime de coordenação política, que norteou a estratégia brasileira. Foi, portanto, “a materialização da herança atlântico-africana e que resultou na sua afirmação como código operacional de todos os países-membro desta Zona” (PENHA, 2011, p. 187).

A Zopacas passou então a ser integrada pelos países banhados pelo Atlântico Sul: Brasil e seus vizinhos sul-americanos, Argentina e Uruguai. E, na costa africana, pela África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné,

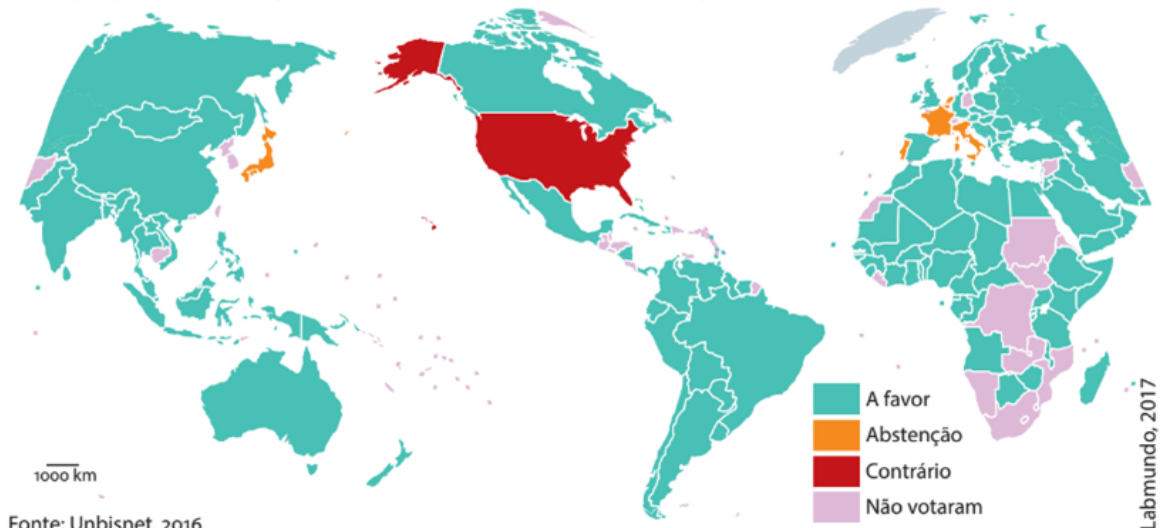
Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo (BIELINSKI, 2013).

A criação da Zopacas recebeu ampla aceitação, com exceção de poucas abstenções de países desenvolvidos e apenas um voto negativo, proferido pelos EUA. “Essa informação ressalta o quanto a transformação de uma zona, em que há a presença da IV Esquadra estadunidense, em uma região de paz, provocou reações adversas” (LIMA et al., 2017, p. 77). O quadro geral das votações na AGNU está representado na Figura a seguir, contabilizando os votos, por país membro da ONU, referente à Assembleia Geral 41/11, datada do ano de 1986:

Figura 12 – Criação da Zona de Paz do Atlântico Sul

CRIAÇÃO DA ZONA DE PAZ DO ATLÂNTICO SUL

Votos por país na Resolução da Assembleia Geral 41/11 de 1986, que criou a Zopacas



Fonte: Unbisnet, 2016.

Fonte: LIMA et al., 2017, p.77.

Para compreender as razões pelas quais criou-se a Zopacas, torna-se imprescindível uma breve retomada histórica à época da Guerra Fria. O Atlântico Sul, nesse contexto, “tinha um papel marginalizado, no tocante às geoestratégias das potências ocidentais. A principal importância dessa região oceânica era a de uma rota marítima” (PENHA, 2010, p.3), principalmente, no que tange o transporte do petróleo, que era controlado pelas potências ocidentais. Nesse sentido, a fim de se garantir esse dado controle

(...) alguns mecanismos militares foram implementados: o TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – entre os Estados Unidos e os países da América do Sul (1947) e o “Acordo de Simonstown”, estabelecido entre a África do Sul e a Grã-Bretanha (1955-1975). Também, nesse contexto, menciona-se a iniciativa, por parte da Argentina e da África do Sul (e apoiada formalmente pelos Estados Unidos nos anos 80), de constituição de um sistema de segurança regional integrado, consubstanciado na OTAS — Organização do Tratado do Atlântico Sul (...) (PENHA, 2010, p. 4).

A OTAS iria funcionar, portanto, “aos moldes da aliança militar liderada pelos Estados Unidos da América (EUA) e Europa Ocidental no Atlântico Norte. A proposta, inicialmente levantada pela África do Sul, foi recusada pelo Brasil, que se opunha à militarização do Atlântico Sul” (JOSÉ, 2011, p.239). E a tentativa de criação da OTAS se deu principalmente pela dita “ameaça” comunista que poderia instaurar-se na região do Atlântico Sul, já que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) passava a influir cada vez mais no continente africano, principalmente com os movimentos de independência (JOSÉ, 2011).

Em diversas ex-colônias “os comunistas tomaram o poder, dada à sua identificação com o anticapitalismo e, portanto, com o anti-imperialismo, particularmente em países que se formaram a partir da vitória de uma insurreição popular organizada e mantida à base da guerrilha, como na Indochina, em Moçambique e em Angola”. (LOPEZ, 1987, p.127) Diante disso, a proposta da OTAS tinha como objetivo frear o avanço soviético, principalmente diante da expansão marítima da URSS na região da África Austral, onde se formou um “bloco de estados”, que tinha governos pró-marxistas (DODDS, 1994).

Já na década de 80, no período pós-redemocratização, o presidente do Brasil, José Sarney, em visita oficial à Cabo Verde, Moçambique e Angola, entendeu que seria importante garantir a presença brasileira no Atlântico Sul, principalmente por meio do apoio político ao continente africano, a fim de criar uma região pautada pela cooperação e pela paz, mesmo à revelia dos EUA. Com isso em vista, o Itamaraty logo passou a investir em políticas de cooperação e planejar políticas e iniciativas regionais que facilitassem as relações para com os países africanos limítrofes ao Atlântico Sul (JOSÉ, 2011).

O projeto de elaboração da Zopacas, elaborado pelo diplomata Antônio Celso Souza e Silva, foi apresentado ao presidente Sarney, que por sua vez, concedeu ao Itamaraty a responsabilidade de desenvolvê-lo em um formato mais modesto do que havia sido formulado pelo diplomata. Isso porque os planos iniciais eram de constituição de um tratado à semelhança da OTAN, no qual o Brasil teria um papel de destaque na promoção de uma zona desnuclearizada (RIBEIRO, 2008). No entanto, os principais entraves à proposta da Zopacas adivinham da conjuntura vivenciada pelos principais parceiros, conforme argumenta Ribeiro (2008):

Angola se encontrava em guerra civil e a África do Sul, sob regime do apartheid. Constituída pelos países da costa ocidental da África e pelos países banhados pelo Atlântico Sul, na América Latina, a Zopacas teve como objetivo, ainda, o de servir de fórum capaz de favorecer formas de integração e colaboração regional, um local em que o Estado brasileiro vislumbra a possibilidade de maximização de seus interesses no plano atlântico. Sua criação conteria a estratégia da diplomacia brasileira no que toca à preservação da condição já conquistada pelo Brasil no Atlântico Sul, uma vez

que intenta reforçar os laços do país com a África Subsaariana, contrabalançando a influência argentina e sul-africana na região (RIBEIRO, 2008, p. 44).

Neste período da pós-redemocratização, ocorreram, portanto, no Brasil, uma série continuada de debates³⁹, no Congresso Nacional, envolvendo vários atores domésticos, sobre as relações do Brasil no âmbito do Atlântico Sul, que serão ressaltados a seguir.

Ainda em 1986, com a recente criação da Zopacas, teve lugar uma discussão em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados, iniciada pelo Deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) acerca da participação do então presidente da República, José Sarney, na Conferência Internacional pelo Desarmamento, em Genebra, na Suíça, sob a égide das Nações Unidas. A conferência esteve sob a representação do Embaixador Celso Souza e Silva, que presidia os trabalhos, em função dos critérios de rodízio que prevaleciam nas Nações Unidas. Ademais, neste encontro diplomático, ficou marcada a decisão da diplomacia e do Estado brasileiro, no sentido de trabalhar para que o Atlântico Sul se transformasse em uma Zona de paz e que ficasse à margem das disputas entre as grandes potências (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1986, p. 1423).

No ano de 1988 – marcado pela primeira reunião dos 21 países que compunham a Zopacas, em meados de julho, no Rio de Janeiro –, é importante mostrar como o tema fez parte da agenda e mobilizou os movimentos sociais, em particular as lideranças das juventudes de diversos partidos brasileiros. Esta mobilização frente à proposta da Zopacas, e da primeira reunião, teve como resultado a “Jornada Juvenil Democrática: Atlântico Sul-Zona da Paz”, organizada pelas juventudes do Partido Comunista Brasileiro (PCB), do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (CORREIO BRAZILIENSE, 1988, p. 14).

Ao encontro compareceram – além de personalidades que lutavam pela paz e pela preservação da área – as delegações de várias Nações e de movimentos de independência nacional, como por exemplo, a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) da Namíbia, o Movimento de Libertação Nacional da África do Sul, e países como Angola, Moçambique, Nicarágua, Cuba, URSS, Hungria, Argentina, Uruguai e Chile (República Federativa do Brasil, 1988, p.2335). Dentre uma das principais metas do encontro, destaca-se, nas palavras do então deputado Augusto Carvalho (PCB-DF):

³⁹ A coleta dos dados apresentada aqui foi feita a partir das análises dos documentos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) – que incluem atas de reuniões, diários, pareceres, livros de anais e projetos de leis. Os resultados dessa pesquisa foram expostos originalmente na dissertação “O Atlântico Sul na Reconfiguração do Entorno Estratégico Brasileiro” de minha autoria. Ver COSTA (2018).

A meta desse encontro foi realmente fazer tirar do texto as declarações solenes, feitas, inclusive, pelos representantes do Governo brasileiro, através da aprovação de resolução da ONU, e considerar essa região do mundo como Zona da Paz, ou seja, tirar essa proposta do papel e materializá-la; lutar de todas as formas para que a guerra, a corrida armamentista, e ameaça das bombas nucleares sejam definitivamente banidas, aliviando, por conseguinte, essa região do mundo de tensões localizadas, que têm infernizado a vida dos povos e da humanidade como um todo (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, p. 2335).

As discussões referentes à Zopacas, voltaram a ter destaque a partir do governo Itamar Franco (1992-1995), período em que a zona de paz ganha um caráter mais pragmático, principalmente com a finalidade de fortalecer o papel do Brasil na região. Esta retomada também serviu como uma resposta do governo às pressões estadunidenses de se projetar sobre a região sul-americana em seus anseios de integração hemisférica - inicialmente como uma possível ampliação do Nafta e, posteriormente, com a proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas. A Zopacas atendia, assim, aos interesses do Brasil no sentido de ampliar o espaço para a cooperação econômica e comercial, permitindo engendrar a cooperação nas áreas técnico-científica e as iniciativas de caráter político-diplomático sobre proteção ambiental, desnuclearização e solução de conflitos (RIBEIRO, 2008).

Nesse período – especialmente diante do fim do regime do *Apartheid*, na África do Sul – houve um relançamento da Zopacas, com a visão de se abrir um canal comum entre os países do Cone Sul e os da região africana, particularmente com a África do Sul e Angola. No primeiro caso, como destacam Hirst e Pinheiro (1997):

Deve-se ressaltar a busca de cooperação na área tecnológica, agropecuária e de combate ao narcotráfico e, principalmente, o esforço da diplomacia brasileira, através de seu Departamento de Promoção Comercial, de aproximar o empresariado dos dois países em direção a empreendimentos conjuntos com base na crença de que a África do Sul deverá liderar um processo de integração econômica no continente, semelhante ao MERCOSUL (HIRST; PINHEIRO, 1997, p. 19).

Já em relação à Angola, a atuação do Brasil caracterizou-se pelo reiterado apoio em prol da pacificação do país, colocando-se favorável à advertência apresentada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em julho de 1993, ao líder da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Jonas Savimbi, com embargo a seu grupo, caso não abandonasse a ação militar e respeitasse o resultado das eleições de setembro de 1992 (RIBEIRO, 2008).

É interessante apontar, como outros Estados do continente africano também se mostraram interessados em avançar na revalorização do papel da Zopacas. Em novembro de 1996, em um relatório apresentado na sessão da CREDN sobre relações com Guiné-Bissau é informado como o país tem acolhido com entusiasmo os avanços da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) rumo a sua institucionalização, assim como tem demonstrado

interesse na implementação da ZOPACAS. Desta forma, os representantes de alto nível do Governo guineense estiveram presentes nos encontros interministeriais, fortalecendo sua participação tanto nas reuniões no âmbito da CPLP, quanto nas realizadas por parte da ZOPACAS.

Em 1998, em um relato dos Anais do Senado Federal, há menção às relações externas com a Namíbia, com destaque para a dimensão marítima do país e o seu interesse pelos temas do Atlântico Sul. Além disso, o documento aponta como a cooperação naval entre Brasil e Namíbia ajudava a reforçar a necessidade da ZOPACAS. A Namíbia naquele momento buscava um papel mais ativo em vários organismos internacionais, sobretudo naqueles vinculados ao mar, tendo inclusive postulado sua eleição para a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (SENADO FEDERAL, 1998, p. 10071).

Feita essa retomada histórica da criação da Zopacas, torna-se importante apontar também as ações e debates em torno das reuniões interministeriais, com presença dos países membros da Zopacas, entre 1988 e 1998.

As duas primeiras reuniões ministeriais da ZOPACAS, tiveram lugar em 1988 e 1990, no Rio de Janeiro e em Abuja, na Nigéria, respectivamente. O primeiro encontro discutiu o funcionamento estrutural do fórum, com a troca de informações preliminares sobre as principais questões envolvendo as metas propostas na criação da Zona. Enquanto o segundo já representou a cristalização das novas linhas mestres de ações entre os estados membros da Zopacas. No entanto, após as duas primeiras reuniões, houve uma relativa perda de interesse por parte dos Estados-membros em levar o Fórum adiante. Nas palavras de Penha (2011):

A falta de uma estrutura institucional para a Zopacas contribuiu para a diminuição de interesse dos países membros, muito dos quais confrontavam sérios problemas domésticos. Com isso a iniciativa da Zona estagnou-se e quase foi abandonada, não fosse a atitude da diplomacia brasileira em relançar o projeto em novas bases, em 1992, levando em consideração a nova realidade internacional do Pós-Guerra Fria. (...) buscou-se, a partir do novo contexto internacional, um rearranjo de prioridades com ênfase *na cooperação econômica, mais do que na ideia de paz*, através de ações coletivas por parte dos países membros em promover o desenvolvimento na Zona; E contribuiu para essa nova etapa o processo de independência da Namíbia, a democratização da África do Sul e a normalização das relações diplomáticas da Argentina e Grã-Bretanha, em torno das Malvinas (PENHA, 2011, p. 188, grifo nosso).

A partir de 1994, com a realização do terceiro encontro, em Brasília, se empreendeu uma reformulação estrutural da ZOPACAS. Dentre as principais medidas, destacam-se o incentivo à cooperação em questões econômicas e ambientais, a adoção da Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul – que apontava a “necessidade de prevenir a proliferação de armas nucleares, do teste, uso, fabrico, produção, aquisição, recepção, armazenamento,

instalação, desdobramento e posse de artefatos nucleares” (SOUZA, 2007, p. 6) –, além da Declaração do Meio Ambiente Marítimo, a Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul e do estabelecimento de um Comitê permanente da Zopacas (Idem, 2007).

Por sua vez, o quarto encontro, ocorrido em 1996, na Cidade do Cabo, África do Sul, teve como pauta a revitalização dos princípios da Zopacas. Com isso, houve a ênfase na ampliação da cooperação entre os Estados-membros, em diversas áreas, como no campo econômico, tecnológico, ambiental, cultural, esportivo e de combate ao narcotráfico. Também se firmou a necessidade de aplicação de uma diplomacia preventiva, com exercícios de manutenção e construção da paz, como meio desejável para a conservação da paz e segurança na região. Por fim, também se observou o registro de que os Estados-membros deveriam garantir que a Zopacas continuaria sendo um instrumento ativo para promoção de cooperação intrarregional e inter-regional (GROVE, 1995).

Na quinta reunião, em Buenos Aires, no ano de 1998, houve a tentativa de adoção de um plano de ação unificado, que, no entanto, por falta de consenso sobre o processo de implementação, acabou causando um esvaziamento do conteúdo da reunião, enfraquecendo a iniciativa dos países da zona. O fracasso dessa reunião impactou também no cancelamento da reunião seguinte, que ocorreria em Cotonou, no Benin (PENHA, 2011).

Diante disso, veio à tona a questão da inexistência de uma infraestrutura que permitisse sustentar e garantir eficácia à Zopacas. Conforme sugerem Carvalho e Nunes (2014):

Com o desgaste da Zona de Paz e Cooperação, a próxima Reunião Ministerial ocorreu quase uma década depois. A partir do sexto encontro, em 2007, a Zopacas principiou sua revitalização. Todos os vinte e quatro países membros do foro estiveram presentes na reunião, episódio que demonstrou a vontade de dar maior destaque à iniciativa. Esse encontro teve como resultado o Plano de Ação de Luanda, o qual indicava as áreas em que os esforços de cooperação deveriam ser intensificados (CARVALHO; NUNES, 2014, p. 88).

No período entre 1998 e 2002 ocorreu uma diminuição no debate interno, com poucas menções ou discussões sobre a temática do Atlântico Sul. Todavia, houve a promulgação de um tratado sobre as relações de parceria entre o Brasil e a Federação da Rússia, que fora celebrado em Moscou, no 2000. Dentre os diversos artigos da declaração do tratado, destaca-se o Artigo IV, que infere que “de acordo com a Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 27 de outubro de 1986, as partes favorecerão a consolidação da zona de paz e cooperação do Atlântico Sul e a plena realização de seus objetivos, com ampla colaboração da comunidade internacional”, mostrando a atenção dada, por parte de uma grande potência, à uma organização de países do Sul (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 1)

A partir dos anos 2000, o debate acerca da necessidade de renovação da Zopacas reacende, em especial devido à possibilidade da reativação da 4ª Esquadra estadunidense, à descoberta das riquezas do Pré-sal, e à gênese dos primeiros movimentos da Marinha do Brasil para a elaboração de seu programa estratégico, com ênfase na construção de submarinos para proteção da fronteira marítima brasileira. Um marco desse período é o maior destaque à temática da defesa e da dissuasão, que passam a ganhar mais destaque nos debates e discursos no Congresso Nacional.

Portanto, é possível observar ainda em 2004 uma aproximação discursiva, por parte dos parlamentares, com os planos e objetivos estratégicos da Marinha do Brasil. Um exemplo foi na exposição de Elimar Máximo Damasceno (PRONA/SP), em 2004, em que aborda iniciativas sugeridas pelo Poder Executivo, e que eram aguardadas pelas Forças Armadas. O destaque fica para a importância, levantada pelo deputado, do Brasil ter a capacidade de construir e operar submarinos nucleares, o que habilitaria a Armada brasileira de estar presente ao longo de toda a América do Sul e em todo o Atlântico Sul, em especial na Zona de Economia Exclusiva, que é de responsabilidade brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 1).

Em 2007, com a realização do sexto encontro da ZOPACAS, houve uma retomada e um novo processo de revitalização. Todos os vinte e quatro países membros do foro estiveram presentes na reunião, episódio que demonstrou a vontade de dar maior destaque à iniciativa. O encontro teve como resultado o Plano de Ação de Luanda, o qual indicava as áreas em que os esforços de cooperação deveriam ser intensificados. Em seguida, seguiu-se com a criação de grupos de trabalho para cooperação econômica, elaboração de missões de paz, análise de questões ambientais e combate às atividades ilegais transnacionais (VISENTINI, 2013). É importante salientar que na ocasião foi defendido o direito inalienável dos Estados membros de utilizar energia nuclear para fins pacíficos, uma questão interligada aos interesses energéticos e à política brasileira de defesa, bem como à pesquisa nuclear da África do Sul (SOUZA, 2007).

Uma das principais situações que marca a retomada dos debates foi o requerimento de 2008, sobre a reativação da 4ª esquadra dos EUA, de autoria do Senador Inácio Arruda (PCdoB/CE). No documento, ele convocou o Embaixador dos EUA no Brasil, Clifford Sobel, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, e o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, para que comparecessem à Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, para prestarem esclarecimentos sobre a reativação da Quarta Esquadra da Marinha estadunidense. Em sua justificativa, o Senador argumenta que:

Após quase seis décadas, foi reativada a Quarta Esquadra da Marinha Estadunidense, destinada a operar no Atlântico Sul e Caribe. A medida provocou inquietação entre líderes latino-americanos e na opinião pública da região (...) por se tratar do maior

país do Hemisfério Sul, com águas jurisdicionais e projetando-se em grande parte no Atlântico Sul, o Brasil tem necessidade de conhecer mais sobre a medida implementada soberanamente pelos EUA. (...) O Senado Federal, não pode ficar alheio a questão tão significativa para a Defesa Nacional do País. O convite visa esclarecer os fatos e as suas possíveis implicações em relação à segurança regional e às relações entre os EUA e o Brasil” (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, 2008, p. 1).

Em 2008, em dois outros momentos, nos discursos do então Deputado José Genoíno (PT/SP) sobre a Política Internacional do Governo Lula, é possível observar novamente uma aproximação dos discursos parlamentares, para com os objetivos e anseios estratégicos da Marinha do Brasil. Em uma plenária, o deputado ressalta a importância do desenvolvimento da matriz energética brasileira. Merece destaque, em sua fala:

Dois aspectos do desenvolvimento de nossa matriz energética são muito importantes. O primeiro é a incorporação da energia nuclear - e há decisão de nosso Governo de reiniciar as obras de Angra III em setembro, como já foi anunciado. Ao mesmo tempo, desenvolver o projeto nuclear brasileiro, dirigido principalmente pela Marinha do Brasil, para que possamos ter o domínio do ciclo do combustível nuclear e a construção do submarino com propulsão nuclear para a defesa estratégica do Atlântico Sul, área geopolítica fundamental para o nosso País (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008a, p. 1).

Em outra situação, foi destaque novamente em seu discurso a questão da defesa estratégica do Atlântico Sul. Genoíno aponta que:

A defesa estratégica do Atlântico Sul exige uma Marinha cada vez mais moderna e, principalmente, com um submarino de propulsão nuclear. Ao discutir essas questões, nós estamos olhando o Brasil do futuro, o Brasil das próximas gerações, o Brasil que sonha com seu potencial. E é esse potencial de sonho que estamos construindo, Sr. Presidente, no dia-a-dia, no Governo Lula. As bases estão colocadas pelo bom Governo que o Presidente Lula realiza, pela sua capacidade de liderança e intuição política, pela maneira como relaciona o resgate da nossa história com a previsão de futuro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008b, p. 1).

Por fim, uma outra situação de destaque nesta convergência discursiva, se deu também em 2008, em discurso do Deputado Edmilson Valentim (PCdoB/RJ) sobre a visita de uma comitiva constituída de parlamentares, autoridades militares e integrantes do Ministério da Científico e Tecnológico (CNPq) à Estação Brasileira Comandante Ferraz, na Antártida. Em seu discurso, destaque foi dado à importância da realização de investimentos no Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR)⁴. Ressalta-se em sua fala, o seu argumento sobre a segurança do Atlântico Sul:

Por se tratar de rota comercial de importância crescente no comércio internacional, a segurança do Atlântico Sul é fundamental, e o Brasil não pode renunciar a uma posição de força nessa parte desse Oceano. Atualmente, além do Brasil, mais de 47 países têm interesses na Antártida e 29 possuem estações para pesquisas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008c, p. 2).

Em síntese, diante dessas discussões sobre o Atlântico Sul e Zopacas, no âmbito do Congresso Nacional, com ampla participação dos parlamentares, torna-se possível observar que

a necessidade de revitalização da Zopacas caminhou lado a lado a uma série de debates promovidos por diversos atores do legislativo. Isso permite contextualizar domesticamente o cenário no qual ocorreu o desenvolvimento e a promoção de políticas públicas, de projetos de cooperação, dos acordos internacionais e outras medidas políticas, que foram engendradas a partir deste momento e levadas à frente pelos Ministério das Relações Exteriores e da Defesa, principalmente a partir do governo Lula. Ou seja, tanto por parte da elite política, como pelas ações implementadas, havia uma percepção da importância de se ampliar a inserção do Brasil para a dimensão ampliada do seu entorno regional.

Além disso, esses dados ajudam a demonstrar também como a participação ativa de parlamentares, tanto no âmbito da CREDN, como fora dela, foi importante para trazer à tona uma maior aproximação entre os discursos dos parlamentares e os objetivos de setores das Forças Armadas, em particular da Marinha do Brasil. Houve, portanto, uma tendência a uma reaproximação entre os setores militares e a elite política, na figura dos parlamentares, nas questões relativas à defesa e segurança do Atlântico Sul, trazendo ganhos para as relações civis-militares, nos debates sobre defesa nacional. E, por fim, contribuiu para dar mais espaço de barganha para as Forças Armadas, na ampliação dos investimentos estatais em seus projetos estratégicos, como veremos mais à frente na seção sobre as iniciativas da política brasileira de defesa.

4.1.1.3 A participação brasileira no Fórum IBAS e no grupo BRIC

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi criado em junho de 2003, ainda em um momento inicial do governo de Lula, sob o documento que ficou conhecido como a Declaração de Brasília. O mecanismo, que congrega três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento, envolveria, a partir daquele momento, a coordenação política, a cooperação setorial e cooperação com países terceiros – implementadas por meio do Fundo IBAS.

Segundo a Declaração de Brasília, os fatores que justificavam a aproximação da Índia, Brasil e África do Sul é o fato dos países constituírem-se como nações democráticas, inseridas no mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global. Outros fatores que não constam na Declaração, mas podem ser observados, é o fato de os três países serem potências regionais, possuindo parques industriais desenvolvidos, mercados emergentes e uma grande relevância em suas regiões. Ademais, tinham aspirações a uma vaga permanente ao Conselho de

Segurança da ONU e compartilhavam problemas socioeconômicos, como desigualdade social e de renda (XAVIER; FONSECA, 2019).

Ainda que não possuísse uma estrutura supranacional institucionalizada, como uma secretaria geral ou mesmo uma presidência, no âmbito do Fórum IBAS convencionou-se a existência de uma secretaria informal, que seria comandada por cada um dos países em um período anual, ou seja, a cada ano um país ficaria responsável pela realização de encontros Ministeriais e das Cúpulas Presidenciais. Desde a sua criação até o fim da gestão de Lula, os três países reuniram-se na I Cúpula, em Brasília, em setembro de 2006. Na II Cúpula, em Pretória, em outubro de 2007; Na III Cúpula, em Nova Délhi, em outubro de 2008, e na IV Cúpula, em Brasília, em abril de 2010 (ITAMARATY, 2021a).

Uma das principais pautas do Fórum tratava da necessidade de reforma do sistema internacional de governança em todas suas instâncias. Desde o primeiro encontro do grupo há o reforço explícito dessa ideia e uma manifestação conjunta sobre os temas que envolvem a comunidade internacional, numa tentativa de mostrar a posição do grupo e capacidade de propor soluções. Há uma clara associação entre a continuidade do bem-estar dos países em desenvolvimento e mudança na estrutura de poder global, ora representada pela abertura de novos assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU (XAVIER; FONSECA, 2019).

De forma geral, a atuação do IBAS pode ser dividida em três vertentes. A primeira diz respeito à coordenação política, em que os membros do IBAS buscam posições conjuntas em temas como democracia, direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento sustentável. A segunda versa sobre cooperação setorial, onde por meio de três pilares do desenvolvimento sustentável, sendo eles o desenvolvimento social, econômico e ambiental, buscam maior eficiência e efetividade das iniciativas de cooperação trilateral e a terceira é o Fundo IBAS⁴⁰, voltado para promover a cooperação com outros países (ITAMARATY, 2021a).

Em paralelo ao IBAS, ainda em 2006, ocorreu o que foi considerado o primeiro passo em direção à formação do mecanismo informal, que passou a ser nomeado de BRIC. Durante a 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, os quatro chanceleres de Brasil, Rússia, Índia e China reuniram-se por iniciativa do ministro de relações exteriores russo, Sergei Lavrov. Nesse primeiro encontro, percebe-se, portanto, que o maior interesse no mecanismo de diálogo era da Rússia e do Brasil (SILVA, 2013). O próprio chanceler Celso Amorim (2011a) observa que o

⁴⁰ Criado em 2004 após a I Reunião de Comissão Mista, o Fundo IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome iniciou suas operações em 2006 e é apoiado e dirigido pelos governos dos países-membros, além de ser gerenciado pela *United Nations Office for South-South Cooperation* (UNOSSC), em parceria com os três países.

encontro informal, pouco estruturado, ficou praticamente restrito a uma maior interação entre ele e Lavrov. A reunião de chanceleres em 2007 partiu da iniciativa brasileira. Durante o encontro, tomou-se a decisão – vista com certa reserva pelos chineses – de convocar uma reunião em um dos países (AMORIM, 2011).

Fonseca JR ilustra bem o contexto de criação do BRIC. No início da década de 2000, com a frustração e com a incapacidade dos países ocidentais em liderar a formação de um novo arranjo, há uma indefinição na ordem vigente, ou, nas palavras do autor, há uma “[...] grande procura por ordem e pouca oferta” (FONSECA JR, 2012, p.15). O BRIC surge, portanto, na tentativa de conferir contornos multipolares ao sistema – não de maneira radical, mas sim melhorando suas condições de legitimidade (FONSECA JR, 2012).

No entanto, foi entre 2008 e 2009, com a crise financeira, que se colocou ainda mais em evidência o potencial de crescimento do BRIC. Com a desaceleração da economia dos países desenvolvidos, e uma gradativa recuperação econômica dos BRIC, houve um reforço identitário entre as quatro nações emergentes. E foi justamente no contexto da crise, que se deu a realização da I Cúpula do BRIC, realizada em Ecatimburgo, em 2009, na Rússia, que teve os temas econômico e financeiro como assuntos centrais.

Nessa primeira cúpula foi inaugurada a cooperação em nível de Chefes de Estado e de Governo do então BRIC. O objetivo do encontro foi reforçar a coordenação dos quatro países em temas relacionados à reforma da governança mundial, sobretudo no plano econômico-financeiro (G-20, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). Defendeu-se uma maior representatividade das economias emergentes nas instituições financeiras internacionais, cujos diretores e executivos deveriam ser indicados por intermédio de processo aberto, transparente e com base no mérito. Por fim, além da divulgação da primeira Declaração da Cúpula, foi criado também o documento “Perspectivas para o Diálogo entre Brasil, Rússia, Índia e China”, pautando os próximos passos da articulação no BRIC (SAPIENTIA, 2018).

Em 2010, o Brasil foi o responsável por sediar a II Cúpula do BRIC. Nesta reunião, os chefes de Estado do BRIC deram ênfase à concertação política. A Cúpula de Brasília foi, portanto, um espaço importante de diálogo sobre a necessidade de reforma das instituições econômicas, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Além da defesa de temas referentes à reforma do sistema financeiro mundial, a agenda do encontro contou com novos temas de cooperação. Durante o encontro, os líderes dos BRIC assinaram um acordo de cooperação para facilitação do financiamento de obras e projetos de energia e infraestrutura. Além disso, os bancos de desenvolvimento firmaram entendimento para estudar maneiras de ampliar a concessão de crédito entre os BRIC (ITAMARATY, 2019).

Em síntese, é possível argumentar que as duas primeiras Cúpulas se enquadravam em um momento de aperfeiçoamento tático interno do grupo, em busca de um maior prestígio internacional, por meio da articulação política conjunta dos quatro Estados, até que fosse possível transformar esse grupo de países em uma nova entidade político-econômica-diplomática, que fosse capaz de criar instituições próprias.

4.1.2 “Continuar não é repetir” - A política externa de Dilma Rousseff e os rumos da inserção brasileira no seu entorno estratégico (2011- 2014)

A política externa do governo Dilma caminhou de forma considerável sob o marco da continuidade com o governo antecessor de Lula. Contudo, como aponta Antônio Patriota (2021), “continuar não significa reproduzir de forma automática, sem modulações ou criatividade, a política anterior” (PATRIOTA, 2021, p. 3).

O chanceler apresenta⁴¹ ainda três dimensões interseccionais que reforçam essa máxima citada. Em um primeiro lugar, havia uma dimensão pessoal. A presidenta Dilma possuía, neste sentido, uma visão muito própria das relações internacionais, que era um reflexo do fato dela ser a primeira mulher a presidir o Brasil, mas também por conta da sua luta pessoal pela democracia, tendo sido vítima de tortura durante a ditadura militar brasileira, pela sua experiência acadêmica e profissional, voltada para temas econômicos e de energia, bem como pelos seus valores “humanistas”.

Em suma, com isso em vista, ela teria, portanto, um compromisso com a promoção dos direitos humanos e com a igualdade de gênero (expressa, por exemplo, pela mudança de voto na condenação do Irã no Conselho de Direitos Humanos) e sua preocupação em preservar e ampliar nossos esforços de integração na América do Sul. Ademais, Dilma via com certo ceticismo as perspectivas da Rodada de Doha, bem como o interesse em estabelecer relações de cooperação, comércio e intercâmbio científico e tecnológico com os polos do mundo multipolar emergente. O projeto “Ciência sem Fronteiras” já estava em gestação. Menciono, ao mesmo tempo, adesão entusiástica a diversas formas de concertação inter-regionais, como o IBAS, BRICS, ASA, ASPA, G20 e CPLP, além do engajamento com as Nações Unidas e da importância atribuída ao meio ambiente e à promoção da paz.

⁴¹ A exposição oral de Antônio Patriota, que serviu de base para o texto introdutório desta seção, foi realizada no âmbito do curso “HISTÓRIA DA DIPLOMÁCIA BRASILEIRA”, organizada pelo Centro de Estudos Brasileiros em Relações Internacionais (CEBRI).

Uma segunda dimensão que reforça a ideia de que “continuar não era repetir”, reside no fato de que a conjuntura doméstica e internacional do Brasil de 2011, já não era a mesma do Brasil de 2003 ou 2007, quando tiveram início as gestões anteriores. Ademais, no nível sistêmico, o cenário internacional também havia se modificado. Vale ressaltar que as mudanças geopolíticas observadas na ordem internacional passaram a se refletir sobre o perfil de inserção externa do Brasil. A China se transformou no principal parceiro comercial do Brasil, em 2009, deslocando os EUA da posição que ocuparam por um século. O comércio com a China passou de US\$ 9 bilhões em 2005 a US\$ 66 bilhões em 2015. O G20 suplantou o G7, como fórum de concertação econômica e financeira após a crise de 2008.

Por fim, uma terceira dimensão, era o fato de que o novo chanceler recebia um Itamaraty mais fortalecido, em termos de corpo diplomático, com 400 novos terceiros secretários e aproximadamente quarenta novas embaixadas no exterior. O Brasil até fins de 2011, já havia estabelecido relações diplomáticas com todos os demais países membros da ONU, além das relações com Palestina e a Santa Sé.

Todavia, ao fim do primeiro mandato de Dilma, no final de 2014, a conjuntura se mostrou cada vez mais desfavorável, com o enfraquecimento da diplomacia presidencial, um ambiente econômico preocupante, assolado por cortes no orçamento, tumultos no corpo diplomático (marcado por um conflito aberto entre o Ministério das Relações Exteriores e os seus jovens diplomatas, devido às reduzidas possibilidades de progressão na carreira) e a diminuição da demanda chinesa por commodities. Nos primeiros meses do segundo mandato de Dilma Rousseff, portanto, as dificuldades enfrentadas no primeiro mandato – devido ao agravamento da situação econômica, sua fraqueza política em relação ao Congresso, a unificação das forças de oposição e dos segmentos conservadores da sociedade, somados à crescente resistência dos sindicatos e da população em geral, aos ajustes orçamentários planejados – deflagraram uma instabilidade que reforçou uma tendência de redução nas iniciativas de política externa (LIMA; PINHEIRO, 2018).

O processo político instável culminou com articulações golpistas domésticas e foi selado com o Impeachment da presidenta Dilma, em 2016. Este processo interrompeu o ciclo dos governos do PT, o que significou o desmantelamento do que havia sido uma política externa caracterizada por seu viés autonomista, durante o governo Lula.

Com isso exposto, reforçamos que o nosso recorte de mapeamento das iniciativas de política externa do governo de Dilma se encerrará no primeiro mandato. Nas subseções seguintes trataremos as principais iniciativas da política africana do governo de Dilma, bem

como as relações do Brasil no âmbito das articulações e foros políticos do IBAS e BRICS. Finalizando com uma perspectiva da atuação brasileira na Zopacas.

4.1.2.1 Panorama da política africana do governo Dilma

A ascensão da importância do continente africano na política externa brasileira durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva gerou expectativas no Brasil e por parte dos países africanos, em relação à continuidade da atenção destinada àquele continente durante o governo Dilma Rousseff.

Ainda no primeiro ano de governo, Dilma realizou sua primeira visita ao continente africano, dando indícios de que a política anterior seria mantida. Após participar da reunião do IBAS na África do Sul, a presidenta visitou Moçambique e Angola. No mesmo ano, Dilma designou o ex-presidente Lula como representante oficial do Brasil na 17ª Cúpula da União Africana (UA) realizada na Guiné Equatorial (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011), e promoveu a criação do “Grupo África”. O grupo, composto por diferentes ministérios além de especialistas e executivos do setor privado, tinha por objetivo associar investimentos e vendas brasileiras a programas de desenvolvimento locais, como forma de proporcionar ganhos maiores ao continente africano, além de coordenar a atuação das empresas brasileiras no continente, garantindo um projeto geral para o país (CABRAL, 2011)

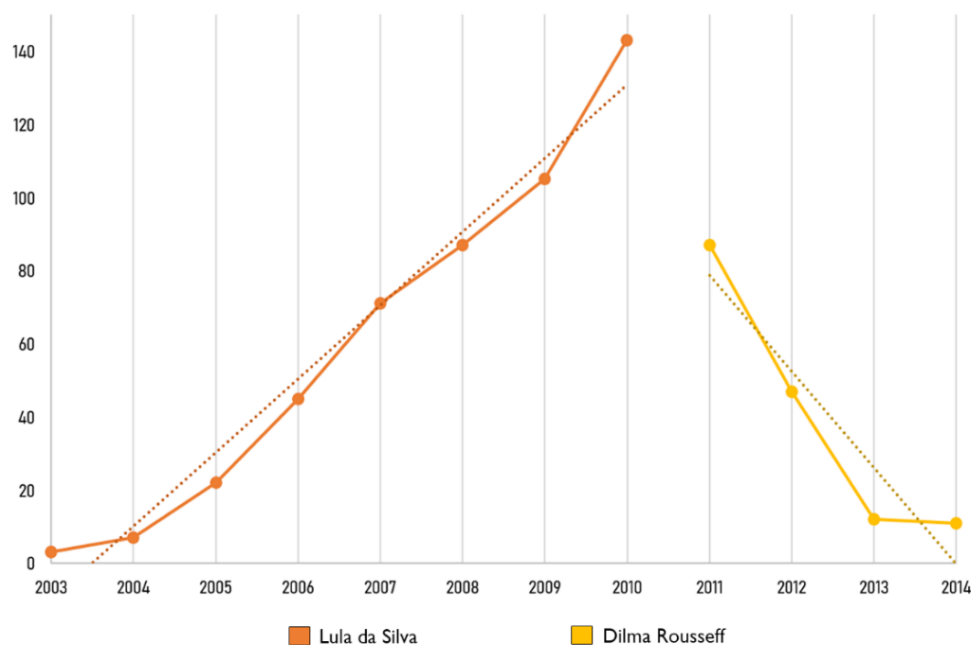
Durante o governo Dilma, foram criados 157 projetos de cooperação técnica com países do continente africano. Tratam-se de projetos em que há a prestação de cooperação técnica pelo Brasil. Esses projetos foram realizados de forma bilateral, triangular ou multilateral. As áreas mais demandadas pelo continente africano no campo da cooperação Sul-Sul, nos últimos anos, foram a da saúde, seguida de agricultura, educação, administração pública e desenvolvimento urbano (COSTA, 2015). A cooperação Sul-Sul do Brasil enfatizou, neste período, a formação de recursos humanos, ou nas palavras da ABC, “a formação de formadores, de modo a garantir a sustentabilidade e a replicação do conhecimento compartilhado” (ABC, 2021e, p.1).

No entanto, os 157 projetos não foram proporcionalmente distribuídos ao longo do governo Dilma Rousseff. Uma síntese da evolução quantitativa e comparativa dos projetos iniciados a cada ano, desde 2003, pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Evolução dos Projetos de Cooperação no continente africano (2003-2014)

EVOLUÇÃO DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO NO CONTINENTE AFRICANO (2003-2014)

Quantidade de projetos de cooperação internacional iniciados no continente africano, por ano e por governo, entre 2003 e 2014



Fonte: O autor, 2021. A partir de ABC, 2021b.

A criação de um grande número de projetos de cooperação com os países africanos durante o governo Lula, de certa maneira, sobrecarregou a capacidade burocrática do Estado brasileiro (tanto em termos de recursos humanos quanto financeiros, por meio do MRE, ABC, BNDES, entre outros), extrapolando seus limites, gerando certa sobreposição institucional (ALVES, 2013; MILANI, 2018).

Isso teria contribuído para dificultar a avaliação da correlação de custos e benefícios das iniciativas e criado entraves ao desenvolvimento de ações de longo prazo. Nesse sentido, a formulação de um menor número de projetos de cooperação durante o governo Rousseff estaria inserida em um contexto de melhor organização, planejamento e estruturação dos programas desenvolvidos e de consolidação das iniciativas lançadas anteriormente (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020).

Uma outra frente de iniciativas, que também inclui países do continente africano, foi realizada no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a CPLP. Em 2012, o Brasil participou da criação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, cujos trabalhos iniciaram-se em 2012. O Conselho foi concebido com um mecanismo de cooperação da CPLP, sendo uma plataforma ministerial e de multiatores constituída para a coordenação das políticas

e programas desenvolvidos na área de segurança alimentar e nutricional e para a assessoria à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (PATRIOTA, 2013).

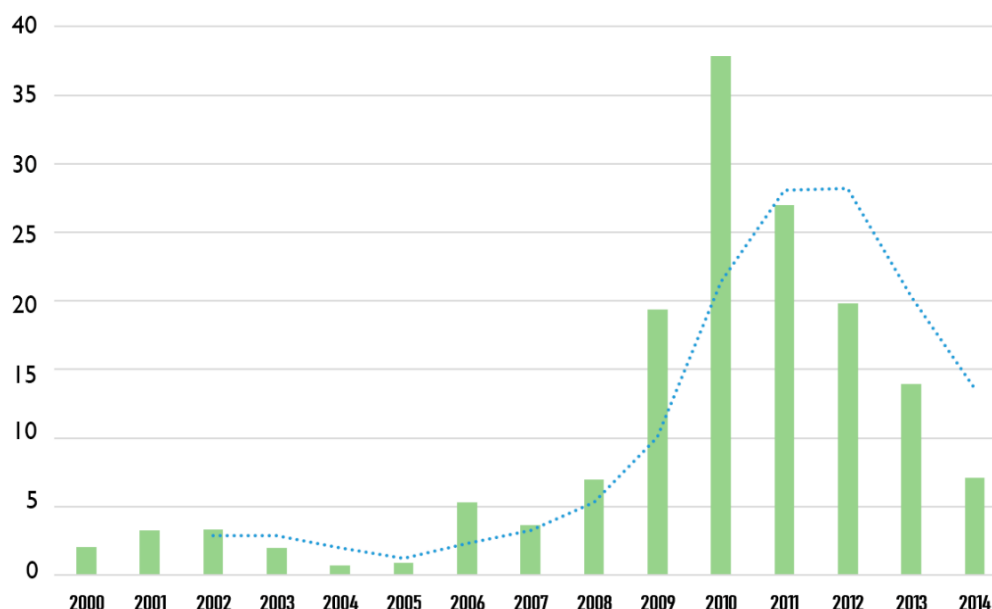
Um dos principais diferenciais da política africana de cooperação do governo de Dilma foi a sua ênfase na cooperação com os países africanos, especialmente no setor de defesa. Do governo Lula para o governo Rousseff houve um aumento de cerca de 15% na quantidade de projetos de cooperação estabelecidos por meio da ABC nesse setor (ABC 2019). Isso refletiu, de certa forma, o reforço da importância do Atlântico Sul como espaço geopolítico prioritário para o Brasil, bem como uma vinculação crescente entre as políticas externa e de defesa do País, processo que teve seu início ainda no governo Lula — com a criação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008 —, intensificando-se durante o governo Rousseff — com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012 (ABDENUR; SOUZA NETO 2014a).

A política africana do governo Dilma também foi marcada pelo perdão das dívidas negociadas com diversos países do continente africano. Ainda no governo Lula, essa iniciativa financeira ultrapassou US\$ 1 bilhão e representou cerca de 75% do total de dívidas renegociadas pela sua gestão (FIORI, 2013).

Já no governo Dilma Rousseff, por ocasião da comemoração dos cinquenta anos da fundação da União Africana, realizada na Etiópia, em 2013, a presidente perdoou e/ou renegociou a dívida de doze países africanos. O total da dívida perdoadada ou renegociada chegou ao montante de 900 milhões de dólares e beneficiou os seguintes países: República do Congo, Costa do Marfim, Tanzânia, Gabão, Senegal, República da Guiné, Mauritânia, Zâmbia, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo, Sudão e Guiné Bissau (LEITE E CAVALVANTI, 2016).

Em suma, ainda que no discurso oficial brasileiro existisse uma retórica sobre a manutenção do continente africano como região prioritária para a política externa brasileira, não há como negar que houve uma relativa diminuição da envergadura nas iniciativas. De certa maneira, isso é explicado pela revisão na estratégia do governo para o continente. Pode-se dizer que a tendência da política africana do governo de Dilma buscou consolidar e aprofundar as bases criadas na gestão anterior de acordo com os espaços existentes em um sistema internacional mais conturbado economicamente. Um resultado foi o próprio limite orçamentário imposto à ABC (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução da Execução Financeira dos projetos da ABC (2000-2014)

Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC (2000-2014)*Execução financeira dos projetos da ABC, entre 2000 e 2014, em milhões de reais*

Fonte: ABC, 2021b.

4.1.2.2 O relacionamento brasileiro com o Fórum de Diálogo IBAS e o fortalecimento do BRICS no governo Dilma

A atuação brasileira nos fóruns de articulação política, durante o governo Dilma, continuou tendo papel central, como plataforma de promoção do multilateralismo e de defesa de uma ordem mais representativa, que incluísse também os países do Sul. O eixo prioritário de relações com outras potências regionais continuou sendo por meio das atividades desempenhadas no âmbito do IBAS e dos BRICS.

O relacionamento com o Fórum de Diálogo IBAS, ao longo do governo de Dilma Rousseff, teve um impulso inicial importante, quando ainda em 2011, o Brasil participou da VII Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum IBAS e, Dilma esteve presente na V Cúpula do Fórum IBAS, em Pretória, na África do Sul.

Na V Cúpula de Chefes de Estado e Governo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), realizada em 18 de outubro de 2011, em Pretória, os líderes dos três países ressaltaram a coordenação conjunta no CSNU e outros fóruns relevantes tais como as Agências

Especializadas da ONU e agrupamentos tais como o G20, G24, OMC, Resenha de Política Exterior do Brasil, OMPI, BASIC, BRICS e G77+China.

Outro tema importante, foi sobre a necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU. Para os líderes ela deveria incluir uma expansão tanto nas categorias de membros permanentes como na categoria de membros não-permanentes, com participação ampliada de países em desenvolvimento em ambas. Para atuar nesse sentido, os líderes incentivaram a formação de coalizões de países em desenvolvimento, dedicadas ao processo de reforma do CSNU e recordaram o papel crítico das organizações regionais, como a SADC e UNASUL, na resolução de conflitos. E, nesse sentido, instaram a importância do CSNU a trabalhar em proximidade com essas organizações (MRE, 2011).

A declaração de Tshwane, resultante da V Cúpula do IBAS, também marcou um forte posicionamento político conjunto dos três líderes no campo dos conflitos e instabilidades internacionais que ocorriam naquele contexto. Portanto, os chefes de Estado posicionaram-se em relação à Síria, tendo enviado em agosto de 2011, uma delegação para discutir a situação do país, no contexto da Primavera Árabe. Também se posicionaram nas questões referentes à Palestina, dando apoio à entrada do Estado na ONU, além de terem se posicionado em relação a questões ocorridas na Líbia, no Sri Lanka, Afeganistão, Sudão e a República do Sudão do Sul, Guiné Bissau e Haiti (ITAMARATY, 2011).

Por fim, um outro resultado de destaque da V Cúpula do IBAS foi a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre cooperação mútua entre o Instituto Rio Branco do Brasil e o Instituto de Serviço Exterior da Índia e a Academia Diplomática da África do Sul. O memorando visou aumentar o intercâmbio entre os centros de formação de diplomatas dos três países, com ênfase na troca de informações sobre estrutura e conteúdo de programas de treinamento, além de troca de experiências, informações e publicações conjuntas (MRE, 2017).

Tendo sido uma das principais iniciativas do Fórum de Diálogo, o Fundo IBAS, desde a sua criação, financiou 31 projetos em 21 países de diferentes regiões e continentes, sobretudo a países de menor desenvolvimento relativo. Até o momento, o Fundo IBAS destinou mais de US\$ 31 milhões, com destaque aos seguintes projetos: Reforma da Infraestrutura do Sistema de Saúde nas cidades de Covoada e Ribeira Brava (Cabo Verde); Desenvolvimento Agropecuário (Fase I), em Bissa, N'tatelai e Capafa (Guiné-Bissau); Desenvolvimento da Agropecuária e de Serviços a Comunidades Rurais (Fase II), nas regiões de Bafatá, Oio e Biombo (Guiné-Bissau); Coleta e Reciclagem de Resíduos Sólidos: Uma Ferramenta para a Redução da Violência e Conflito em Carrefour Feuilles (Fases I e II), em Porto Príncipe (Haiti) (ITAMARATY, 2021).

Contudo, desde a realização da V Cúpula, em 2011, não foram mais realizadas cúpulas do IBAS, havendo apenas eventuais reuniões de chanceleres do IBAS no âmbito AGNU e a emissão de comunicados conjuntos, tendo ocorrido uma redução das atividades dos grupos de trabalho, que eram articulados e reuniam-se durante as cúpulas, no âmbito do Fórum IBAS.

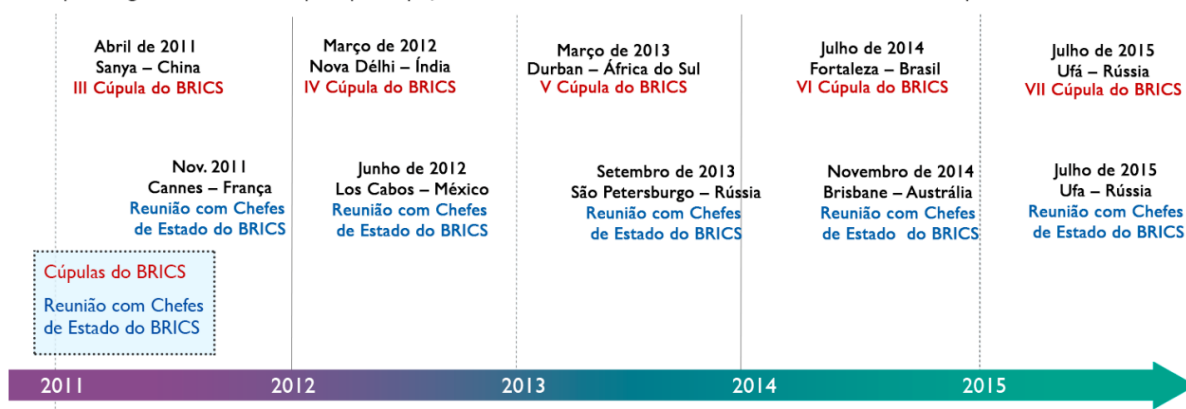
Roa (2014), apresenta um dado importante, que pode indicar uma das razões para o enfraquecimento das relações com o IBAS. Um primeiro argumento seria vinculado ao aprofundamento das relações com o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China, em 2006, e, posteriormente, BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, a partir de 2011). Um outro sinal dessa mudança de ênfase, por parte do Brasil, do IBAS para o BRICS, foram as reformulações da estrutura organizacional do MRE, no decorrer dos dois governos. Entre 2003 e 2009, o MRE criou uma nova estrutura funcional (Divisão do Fórum Índia, Brasil e África do Sul, a DIBAS) e ampliou gradativamente o número de servidores e diplomatas dedicados exclusivamente ao Fórum IBAS (ROA, 2014). Porém, a partir de 2010, a DIBAS foi transformada em DIB (Divisão de IBAS e BRICS) e o pessoal encarregado foi reduzido, restando apenas quatro diplomatas dedicados aos dois Fóruns (FARIA et al., 2013).

O dinamismo e as iniciativas no âmbito do BRICS no governo de Dilma, por outro lado, foram reforçados e bastante significativos. Entre 2011 e 2014, no tocante à participação, verifica-se que Dilma participou efetivamente de todas as cúpulas, reuniões e encontros relacionados ao mecanismo, além de ter aproveitado as oportunidades para reforçar coordenações bilaterais com os países membros. Uma síntese das viagens de Dilma para eventos do BRICS pode ser vista abaixo:

Figura 13 - Cronologia da Diplomacia presidencial de Dilma Rousseff no BRICS (2011-2015)

CRONOLOGIA DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE DILMA ROUSSEFF NO BRICS (2011-2015)

Principais viagens internacionais para participação em eventos relacionados ao BRICS, entre 2011 e 2015, por local e evento.



Fonte: O Autor, 2022. A partir de BRAGA, 2017.

No âmbito multilateral, destaca-se um processo de maior institucionalização dos BRICS, que teve como ponto de partida a entrada do Estado sul-africano, em 2011, durante a realização da III Cúpula do BRICS, em Sanya, na China. Nesta ocasião, o BRICS reafirmou a necessidade de reforma da governança global, inclusive do Conselho de Segurança. O documento menciona também temas como: economia e finanças; condenação ao terrorismo; incentivo ao uso de energias renováveis e ao uso pacífico de energia nuclear e, por fim, o compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e com a erradicação da fome e da pobreza (ITAMARATY, 2019).

A entrada formal da África do Sul no então BRIC foi de importante valia para a expansão política e a Cooperação Sul-Sul, contribuindo para reforçar o discurso de construção de uma ordem internacional multilateral, com a inclusão de um representante do continente africano no grupo (BERRINGER; BELASQUES, 2020).

A quarta cúpula, realizada na Índia, na cidade de Nova Délhi, em 2012, teve como tema “A Parceria dos BRICS para a Estabilidade Global, Segurança e Prosperidade”. No encontro, defendeu-se candidaturas de representantes de países em desenvolvimento para a presidência do Banco Mundial, reiterando que os chefes do FMI e do Banco Mundial deveriam ser indicados por meio de um processo aberto, transparente e fundamentado no mérito. Iniciaram-se também as discussões para a criação do Novo Banco de Desenvolvimento. De modo a promover o comércio entre os países do BRICS, foi assinado acordo para facilitação de concessão de crédito em moeda local (ITAMARATY, 2019).

Na Cúpula seguinte, sediada pela África do Sul, na cidade de Durban, em 2013, o tema central foi o “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”. Em Durban, encerrou-se o primeiro ciclo de cúpulas do BRICS, tendo cada país sediado uma reunião de Chefes de Estado e de Governo. Nesta ocasião, tratou-se do desenvolvimento inclusivo e sustentável e da reforma das instituições de governança global. Essa cúpula marcou o início do exercício de diálogo externo do BRICS, conhecido como *outreach*, com vistas a promover maior cooperação com economias emergentes, países em desenvolvimento e organizações internacionais e regionais relevantes (Idem, 2019).

Em 2014, a VI Cúpula do BRICS, em Fortaleza, teve como tema o “crescimento inclusivo e soluções sustentáveis”. Nesse encontro foi dado um passo importante para a institucionalização do BRICS. Na ocasião foram criados o Arranjo de Contingente de Reservas (ACR) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), popularmente conhecido como “Banco do BRICS” (Idem, 2019).

Como apontado por Vasconcelos (2018), a criação do ACR e do NDB serviu não apenas para atender as demandas particulares dos Estados-membros, mas também cumpriu a função de servir como exemplos da visão dos BRICS para a constituição de uma nova arquitetura das finanças internacionais. Todavia, as novas instituições do BRICS representaram um processo de “acomodação conflitiva” em relação às instituições de *Bretton Woods*, uma vez que elas não romperam com *status quo*, mas tampouco associaram-se passivamente a elas (VASCONCELOS, 2018).

O Arranjo de Contingente de Reservas, por sua vez, funcionaria nos moldes de um “fundo monetário do Novo Banco de Desenvolvimento”, que contava com um montante de reservas de US\$100 bilhões, alocados pelos Estados que compõem o BRICS, e que poderiam ser utilizados em caso de crises de liquidez ou de pressões no balanço de pagamentos. Vale ressaltar, que, ainda que criado pelos cinco membros do BRICS, o NBD prevê, em sua resolução, empréstimos para outros Estados e também a adesão de novos membros, desde que sejam membros da ONU (NBD, 2014; 2017). Por fim, vale destacar que os aportes do Banco são direcionados tanto para a iniciativa pública, como para a privada, com objetivo de financiar projetos que se enquadrem nos temas de desenvolvimento sustentável e de infraestrutura, tais como a energia renovável, transporte de massa, saneamento básico e irrigação (NBD, 2014).

Em síntese, juntos, IBAS e BRICS desempenharam funções distintas na arena internacional e trouxeram benefícios diferentes ao país e à sociedade. O investimento nestas arenas de concertação durante o governo da presidenta Dilma se tornou uma aposta no modelo de desenvolvimento aliado à democracia, valorizando a participação social na formulação de políticas públicas. Por outro lado, no âmbito sistêmico, tratou-se de trazer inovação ao diálogo sul-sul e de fortalecer a autonomia destes países em relação aos tradicionais países do norte. Ademais, essas articulações políticas permitiram impulsionar a proposição de novas agendas e a reunião dos esforços criativos para gestão de crises internacionais. Ou seja, potencializaram a possibilidade de reforma da governança global, para que ela beneficiasse não somente os interesses nacionais dos Estados, mas também que pudessem atender os anseios de suas sociedades (WAISBICH, 2013).

4.1.2.3 A ampliação da agenda temática da Zopacas no governo Dilma

Um dos marcos do reforço da atuação brasileira na Zopacas ocorreu durante o sétimo encontro, entre os dias 15 e 16 de janeiro de 2013, em Montevideú.

O principal diferencial da reunião foi a participação, pela primeira vez, dos ministros da defesa dos países-membros, consolidando a ênfase do fórum nas áreas de defesa e segurança. Diante disso, o Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, apresentou propostas para que fosse concretizada a parceria nessas esferas, dentre elas, uma reunião dos ministros da Defesa da Zona. O encontro produziu dois documentos de nível político-estratégico: a Declaração de Montevideu e o Plano de Ação de Montevideu, que apresentaram os conceitos e as principais ações a serem levadas adiante pelo nível operacional dos Estados componentes da Zona. De acordo com Caldas (2013),

Na Declaração de Montevideu, predominam os temas sobre a extinção de armas de destruição em massa; defesa e desenvolvimento, incluindo questões econômicas e financeiras; mudanças climáticas; oceanos e recursos marinhos; crimes internacionais, como pirataria, tráfico de drogas, armas, pessoas e lavagem de dinheiro. No Plano de Ação de Montevideu, os Estados se comprometem com ações de exploração do fundo marinho, cooperação na área de meio ambiente, transporte marítimo, aéreo e segurança portuária, salvaguarda e segurança marítimas, segurança pública e combate ao crime organizado, bem como o desenvolvimento de capacidades (CALDAS, 2013, p. 25).

A partir de então, os Estados se comprometeram a garantir o cumprimento e a implementação desses preceitos, que tinha como objetivo a proteção e o desenvolvimento conjunto da região; entre eles, destacam-se: o mapeamento e a exploração da plataforma oceânica, segurança marítima – controle e vigilância de embarcações e combate às atividades ilícitas e o crime organizado – e, por fim, cooperação na área de defesa através da promoção de exercícios militares conjuntos (CARVALHO; NUNES, 2014).

O Brasil demonstrou, a partir de 2013, um esforço de contribuir não apenas para revitalizar a ZOPACAS, mas também para dotá-la de um caráter mais operacional. Com isso, uma das principais iniciativas foi a criação de um programa de cursos de capacitação técnica e profissional, voltado a nacionais dos países integrantes da ZOPACAS. Esta ação contou com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em coordenação com o Departamento de Organismos Internacionais e com a participação direta de diversos Ministérios e instituições brasileiras. Os cursos tiveram o mérito de permitir a troca de experiências e boas práticas entre os países membros da ZOPACAS em áreas de interesse mútuo. E a definição dos temas de tais cursos foi feita com base nos eixos temáticos de cooperação definidos no Plano de Ação de Luanda de 2007 e na Mesa Redonda de Brasília de 2010 (ABC, 2013).

Outra ação foi na área de mapeamento e exploração do fundo do mar. Com a experiência que o Brasil acumulou, por meio do seu Plano de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC), foi possível operacionalizar a cooperação técnica nesse setor, a partir do assessoramento a outros países costeiros, ajudando no desenho e na delimitação de suas

respectivas plataformas continentais. Dessa forma, a Marinha do Brasil colaborou com a Namíbia, Angola e Cabo Verde no levantamento de suas plataformas continentais, com o objetivo de prolongar a soberania desses países da região do Atlântico Sul, garantindo a exploração das riquezas em potencial que ali se encontravam (COUTINHO, 2014).

Esse processo de revitalização da ZOPACAS – iniciado no governo Lula e aprofundado no governo Dilma – dialogava, portanto, com a necessidade de consolidação do entorno estratégico brasileiro. Em paralelo, a zona tinha um potencial para aumentar as interações transoceânicas e para a construção de acordos multilaterais, que visavam o desenvolvimento sul-atlântico. Assim, a Zopacas adquiriu, naquele momento, uma renovada importância estratégica para o país, configurando-se como um instrumento político-estratégico central para a inserção autônoma do Brasil no cenário geopolítico internacional. No escopo de fortalecimento desse instrumento, estiveram as iniciativas da política brasileira de defesa, com destaque para as ações de cooperação em defesa, que serão abordadas nas seções seguintes.

4.2 O papel da política brasileira de defesa na consolidação do entorno estratégico ampliado do Brasil

Um elemento fundamental para se pensar a consolidação de um entorno estratégico ampliado passa por uma avaliação de como o Brasil pautou as suas iniciativas de política de defesa. Nesta seção, analisaremos, portanto, quais foram as principais políticas públicas implementadas, em conformidade com o que foi definido nos documentos declaratórios da política brasileira de defesa, ao longo dos governos Lula e Dilma.

No tocante à política de defesa, houve nas gestões de Lula e Dilma uma linha de continuidade ainda mais perceptível, em especial pelo fato do principal Ministro da Defesa do governo Dilma, entre 2011 e 2015, ter sido Celso Amorim, o ex-chanceler dos governos de Lula. A presença de Amorim à frente da pasta da Defesa – tendo a experiência diplomática dos anos da chancelaria representou uma característica importante para a política de defesa, construída neste período, que foi a coordenação entre o Ministério da Defesa e o MRE. Ou seja, pensar a diplomacia e a defesa nacional, não como antagônicas, mas como complementares, para tornar exequível o planejamento estratégico do Brasil.

Diante disso, esta seção busca analisar a evolução da atuação brasileira, em sua dimensão militar e dissuasória, no Atlântico Sul. Parte-se do argumento de que o Brasil buscou reconfigurar o seu entorno estratégico, por meio do reforço da sua presença no Atlântico Sul,

tanto com a consolidação da retórica da Amazônia Azul, em sua zona jurisdicional no mar, mas também por meio das relações com outros países banhados pelo oceano.

Nas subseções seguintes, um primeiro ponto de partida reside, portanto, em analisar a importância estratégica que o Brasil concedeu ao Atlântico Sul, nos documentos declaratórios do Ministério da Defesa. A seguir, serão apresentados os projetos estratégicos das Forças Armadas e qual a importância deles na consolidação do entorno estratégico brasileiro, com maior destaque para os projetos da Marinha do Brasil. Em sequência, buscamos apresentar o porquê de o Brasil considerar a Antártida como parte do Atlântico Sul, narrando qual foi a atuação brasileira para o continente antártico.

Por fim, nas duas últimas subseções, será feito um mapeamento das iniciativas de cooperação em defesa no continente africano, além de uma breve análise sobre a ampliação da participação do Brasil em Operações de Manutenção da Paz da ONU.

4.2.1 Importância estratégica do Atlântico Sul a partir dos documentos declaratórios de defesa

A importância do Atlântico Sul na formulação estratégica brasileira deriva da posse, na vertente atlântica, de uma ampla gama de interesses que integram a dimensão do exercício da soberania nas fronteiras marítimas. Dentre os principais objetivos brasileiros no Atlântico Sul destacam-se a manutenção da integridade do patrimônio nacional que inclui, além do mar territorial e patrimonial, as águas, solo e subsolo da plataforma continental, a garantia de livre-trânsito para o comércio exterior brasileiro, a exploração das potencialidades econômicas – que inclui recursos naturais e intercâmbio comercial – além de uma projeção que garanta a vigilância sobre as linhas de comunicação marítima que dão acesso ao território brasileiro (COUTO, 1999).

Sendo o Brasil o país com um dos mais extensos litorais do mundo, tem-se, então, um interesse especial no tocante à paz e à segurança do Atlântico Sul. Este oceano, como vimos no capítulo anterior, é geoestratégico para o sistema internacional desde que a América foi descoberta. Durante a Segunda Guerra Mundial, a sua importância se deu pelas rotas marítimas e aéreas que abasteciam os Aliados em bases militares na África e na Europa.

Já na Guerra Fria, consolidou-se esta ideia, à medida que a URSS exercia influência e passava a atuar no continente africano. De acordo com os geopolíticos e estrategistas brasileiros, das décadas de 1960 e 1970, a partir do momento em que forças inimigas invadissem o Atlântico sul-africano, as últimas não encontrariam maiores dificuldades para alcançar o Atlântico Sul, na costa da América do Sul. Dessa maneira, foi se desenvolvendo a

ideia, entre estes estudiosos, civis e militares, de que resguardar os interesses brasileiros no Atlântico Sul justificaria o prolongamento da soberania brasileira para 200 milhas marítimas e o desenvolvimento autônomo de navios e submarinos convencionais e nucleares (CORRÊA, 2013).

Pela análise do Livro Branco da Defesa Nacional, torna-se possível a compreensão do Atlântico Sul como um “ambiente estratégico”. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes como a Garganta Atlântica, entre a costa do nordeste brasileiro e a África ocidental, além de um espaço intercontinental de vital importância para o comércio mundial. As passagens ao sul, que ligam o Atlântico ao Pacífico têm suma importância comercial, pelo fato de se constituírem em rota alternativa ao canal do Panamá. A rota do cabo da Boa Esperança, unindo o Oceano Índico ao Atlântico Sul, finda por substituir alternativamente o Canal de Suez, além de ser o acesso marítimo mais simples à própria Antártida (MACHADO, 2014).

Assim sendo, o Brasil trabalhou a projeção dos seus interesses para o Atlântico Sul, tendo em vista que os objetivos da política exterior brasileira se pautam na manutenção da soberania e integridade territorial, assim como na contribuição para estabilidade regional e na própria inserção internacional. Portanto, importa analisar como os documentos declaratórios da política brasileira de defesa definiram a importância estratégica do Atlântico Sul.

No caso da END, por exemplo, fica evidente entre os seus objetivos, a ampliação da presença brasileira na região do Atlântico Sul, que leve em conta não só a região imediata do Atlântico Sul, no caso a Amazônia Azul, como também a ação brasileira em relação aos países limítrofes do continente africano, assim como na região da Antártida (BRASIL, 2008b).

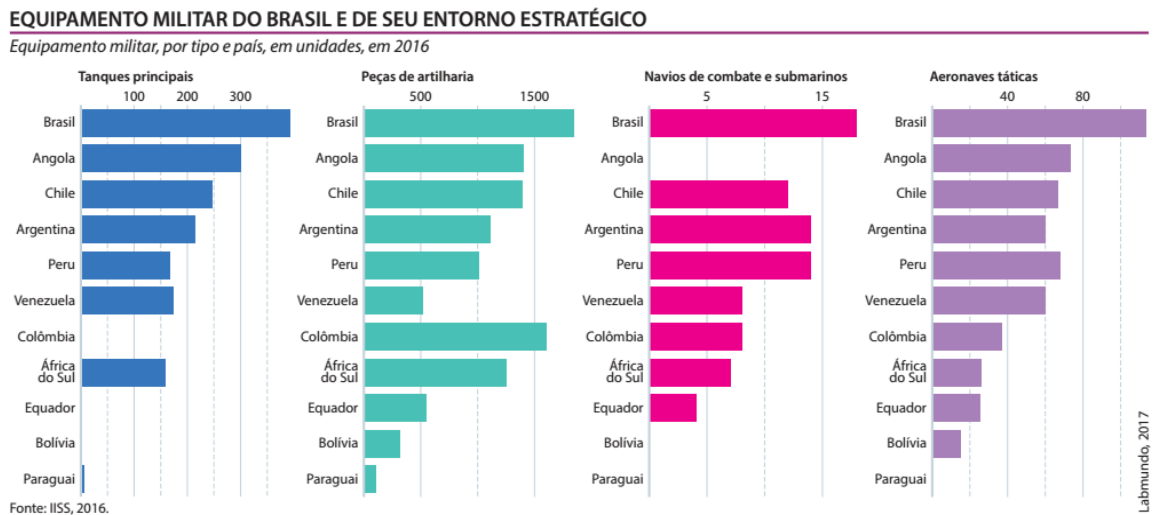
Há de se ressaltar também, como a Política Nacional de Defesa (PND) pautou como necessidade primária a promoção do desenvolvimento e o reaparelhamento das Forças Armadas Brasileiras, baseando-se no princípio de independência tecnológica e da superação de entraves de desenvolvimento científico. Segundo a PND,

o governo brasileiro explicitou sua estratégia de defesa do seu território baseada no desenvolvimento de capacidade dissuasória. O adensamento da presença do Estado e, em particular das Forças Armadas, ao longo de nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento do país [...] *No Atlântico Sul, é necessário que o país disponha de meios com capacidade de exercer a vigilância, defesa das águas jurisdicionais brasileiras, bem como das linhas de comunicações marítimas* (BRASIL, 2012b, p. 4, grifo nosso).

A atuação brasileira no Atlântico Sul sustenta-se principalmente no fato do Brasil possuir, em relação aos países do seu entorno estratégico, equipamentos militares mais modernos, em maiores quantidades e com as três Forças mais articuladas, além de possuir um

extenso território marítimo (ver Figura 14). O Atlântico Sul, como já citado, possui uma relevância econômica, social e militar, que de modo comparável, só a Amazônia Brasileira tem. Assim, no que tange ao setor marítimo da END, os principais objetivos da Marinha são a negação do uso do mar⁴², o controle de áreas marítimas e a projeção de poder.

Figura 14 – Equipamento militar do Brasil e de seu entorno estratégico



Fonte: LIMA et al., 2017, p. 68.

Com relação à ênfase dada à negação do uso do mar, isto levou o Brasil – conforme descrito na PND – a buscar uma manutenção da “capacidade focada de projeção de poder e de maior controle das áreas marítimas” (BRASIL, 2012b, p. 10).

Dentre as necessidades prioritárias nas atividades de negação e atuação da Marinha do Brasil, a END aponta o seguinte:

- a) defesa proativa das plataformas petrolíferas; b) defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras ; c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região (BRASIL, 2008b, p. 11).

Diante dessas recomendações, houve, então, a priorização no desenvolvimento de projetos estratégicos da Marinha, que auxiliassem o reaparelhamento da força. A partir desse ponto de partida, as Forças Armadas começaram a desenvolver e implementar os seus projetos

⁴² “A negação do uso do mar consiste em dificultar o estabelecimento do controle de área marítima pelo inimigo ou a exploração de tal controle. Trata-se de uma tarefa desempenhada por um Poder Naval que não tem condições de estabelecer o controle de área marítima ou quando não há interesse em mantê-lo. (...) negar o uso do mar ao inimigo constitui uma segurança inferior ao controle efetivo da área marítima da fronteira ao território que se deseja proteger” (PIERMATEI FILHO, 2007, p. 6).

estratégicos, indicando que as recomendações dos documentos declaratórios da defesa começavam a tomar um rumo.

4.2.2 Projetos estratégicos das Forças Armadas e a consolidação do Entorno Estratégico brasileiro ampliado

Um dos principais gargalos históricos do setor da defesa no Brasil é o desenvolvimento tecnológico. Em grande medida, o Brasil ainda necessita investir em acordos com os países industriais do Norte, para poder desenvolver tecnologias e colocar em prática os projetos estratégicos de suas Forças Armadas. Isto ocorre, porque os países do Norte ainda são os principais detentores do conhecimento técnico que, em última análise, vão garantir essas tecnologias. Conforme aponta Lima et al. (2017, p. 74):

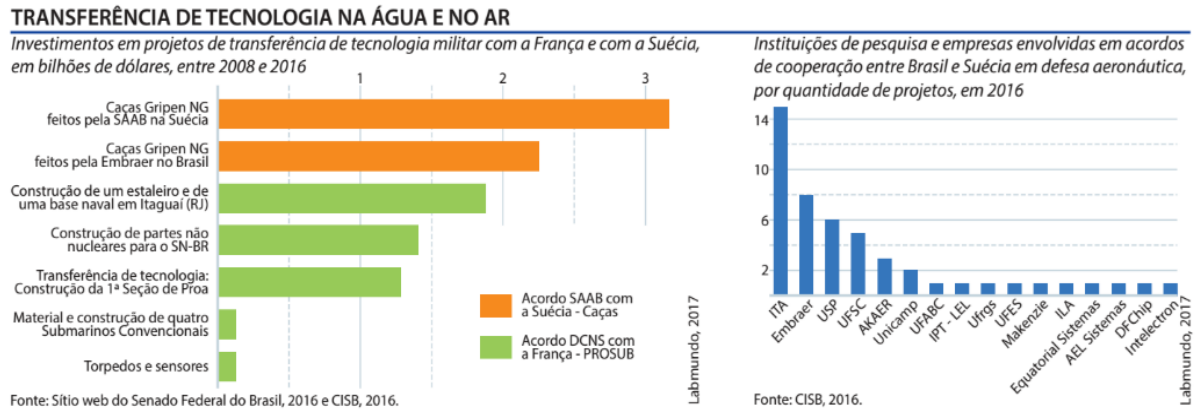
O Brasil ainda carece das tecnologias existentes no Norte, a exemplo de componentes de sistemas de armas, eletrônica aplicada à aviação, antenas para radares e sistemas de detecção para mísseis. A fim de evitar excessiva dependência em relação ao exterior, a transferência de tecnologia é fundamental para garantir que as Forças Armadas possam cumprir suas funções constitucionais e, também, que novas tecnologias sejam integradas pela base industrial de defesa (LIMA et al., 2017, p.74).

Com isso em mente e com o objetivo de seguir as diretrizes da PND, os principais acordos de cooperação militar, firmados durante o governo de Lula e Dilma, estabeleceram a necessidade de que as empresas brasileiras adquirissem parte da tecnologia do produto negociado ou que produzissem o aparato militar no Brasil. Ou seja, o Brasil priorizou naquele momento os acordos que permitissem a transferência de tecnologia. Portanto, o governo brasileiro viu na cooperação militar com o Norte um meio de modernizar os seus aparatos militares e de incentivar a indústria de defesa, a partir dos programas de transferência de tecnologia.

Nesse sentido, para exemplificar o estímulo em incorporar tecnologias e fortalecer a indústria e a produção nacional, pode-se mencionar alguns acordos que tiveram em suas cláusulas a transferência de tecnologia. Dentre eles, destacamos o acordo do Brasil com a empresa francesa DCNS, assinado em 2008, que visou fomentar o desenvolvimento do Programa de Submarinos da Marinha do Brasil, o ProSub, e a construção da base naval de Itaguaí. A característica mais importante deste acordo, foi o fato de os contratos incluírem cláusulas de transferência de tecnologia de ponta para o país, permitindo que o Brasil pudesse não só projetar, mas construir, em território nacional, diversas partes dos submarinos convencionais e do submarino de propulsão nuclear.

Outro acordo que colocou em pauta a transferência de tecnologia, foi a negociação realizada entre Suécia e Brasil, que envolveu a compra de 34 caças suecos da SAAB, do modelo Gripen-NG. Neste acordo, o governo brasileiro conseguiu a condicionante de que cerca de 15 caças sejam construídos em território nacional, por parte da Embraer (LIMA et al., 2017, p. 74).

Figura 15 – Transferência de tecnologia na água e no ar



Fonte: LIMA et al., 2017, p. 75.

A consolidação do entorno estratégico brasileiro passa também pela necessidade de entendermos como foi desenvolvida a estratégia naval brasileira naquele momento. E, com esse ponto de partida, discutiremos também quais foram os principais projetos estratégicos da Marinha do Brasil. A estratégia naval brasileira se manifesta em duas formas. A primeira seria no apoio à diplomacia. Neste sentido, a Marinha do Brasil promove uma diplomacia naval, por meio de visitas de navios brasileiros a portos estrangeiros e na realização de operações conjuntas. Uma segunda dimensão, seria o de preparo para a defesa nacional. Neste sentido, as ações estratégicas da Marinha do Brasil – visando a manutenção da soberania brasileira sobre as linhas de comunicação marítima e sobre os recursos existentes na plataforma continental da Amazônia Azul – consistem em três tarefas: a negação do uso do mar, o controle das áreas marítimas e a projeção de poder (FLORES, 1984, apud RIBEIRO LUIS, 2012b, p. 169).

Vale ressaltar ainda que as estratégias na área de defesa, relacionadas à dissuasão, portanto, visam dirimir ameaças advindas da presença de potências externas à região sul-atlântica, e não necessariamente aos países que circunscrevem o entorno regional brasileiro, cuja relação é pautada principalmente por meio das iniciativas da cooperação.

Portanto, tendo em vista a centralidade da atuação na fronteira marítima, no contexto de consolidação do entorno estratégico ampliado do Brasil, aqui serão apresentados com maior ênfase os projetos estratégicos da Marinha do Brasil. Dentre os principais projetos estratégicos,

destacam-se o “Programa Nuclear da Marinha (PNM)”, a construção do “Núcleo do Poder Naval”, e o “Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul” (SisGAAz).

O Programa Nuclear da Marinha, iniciado em 1979, divide-se em dois grandes projetos: o domínio do “Ciclo do Combustível Nuclear” e o “Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica” (Labgene). O Brasil já domina todo o ciclo de produção do combustível nuclear, usando material nacional. Ademais, a Marinha inaugurou, no início de 2012, a Unidade Piloto Hexafluoreto de Urânio (Usexu), que é a última etapa para o domínio pleno desse ciclo. Esse Laboratório tem o propósito de desenvolver a capacidade tecnológica para o projeto, construção, operação e manutenção do reator nuclear do tipo PWR (*Pressurized Water Reactor*), que será empregado na propulsão do primeiro submarino convencional de propulsão nuclear a ser construído no Brasil. Este programa concederá ao Brasil a capacidade para operação de plantas núcleo-elétricas de tecnologia nacional. A energia poderá ser usada tanto nos fins civis-urbanos, quanto na propulsão de meios navais (MARINHA DO BRASIL, 2021a).

Em relação ao Núcleo do Poder Naval, este almeja modernizar e ampliar a capacidade operacional da Marinha brasileira. O plano, inicialmente elaborado pela END, se estrutura na aquisição e distribuição de material, navios e instalações. Esse Núcleo é formado por programas que tem o propósito de expandir e modernizar a Força Naval. Dentre eles está o desenvolvimento de submarinos convencionais e, também, os de propulsão nuclear (ProSub), a construção de um Navio-Aeródromo (Pronae), do Navio-Anfíbio (Pronag), de “meios de Superfície (Prosuper) e a produção de navios-patrolha de 500 toneladas, além das corvetas Classe Barroso (MARINHA DO BRASIL, 2021b).

No tocante ao ProSub, convém ressaltar que a base para construção de submarinos, situada no município de Itaguaí, no Rio de Janeiro, já se encontra em funcionamento, tendo as instalações prontas, e já trabalhando na construção dos submarinos convencionais. A base foi desenvolvida como parte do acordo fechado entre o Brasil e a empresa francesa DCNS. O programa foi lançado em 2008, e teve um investimento total de R\$ 37, 1 bilhões. O primeiro submarino convencional, dos quatro previstos no acordo, foi lançado ao mar, para a fase de testes, em 2018, e a embarcação foi entregue para operação em 2021 (MARTINI, 2020).

O segundo produto do acordo, e o mais importante, é o desenvolvimento do Submarino Álvaro Alberto, de propulsão nuclear, que começou a ser construído em 2012, mas sofreu constantes atrasos, diante do corte de verbas públicas para o setor militar. A relevância de um submarino com propulsão nuclear reside no fato dele permitir uma maior proteção da costa brasileira, já que ele consegue um maior sucesso na negação do uso do mar, pelo fato de ter um tempo de submersão muito prolongado, mediante o uso da energia nuclear. Na última estimativa

dada pelo contra-almirante Celso Mizutani Koga, a embarcação tem a previsão de ser entregue em 2031 (MARTINI, 2020).

O último projeto estratégico da Marinha do Brasil é o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). O projeto, iniciado em 2009, tem como objetivo ampliar a capacidade de monitoramento e controle das águas jurisdicionais e das regiões de busca e salvamento sob responsabilidade do Brasil. Este projeto tem em sua concepção o uso de satélites, radares e equipamentos de sensoriamento submarino, a fim de monitorar o território marítimo brasileiro, e tal estrutura comporá uma rede de informação e de apoio à decisão (MARINHA DO BRASIL, 2021c).

A importância estratégica do SisGAAz se dá pelo fato de atender as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, já que esse sistema se encontra sob a égide do trinômio “monitoramento/controle”, “mobilidade” e “presença”. Ou seja, sob esse aspecto, o sistema aumenta a capacidade de resposta aos eventos que representam uma ameaça para a vida humana, segurança, economia e meio ambiente. Além disso, o programa faz parte de um contexto mais abrangente de aproximação entre as políticas de defesa nacional e de Ciência Tecnologia e Inovação, principalmente devido à “busca por autonomia” por parte da defesa, ou seja, o esforço de se desenvolverem tecnologias, sistemas e produtos de defesa (mas de múltiplas aplicações) de forma endógena (ANDRADE; RAMALHO; FRANCO, 2019).

O programa foi estruturado em três grandes fases: i) concepção; ii) contratação; e iii) desenvolvimento. Em janeiro de 2015, foi concluída a fase de concepção, sendo aprovadas as três propostas apresentadas pelos consórcios participantes. Além disso, o SisGAAz tem as seguintes metas, de acordo com Carneiro (2013):

O desenvolvimento de um software base para o SisGAAz, a integração dos sistemas existentes da Marinha do Brasil; Integração dos sistemas existentes do MD, do Exército Brasileiro (EB) e da Força Aérea Brasileira (FAB); a integração dos sistemas existentes em outras agências, a instalação do SisGAAz no Centro de Operações do Comando de Operações Navais (ComOpNav); a implementação do Monitoramento nas Áreas de Vigilância, a instalação do SisGAAz nos Centro e Operações da Força e suas unidades e, por fim, a integração dos Meios Navais ao Sistema de gerenciamento (CARNEIRO, 2013, p. 1).

A partir de 2016, no entanto, com a situação econômica do país e os cortes orçamentários efetuados, houve o comprometimento com o cronograma de conclusão do programa. As fases seguintes – de contratação e desenvolvimento – que inicialmente tinham sido planejadas para durar quatorze anos, estão em aberto (Brasil, 2017, p. 3-5). Para ilustrar o estágio engessado do projeto, em termos de execução orçamentária, o SisGAAz encontra-se muito aquém do planejado. Inicialmente, o valor geral estimado era de cerca de R\$ 12 bilhões,

durante o período 2011-2033. Contudo, até o ano de 2019, somente o equivalente a 1,75% desse valor foi efetivamente executado (ANDRADE; RAMALHO; FRANCO, 2019).

Em síntese, após a exposição de cada um dos projetos estratégicos da Marinha do Brasil, que são as primeiras iniciativas efetivas para consolidar o Atlântico Sul, como parte do seu Entorno Estratégico, vale ressaltar ainda a importância econômica dessas iniciativas para o desenvolvimento das indústrias de defesa no país. Isso ocorreu, tendo em vista que parte das tecnologias desenvolvidas nesses projetos estratégicos, foram provenientes de empresas estatais como a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), fundada em 1982, a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), a Odebrecht Tecnologia e Defesa, entre outras, que além de gerarem empregos, trouxeram a produção autônoma de tecnologias sensíveis, além de facilitarem a viabilização da transferência de tecnologia, com demais empresas do Norte (AMORIM, 2016).

Para além das iniciativas dos Projetos estratégicos da Marinha, há de se ressaltar também aquilo que o Brasil desenvolveu em sua zona jurisdicional no mar, a Amazônia Azul. O país desenvolveu diversos programas que realizam estudos sobre as potencialidades contidas no espaço marítimo nacional e, também, as localizadas fora de sua jurisdição.

No primeiro caso, podemos citar: o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira (REVIZEE); o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC); o Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE); os projetos da Petrobras relacionados ao desenvolvimento de tecnologia para a exploração e produção petrolífera em águas profundas; o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Brasileira (REMPLOC), entre outros. No segundo caso, encontramos o PROANTAR⁴³ e o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA) (BROZOSKI, 2013).

Por fim, importa destacar que a perspectiva de ampliação do entorno estratégico brasileiro, por meio dos projetos estratégicos de suas forças armadas, não deixou de lado a

⁴³ O PROANTAR apoia a execução de pesquisas que tenham por objetivo ampliar os conhecimentos dos fenômenos antárticos e suas influências sobre questões de relevância global e regional. Sua implementação logística está a cargo da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), vinculada ao Comando da Marinha (Ministério da Defesa - MD). Também são parceiros na execução do Programa o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), entre outros atores do setor público (PETROBRAS) e privado (OI - empresa responsável pela transmissão de voz e dados de longa distância) (CNPQ, 2021, p. 1).

vertente continental do entorno estratégico. Olhando para a END, fica claro que as prioridades brasileiras seriam, para além do Atlântico Sul, a Amazônia e as fronteiras terrestres. Ademais, o documento monta um diagnóstico dos principais problemas que envolvem as três forças do Brasil, trazendo recomendações de curto e médio prazo para superá-los. Nelas estão enfatizadas as carências e limitações dos meios materiais de defesa e as demandas por investimentos destinados, sobretudo, ao esforço concentrado visando o reaparelhamento das forças armadas (BRASIL, 2008b).

Neste sentido, para contornar esses problemas, cada uma das forças desenvolveu seus próprios Projetos Estratégicos. Para além dos projetos da Marinha do Brasil – já tratados anteriormente, – há também os projetos do Exército, com destaque para o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) e o desenvolvimento dos Blindados Guarani. E, em relação à Força Aérea Brasileira, os principais planejamentos estratégicos residem nos Projetos “KC-X”, “F-X2” e o projeto dos mísseis A-Darter, em parceria com a África do Sul.

O Sisfron é o maior projeto de vigilância de fronteiras terrestres em execução e tem investimentos que chegam aos R\$ 12 bilhões. O projeto envolve o uso de tecnologias de ponta, possibilitando que os velhos mecanismos de controle deem espaço a novos aparelhos que, com a ajuda de satélites e radares, farão varreduras territoriais, enviando informações codificadas para agentes, em tempo real. A maior parte dos equipamentos e tecnologias usadas (75%) é nacional (ASCOM-MD, 2015).

Por sua vez, o projeto dos blindados Guarani consiste na fabricação de veículos de combate nas plataformas 4x4, 6x6 e 8x8, que são aparatos poderosos para operações militares de ataque, mas também representam um salto qualitativo em missões de defesa, patrulhamento e de paz (ASCOM-MD, 2015).

No tocante aos projetos estratégicos da Força Aérea Brasileira (FAB), a principal iniciativa, o Projeto KCX envolveu a construção da maior aeronave já produzida no Brasil, o KC-390. Este representou, sem dúvidas, um marco, porque ajudou a impulsionar diversos setores da Base Industrial de Defesa (BID). Ao todo, mais de 50 empresas brasileiras participaram do projeto, que contou também com a colaboração da Argentina, Portugal e República Tcheca. O Brasil encomendou à Embraer a fabricação de um total de 28 unidades, tendo recebido até 2020, quatro KC-390 (VALOR ECONÔMICO, 2020).

O segundo projeto estratégico de destaque da FAB é o “Projeto F-X2”, que consiste na ação de reequipamento da FAB com aviões de caça, representando um salto brasileiro no sentido de incorporar avanços tecnológicos importantes em sua BID. A empresa escolhida foi a sueca SAAB, com o modelo de caça Gripen NG. O acordo foi assinado em 2014 e as

aeronaves são utilizadas pela FAB em atividades de defesa, como policiamento do espaço aéreo, ataque e reconhecimento. A primeira aeronave foi entregue em 2020 (ASCOM-MD, 2015; GIELOW, 2020).

Por fim, um último projeto foi o desenvolvimento do A-Darter⁴⁴. Este projeto, feito em parceria com a empresa sul-africana Denel, consiste na produção de um míssil ar-ar de curto alcance. Sua principal característica se concentra na capacidade de realizar manobras de alto desempenho, porque ele conta com um sensor que detecta o alvo e calcula a melhor rota para atingi-lo (ASCOM-MD, 2015).

4.2.3 Iniciativas brasileiras para a atuação na Antártida

Para entender um pouco o porquê de o continente Antártico pertencer ao mesmo espaço territorial do Atlântico Sul, no âmbito da reconfiguração do entorno estratégico brasileiro, é interessante frisar, que aqui adota-se a perspectiva definida por Therezinha de Castro (1999, p. 19), de que a Antártida é parte do espaço marítimo do Atlântico Sul, estando envolvida pelos estreitos de Drake e a Passagem do Cabo.

A atenção dos países centrais em vias de uma projeção para Antártida teve destaque, ainda em 1977, em artigo do historiador uruguaio Vivián Trías, que apontava que a Antártida – por possuir enormes depósitos de hidrocarbonetos e riquíssimas reservas de urânio, cobre, chumbo e outros metais – figurava como uma zona importante de projeção:

O Atlântico Sul é o acesso direto à Antártica e seu levantamento, realizado desde o "Ano Geofísico Internacional" (1957-1958), tem detectado riquezas minerais e naturais formidáveis. É uma nova terra de promessa, o renascimento do "El Dorado" na era nuclear (TRÍAS, 1977, p. 8, tradução nossa)⁴⁵.

Torna-se importante demonstrar, neste sentido, como o Brasil direcionou suas ações para aumentar a sua presença no continente Antártico. Dessa maneira, terá destaque nesta seção a importância estratégica da Antártida, as principais ações do Brasil para garantir uma presença

⁴⁴ O programa desenvolvido pelo Brasil e pela África do Sul terá um maior detalhamento no capítulo final, pela importância do projeto na consolidação da parceria estratégica entre as duas potências regionais.

⁴⁵ O texto em língua estrangeira é: “El Atlántico Sur es el acceso directo a la Antártida y su relevamiento, realizado a partir del "Año Geofísico Internacional" (1957-1958), há detectado riquezas minerales y naturales formidables. Es una nueva tierra de promisión, el renacimiento de "El Dorado" en la era nuclear”.

no continente, além de serem ressaltadas também as iniciativas da Marinha do Brasil, seja no quesito da oferta de efetivos, seja na dimensão do desenvolvimento das pesquisas.

Primeiramente, é importante compreender que a Antártida é geograficamente um continente 1,6 vezes maior do que o Brasil, e que também possui um elevado potencial de riquezas minerais ainda não exploradas. Além disso, ela é uma região de crucial importância para duas importantes rotas de navegação para o comércio marítimo internacional – a do Cabo e a do Estreito de Drake – sendo assim alternativas importantes às outras rotas do comércio internacional (MATTOS, 2015).

O Brasil assinou em maio de 1975 o Tratado da Antártida, passando a integrá-lo com membro aderente, sem direito a voto nas deliberações. No segundo semestre desse mesmo ano, criou-se um grupo de trabalho interministerial, sob coordenação do Ministro das Relações Exteriores, com o propósito de reunir subsídios para formulação de uma política nacional relativa ao assunto e propor as primeiras medidas concretas para a atuação brasileira na Antártida. O grupo de trabalho, que contava com a participação de oficiais hidrógrafos⁴⁶, proporcionou a criação dos fundamentos da política Antártida brasileira (Idem, 2015).

No início da década de sessenta, oficiais hidrógrafos passaram a atuar como observadores, em expedições chilenas à Antártida. Posteriormente, oficiais de outras especialidades também acompanharam operações inglesas, argentinas, russas, e alemãs, além das chilenas. A partir de 1981, o Governo brasileiro decide enviar uma expedição à Antártida. Para isso, adquiriu-se junto à Dinamarca um navio polar, *Thala Dan*, que recebeu, no Brasil, a classificação de Navio de Apoio Oceanográfico e o nome de Barão de Teffé (MARINHA DO BRASIL, 2021d).

Em 1982 foi criado o Proantar e dois anos depois instalada a Estação Científica Comandante Ferraz na Ilha Rei George (*Shetlands* do Sul). Com essa estação e os dois navios polares brasileiros (Professor Besnard e Barão de Tefé), o país passou a integrar o seleto grupo de países com expertise em pesquisa oceanográfica de zonas polares (MATTOS, 2015).

Em 1983, o Brasil inaugurou a Estação Antártida Comandante Ferraz e foi admitido como Membro Consultivo do Tratado da Antártida. Desde então, e em consonância com o Tratado da Antártida e com o Protocolo de Madri, a presença brasileira naquele continente tem se orientado pela análise e pesquisa dos fenômenos naturais daquele continente e de sua

⁴⁶ Os hidrógrafos especializam-se em áreas como a Sinalização Náutica, Oceanografia, Meteorologia, Cartografia; Geofísica, dentre outras disciplinas ligadas às Ciências da Terra, e ajudam na construção das cartas náuticas brasileiras.

repercussão sobre o planeta, em particular sobre o território nacional e a região em que o Brasil se encontra mais diretamente inserido, a América do Sul (MARINHA DO BRASIL, 2021e).

Vale ressaltar também, que as atividades do PROANTAR são coordenadas por um órgão colegiado, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, presidido pelo Comandante da Marinha, e se realizam por intermédio de vários Ministérios e órgãos de pesquisa. O Proantar apoia a execução de pesquisas que tenham por objetivo ampliar os conhecimentos dos fenômenos antárticos e suas influências sobre questões de relevância global e regional. Sua implementação logística está a cargo da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), vinculada ao Comando da Marinha (Ministério da Defesa - MD (Idem, 2021e).

A importância deste programa está presente no Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 (BRASIL, 2012c), apontando que:

(...) O Proantar consolida a posição ativa do Brasil nas negociações globais acerca de mudanças climáticas e do uso sustentável dos recursos do mar, com inovações tecnológicas propiciadoras de novas cadeias produtivas, além de oferecer apoio para a realização das pesquisas multidisciplinares sobre a Região Antártica e área adjacente (BRASIL, 2012c, p. 272).

No mesmo documento, é ressaltado também a proposição de um “Programa temático Mar, Zona Costeira e Antártida” como mais um instrumento para promover o progresso científico brasileiro e a atuação do país frente a organismos internacionais. O documento aborda que:

O Programa Mar, Zona Costeira e Antártida deve contribuir para consolidar a posição ativa do Brasil nas negociações globais sobre as mudanças climáticas. O Programa visa apoiar o uso sustentável dos recursos do mar e a realização de pesquisas multidisciplinares sobre a Região Antártica e área adjacente. Além disso, deve promover a consolidação de uma Política Nacional de C, T&I para os Oceanos e a criação do Instituto Nacional de Pesquisas sobre os Oceanos (INPO). O INPO será um importante instrumento de execução da política nacional para o setor e contará com toda a infraestrutura necessária para promover a pesquisa científica e tecnológica de alta qualidade sobre os oceanos e suas interações com a atmosfera e com os continentes (BRASIL, 2012c, p. 138).

Esse conjunto de instituições, que perfaz o Sistema Antártico Brasileiro, tem ainda o amparo da Frente Parlamentar de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro, que foi criada em 2007 e congrega Deputados e Senadores em torno do objetivo de auxiliar no levantamento de recursos necessários ao desenvolvimento do Proantar (FERREIRA, 2009)

Graças à ação conjugada desses atores, o Programa teve importantes resultados, que foram apresentados pelo Ministro da Defesa, Celso Amorim, em 2014, na abertura da 37ª reunião Consultiva do Tratado da Antártida. Na ocasião, ele ressaltou que o programa teve como resultados:

expressiva produção científica; formação de novas gerações de pesquisadores antárticos; aquisição de experiência operacional em ambiente glacial e de clima adverso; e desenvolvimento de complexa atividade logística em área remota. Para além da ampla gama de cientistas e universitários brasileiros presentes na Antártida, a própria Marinha do Brasil tem participado de importantes pesquisas, como interação oceano-atmosfera e desenvolvimento de tecnologias de construção em locais remotos (AMORIM, 2016, p. 296)

Em síntese, as iniciativas em mais essa frente evidenciam o interesse do Brasil, naquele momento, em alargar a sua zona de influência político-econômica para além do entorno regional imediato, no continente sul-americano, buscando incluir o Atlântico Sul, incluídos neste sentido tanto a costa ocidental da África, como a Antártida, em seu entorno estratégico.

4.2.4 Mapeamento das iniciativas de cooperação em defesa no continente africano

Para ressaltar a centralidade do continente africano na trajetória de inserção do Brasil em seu entorno estratégico ampliado, torna-se necessário mapear as principais iniciativas de cooperação em defesa e de cooperação militar com os países africanos, durante os governos de Lula e Dilma.

Importa contextualizar, no entanto, que o crescimento das iniciativas de cooperação do Brasil com países africanos esteve inserido, sob uma perspectiva sistêmica, em um período de acentuado afro-otimismo. Nesse contexto, observou-se um incremento da atenção por parte das potências tradicionais, como a França, Reino Unido e EUA, bem como de potências emergentes, como a China e o Brasil, para as relações com os países do continente africano. Por um lado, isso aumentou a capacidade de barganha dos países africanos, dando-lhes mais opções de escolha; por outro, deu fôlego à proliferação de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação na região (PIMENTEL, 2017).

Para fins de dimensionamento, o comércio brasileiro com estados africanos passou de cerca de US\$ 4,3 bilhões em 2000, para US\$ 28,5 bilhões, em 2013 (ROSÁRIO, 2015). Nesta escalada do comércio e do afro-otimismo, foram inseridas também as iniciativas de cooperação em defesa, visto que muitas delas encontraram naquele momento, uma oportunidade para a expansão de negócios para as empresas brasileiras no continente africano, também no setor de defesa.

A cooperação técnica do Brasil com os países do continente africano cresceu exponencialmente. Entre 2005 e 2013, o Brasil investiu cerca de US\$ 1,20 bilhão em cooperação internacional (ABC, 2014). A cooperação em defesa e a cooperação militar também fizeram parte estratégia brasileira, visto que elas podem ser associadas às ambições do país de

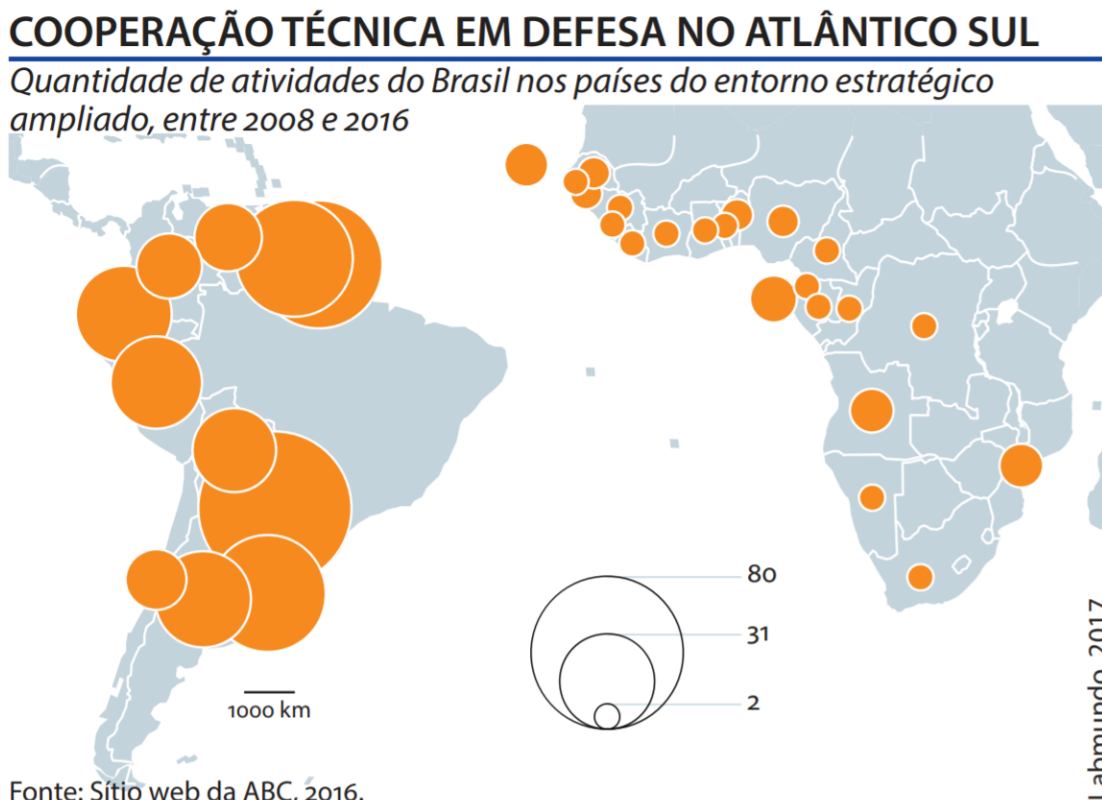
ser uma potência regional com atuação também no Atlântico Sul, junto de outros atores extrarregionais. Como enfatizou o ex-ministro da Defesa, Celso Amorim, manter uma presença diplomática e militar na África atlântica “constituiria uma estratégia para que esse oceano permaneça livre de armas nucleares, da presença militar estrangeira e de rivalidades estranhas a ele” (AMORIM, 2016, p.277).

As iniciativas brasileiras de cooperação em defesa podem ser mapeadas em três categorias principais. A primeira engloba as iniciativas que partem de acordos-quadro de cooperação em defesa. Uma segunda categoria inclui as iniciativas que envolvem acordos de treinamento militar e os exercícios militares. E, por fim, existe uma terceira categoria que agrupa as iniciativas que foram desenvolvidas no âmbito dos fóruns de articulação política, como a Zopacas e a CPLP.

Em 1994, mesmo antes da criação do Ministério da Defesa, o Brasil assinou um acordo de cooperação em defesa com a Namíbia. Desde então, o Brasil tornou-se o principal fornecedor e parceiro no treinamento da Marinha da Namíbia. Em 2001, o Brasil garantiu sua posição na região da África Austral, ao abrir uma missão de assessoria naval em Walvis Bay, o maior porto comercial e o único porto de águas profundas da Namíbia (THOMPSON e MUGGAH, 2015).

Contudo, a parceria com a Namíbia foi apenas o pontapé inicial. Daquele momento em diante, de acordo com a base de dados do Itamaraty, o governo brasileiro também assinou nove acordos-quadro de cooperação em defesa com países do Atlântico Sul – África do Sul (2003); Guiné-Bissau (2006); Namíbia (2009); Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal e Angola (2010) e Cabo Verde (2016). Uma síntese da cooperação em defesa no Atlântico Sul pode ser vista abaixo:

Figura 16 – Cooperação técnica em defesa no Atlântico Sul



Uma segunda frente da cooperação em defesa envolveu o treinamento de militares e a realização de exercícios militares conjuntos. Nesse quesito, entre 2002 e 2014, 1900 oficiais dos países africanos do Atlântico Sul receberam instrução em instituições militares brasileiras. Desse total, 1533 foram treinados pela Marinha, sendo que 89% (1364) eram oficiais da Namíbia (LIMA, 2015). De forma geral, esses números revelam, na visão de Pimentel (2015), três dinâmicas:

(...) a importância crescente da oferta de treinamento militar como parte da diplomacia de defesa no Atlântico Sul; o papel central da Marinha no exercício dessa função e; terceiro, a concentração da cooperação centrada em um único parceiro, a Namíbia, o que revela um problema de diversificação de parcerias para um país que ambiciona ser aglutinador de uma região militarmente complexa (PIMENTEL, 2017, p. 13).

Em relação aos exercícios militares conjuntos⁴⁷, foi observado neste período, o aumento dos exercícios no espaço atlântico, o que reforça também a centralidade estratégica dessa região para o Brasil. Para além dos exercícios desempenhados no entorno regional imediato, a América do Sul, como por exemplo os exercícios da UNITAS, coordenados pela OEA, e da Operação Fraternal, organizada por Argentina e Brasil, vale citar aqueles organizados no escopo do entorno regional ampliado (PIMENTEL, 2017).

Nesse sentido, podemos destacar, por exemplo, a operação ATLASUR, criada em 1993, com a participação de Argentina, Brasil e África do Sul, e, posteriormente, com a inclusão do Uruguai. Ao final da década de 1990, foi criado o exercício FELINO, composto pelos países da CPLP. Já nos anos 2000, dois novos exercícios navais foram criados: o IBSAMAR (Índia-Brasil-África do Sul Marítimo), em 2005, que ocorre anualmente. E o exercício *Atlantic Tidings*, fundado em 2004, com Brasil, Angola, África do Sul, Namíbia e República Democrática do Congo (AGUILAR, 2013).

Por fim, há uma terceira frente, a das iniciativas de cooperação em defesa nos fóruns de articulação política, como a Zopacas e a CPLP.

A ZOPACAS se tornou um meio para legitimar as pesquisas científico-militares dos países integrantes, para a própria modernização de seus aparatos de defesa. O Brasil tem buscado, assim, o desenvolvimento da alta tecnologia nos aparatos de defesa e segurança, e, paralelamente, tem ajudado os países vizinhos e, principalmente, os países da África, lindeiros ao Atlântico Sul.

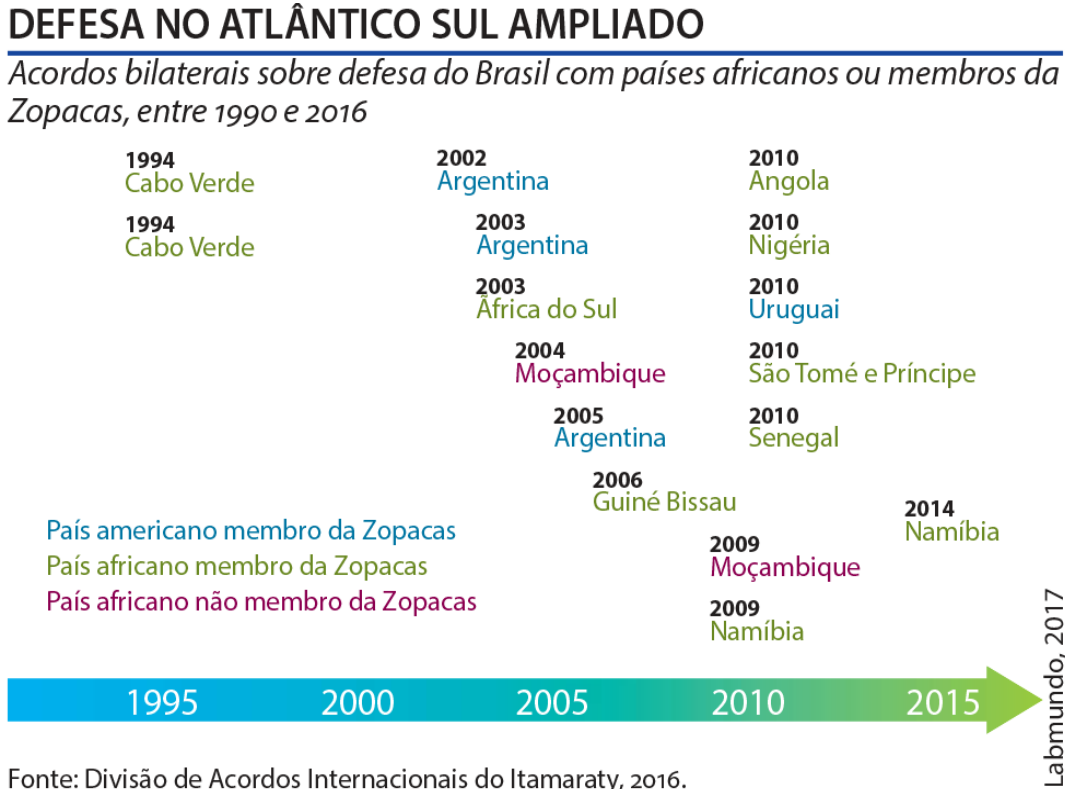
Durante a VII Reunião Ministerial da Zopacas, ocorrida em 2013, o ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, destacou a relevância das iniciativas bilaterais e multilaterais na área de defesa no contexto da Zona: “Se nós não nos ocuparmos da paz e segurança no Atlântico Sul, outros vão se ocupar. E não da maneira que nós desejamos: com a visão de países em desenvolvimento que repudiam qualquer atitude colonial” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013a, p. 1).

Ainda em 2013, o Brasil anunciou que iria auxiliar Angola a estruturar sua indústria de defesa a fim de reduzir a dependência externa das Forças Armadas do país africano, em relação à aquisição de equipamentos militares. A medida foi um dos principais resultados da visita oficial, que foi realizada pela comitiva brasileira, chefiada pelo ministro Celso Amorim (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013b).

⁴⁷ Conceitualmente, exercícios militares são instrumentos híbridos de diplomacia naval, uma vez que comportam, simultaneamente, uma dimensão cooperativa e uma dimensão persuasiva, com vistas demonstrar presença militar e poder de dissuasão (LE MIÈRE, 2014, p.23).

Na Figura 17, é possível visualizar um panorama dos principais acordos de defesa, firmados com países africanos ou membros da Zopacas, entre 1990 e 2016:

Figura 17 – Defesa no Atlântico Sul ampliado



Fonte: Divisão de Acordos Internacionais do Itamaraty, 2016.

Fonte: LIMA et al., 2017, p. 76.

Também em 2013, o Brasil desenvolveu programas e cursos de capacitação técnica e profissional, que foram voltados aos nacionais dos países-membros da Zopacas. Esses cursos tinham o mérito de permitir ampla troca de experiências e boas práticas em áreas de interesse mútuo, reafirmando, assim, um “espírito” de solidariedade e parceria. Alguns exemplos de cursos que já foram efetuados são os cursos de “Gestão e Planejamento na Zona Costeira e Marinha”, “Criminalidade Transnacional”, “Gestão Sustentável da Pesca e Aquicultura”, “Organização dos serviços nas ações de controle da tuberculose para os países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul” e “Oceanografia no Atlântico Tropical” (ABC, 2013).

Os países-membros da CPLP também desenvolveram iniciativas na área da cooperação em defesa. No que se diz respeito à segurança marítima, as questões de cooperação foram debatidas em torno da Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP. Por parte do Brasil, as ações na área de Defesa e Cooperação, podem ser sintetizadas nas palavras do então Ministro da Defesa, na sessão de abertura oficial da XIII Reunião de Ministros de Defesa da CPLP, em 2011:

A CPLP seguirá desempenhando um valioso papel na área de defesa, assim como tem feito em outros setores. O Brasil tem apoiado as ações da comunidade por diversos meios. No campo da formação e capacitação das forças armadas, prestamos assistência técnica no exterior e disponibilizamos vagas para praças e oficiais em escolas militares brasileiros. Realizamos avaliações de infraestrutura aeroviária e naval com o objetivo de auxiliar nossos parceiros na identificação das melhores alternativas para seu aproveitamento. Apoiamos o desenvolvimento da engenharia de construção, a instrução em operações de manutenção da paz e o levantamento de plataformas continentais. Buscamos ampliar os contatos entre nossas forças armadas por meio de estágios, intercâmbios e operações conjuntas (AMORIM, 2016, p. 27-28).

Outras ações da CPLP, na área de defesa, destacadas por Celso Amorim foram a realização de uma Operação militar conjunta, a Operação Felino, por parte das Forças Armadas de alguns estados membros da CPLP, que contou com o apoio brasileiro, e a iniciativa de levantamento das plataformas continentais no Atlântico Sul, visto que com a extensão das plataformas para 350 milhas náuticas, mediante pleito no marco das Nações Unidas, será ampliado o potencial dos países ribeirinhos, no que se refere ao aproveitamento econômico das riquezas do leito marinho (AMORIM, 2016).

De forma a ilustrar o desenvolvimento da cooperação no âmbito da CPLP, no período analisado, a Figura 18, a seguir, indica as principais sedes e projetos desenvolvidos pelos diversos países pertencentes à Comunidade, seja entre os membros, seja em outras regiões da África, Europa e Oceania, indo desde a promoção de reuniões interministeriais na área de Defesa, até a organização das operações militares conjuntas até a realização de seminários com a presença de acadêmicos, autoridades militares, reforçando a dimensão da cooperação e troca de informações nas relações civis-militares.

Figura 18 – Cooperação em Defesa na CPLP

COOPERAÇÃO EM DEFESA NA CPLP

Sedes e projetos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, entre 2000 e 2016



Em síntese, é possível observar diante de todos esses três níveis de iniciativas de cooperação em defesa, como a temática do Atlântico Sul ganhou espaço, durante os governos Lula, com respaldos significativos nos governos Dilma. E, além disso, ficou bastante evidente como as ações para conformação de iniciativas políticas nesta área, tiveram espaço tanto por parte do Ministério das Relações Exteriores, principalmente durante as reuniões interministeriais da Zopacas, como ganhou cada vez mais espaço em outros fóruns multilaterais, como é o caso da CPLP, em conjunto com o Ministério da Defesa.

4.2.5 A ampliação da participação do Brasil em Operações de Manutenção da Paz

Uma última iniciativa, que envolve a política brasileira de defesa, e que teve destaque ao longo dos governos de Lula e Dilma, foi a ampliação da participação do Brasil em Operações de Manutenção da Paz da ONU, em especial, nos países localizados no entorno estratégico ampliado brasileiro.

O primeiro envio de tropas brasileiras a um outro país em uma operação de paz da ONU aconteceu em 1956, com o objetivo de mediar o conflito entre egípcios e israelenses e pôr fim à Crise de Suez. Entre este primeiro envio e 1999, o Brasil participou de 23 operações de manutenção, assim como de várias missões e operações da Organização dos Estados Americanos (OEA) sob os auspícios do Departamento de Assuntos Políticos da ONU. O crescimento da participação do Brasil a partir dos anos 2000 foi em parte impulsionado pelos interesses estratégicos das políticas externas dos governos do Partido dos Trabalhadores, além de um clima econômico favorável. Naquele período, a atuação brasileira adquiriu relevância muito maior com a coordenação e comando militar das operações no Haiti (2004 - 2017)⁴⁸ e pela liderança da única Força Naval atuando pela ONU no Líbano (2011-2020) (KENKEL, 2018).

As contribuições do Brasil para as missões de manutenção da paz também estão ligadas, portanto, a objetivos pragmáticos de sua política externa. Brasília adere fortemente ao multilateralismo e percebe sua participação em organizações internacionais como um mecanismo de correção dos desequilíbrios no sistema internacional, que favorecem as nações mais ricas (MONTERO, 2005).

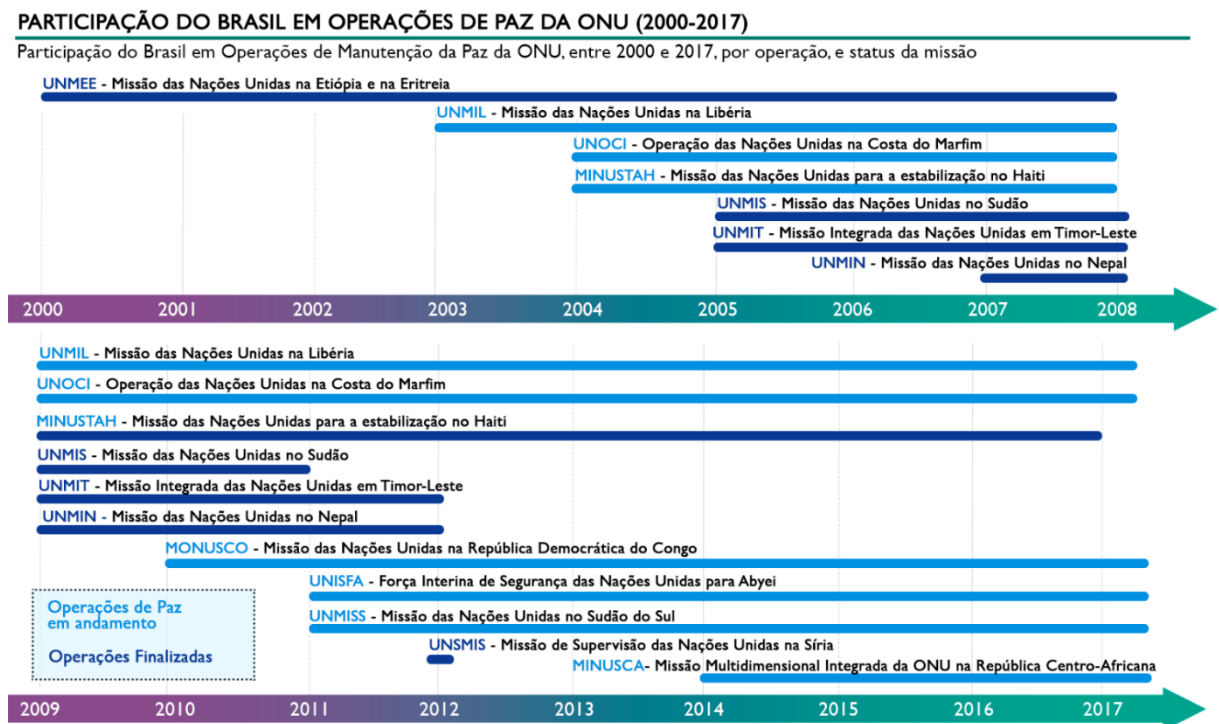
A participação do Brasil em missões da ONU também está relacionada à continuidade e mesmo à expansão de sua influência em lugares prioritários para a política externa, como

⁴⁸ As datas marcam o início e fim da participação do Brasil nas operações de paz citadas.

países latino-americanos e países lusófonos. Junte-se a isso a busca por prestígio e status no sistema internacional, que confere maior visibilidade e mais apoio a suas demandas. Por fim, em um nível mais estratégico, vale ainda acrescentar que a participação proativa do Brasil no sistema internacional visa também influenciar e/ou efetivamente criar as regras do jogo, aquelas que definem não apenas os atores, mas também o seu comportamento (VARGAS, 2011).

Tais ações certamente projetaram o país internacionalmente em sua campanha pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Atualmente há cerca de 1.200 brasileiros entre militares das forças armadas e polícia em zonas de conflito. (Idem, 2011). No total, o Brasil já participou de mais de 30 missões da ONU, tendo enviado cerca de 27 mil militares ao exterior. Além de tropas no Haiti e no Líbano, contribui com participantes em missões no Chipre, Costa do Marfim, Libéria, República Centro-Africana, Saara Ocidental, Sudão e Sudão do Sul. O investimento brasileiro nesse tipo de atuação cresceu nos anos 2000 (KENKEL, 2018) (Figura 19).

Figura 19 – Participação do Brasil em Operações de Paz da ONU (2000-2017)



Fonte: O autor, 2021. A partir de MIGON; RODRIGUES, 2017.

Dentre as operações listadas, o Haiti foi o que registrou o maior contingente brasileiro em missões de paz de toda história. Contando com 18.422 militares e 96 policiais, a MINUSTAH foi a maior contribuição brasileira em operações de paz. Aguilar relaciona o

protagonismo brasileiro no Haiti à ação da diplomacia solidária brasileira, na qual o Brasil soube estimular a atuação de outros Estados em território haitiano, todos movidos pelo “dever de consciência” (AGUILAR, 2015).

Outra participação brasileira que merece destaque foi a realizada no Congo. A designação do general Santos Cruz para chefiar a MONUSCO foi feita diretamente pelo secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, numa tentativa de superar os desafios de desmoralização da instituição no Congo. Assim como na MINUSTAH, De Souza salienta ainda que o general brasileiro também se destacou na MONUSCO, pois o mesmo conseguiu neutralizar os principais grupos armados e garantiu maior proteção aos civis na região do conflito (SOUZA, 2015).

No nível político-estratégico, desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, houve vários esforços com a finalidade de normatizar e institucionalizar o conjunto de princípios e valores que orientam as ações do Brasil no campo da defesa, com evidentes reflexos na participação do país em Operações de Paz. Além do artigo 4º da Constituição Federal (1988), a Lei Complementar n. 97/1999 inclui as operações de manutenção da paz entre as modalidades de emprego das forças armadas. No âmbito infraconstitucional, a Lei n. 2.953/1956 exige que o desdobramento de tropas em território estrangeiro, sem declaração de guerra ou de acordo com as obrigações internacionais do Brasil, seja precedido por autorização do Congresso Nacional (HAMANN, 2016).

Além disso, a partir de 2010, o governo criou o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, com o objetivo de consolidar a coordenação da sua atuação em operações de paz e a preparação de militares brasileiros e estrangeiros. Isso demonstra uma possível tendência do Brasil a seguir assumindo maior protagonismo em operações de paz.

Em suma, como visto nos dados apresentados, no período dos governos liderados pelo PT, o Brasil ampliou a sua participação em operações de manutenção da paz especialmente nos países do continente africano. Essa atuação vai em direção às políticas de cooperação e aproximação do Brasil com o continente africano. E torna-se mais um elemento de reforço da política brasileira de defesa na conformação dos interesses em atuar em seu entorno estratégico ampliado.

Considerações finais do capítulo

Com a apresentação deste último terceiro e último momento da trajetória brasileira de inserção em seu entorno estratégico (2003-2014), observou-se como o processo de formulação

de uma Grande Estratégia do Brasil, visualizada a partir das iniciativas brasileiras na área da política externa e da política de defesa, tiveram um importante papel para reforçar uma presença brasileira, que unisse uma atuação dissuasória no Atlântico Sul, sem deixar de lado a dimensão da política de cooperação. Com isso, tornou-se possível observar como o Brasil ampliou a sua atuação, para além da sua fronteira terrestre e imediata da América do Sul, para reconfigurar o seu entorno estratégico.

A atuação diplomática, portanto, foi reforçada em duas frentes. A primeira no fortalecimento do campo da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul, pautados pela cooperação internacional para o desenvolvimento. Uma segunda frente, foi a formação de coalizões e articulações políticas com outras potências regionais e globais em ascensão, com destaque para as relações com China, Índia, Rússia e África do Sul, que foram formalizadas e potencializadas pela criação do IBAS e do BRICS.

De forma geral, um elemento comum aos dois governos, Lula e Dilma, e que esteve presente tanto na dimensão diplomática, como na militar, foi a cooperação. Dessa maneira, todo o conjunto de ações – representadas pelas iniciativas de cooperação em defesa e cooperação militar, pelas iniciativas de cooperação técnica com o continente africano, e pelo processo de revalorização da Zopacas – dialoga com o argumento de Abdenur e Souza Neto (2014b), de que o governo brasileiro, entre 2003 e 2014, atuou no Atlântico Sul com o objetivo de promover a retórica de criação de um “cinturão de boa vontade” em seu entorno estratégico, ou seja buscava “criar uma identidade regional sul-atlântica que assegurasse para si posição de destaque na política regional, possibilitando o avanço dos interesses brasileiros, mesmo além da área de segurança e defesa” (ABDENEUR; MARCONDES NETO, 2014b, p. 15).

Também foi possível observar que o Brasil viu na política africana e na cooperação com o continente africano um importante propulsor da ampliação da sua inserção internacional. Ou seja, o aumento das relações com a África diversificou as parcerias brasileiras no horizonte Sul-Sul e ajudou a dirimir muitas das assimetrias do campo diplomático. Isso potencializou a ampliação da autonomia brasileira no sistema internacional. Além disso, é importante ressaltar que o desenvolvimento socioeconômico dos países africanos foi do interesse brasileiro, o que foi observado pela colaboração brasileira por meio da cooperação técnica naquele período.

Em suma, a instrumentalização da cooperação sul-sul inseriu-se, portanto, na percepção dos governos brasileiros de que o seu entorno estratégico se estenderia até a costa atlântica da África. Ou seja, era imprescindível manter o *status quo* no Atlântico Sul, potencializando a estabilidade, conhecimento e proteção desse espaço, para garantir o desenvolvimento brasileiro.

Em concordância com o que aponta Coutinho (2014), a manutenção da estabilidade do espaço atlântico, requereu que os demais países banhados pelo oceano também tivessem capacidades econômicas e dissuasórias para o manterem o Atlântico Sul afastado da ingerência de países externos e de eventuais tensões provenientes de competições das potências extrarregionais por recursos na região. Essas capacidades e esse esforço conjunto foram necessários para que houvesse uma maior garantia da autonomia regional desses países e para que estivesse salvaguardado o funcionamento das linhas de comunicações marítimas que atravessam o Atlântico Sul (COUTINHO, 2014).

Esse posicionamento reforça, portanto, a nossa abordagem de que para entender a definição e a inserção do Estado em seu entorno regional, faz-se necessário ir além das justificativas e dimensões geográficas, sendo necessário compreender as questões simbólicas e retóricas, que são indissociáveis também, da dimensão política da trajetória de inserção no entorno regional, como vimos neste capítulo.

O detalhamento do terceiro momento da trajetória de reconfiguração e ampliação do entorno estratégico brasileiro possibilitou demonstrar ainda que as condições para a formulação de uma Grande Estratégia mais autônoma estiveram presentes nesse terceiro momento. Para além das oportunidades criadas pelo fim da Guerra Fria e do processo de redemocratização, foi possível observar como houve ao longo dos mandatos de Lula e Dilma uma maior articulação da política externa e de defesa, um aumento nas capacidades materiais, e da vontade política, representada pela atuação das lideranças diplomáticas e da própria diplomacia presidencial.

Outra evidência importante reside na coesão das elites estratégicas, que foi representada na capacidade de os governos do PT em mobilizar diversos atores, como diplomatas, militares, acadêmicos, empresariado, por exemplo, em torno da definição das prioridades estratégicas do Brasil no campo da política externa e da política de defesa.

No campo da política externa, tais prioridades foram evidenciadas nas iniciativas de promoção da CSS, no estabelecimento de representações diplomáticas no entorno regional brasileiro, na diplomacia presidencial, na entrada das empresas brasileiras no continente africano, nas articulações a nível global (mobilização do G-20, na ONU e em outras organizações) e nas articulações políticas a nível regional e a partir do Sul (como o IBAS, BRICS, Zopacas, CPLP, entre outras iniciativas). Já no campo da defesa, a definição das prioridades estratégicas foi evidenciada no planejamento e na execução dos projetos estratégicos das Forças Armadas, na preocupação em consolidar a base industrial, logística, científica e tecnológica nacional, no campo da defesa e da segurança, representada pela Base Industrial de Defesa (BID).

E, em especial no tema do fortalecimento da BID, é onde a evidência da vontade política ficou mais clara, trazendo alguns legados importantes ao país. E a própria relevância do tema, para além da importância estratégica, parte das motivações econômicas, visto que a BID é responsável pela movimentação de cerca de R\$ 200 bilhões, ou 4% do PIB. E o setor gera aproximadamente 60 mil empregos diretos e 240 mil empregos indiretos, segundo dados do estudo desenvolvido pela FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), em parceria com a ABIMDE, coletados em 2014 (ABIMDE, 2019).

Cabe ressaltar brevemente, portanto, algumas iniciativas políticas e marcos legais que buscaram consolidar a BID. Um primeiro marco legal foi estabelecido pela Portaria 899 do Ministério da Defesa, no ano de 2005, que aprovou a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), e que em sua portaria normativa expressa o seu objetivo geral em torno de dois eixos:

a) *Para a consecução do objetivo geral da PNID, concorrem os seguintes objetivos específicos: I - conscientização da sociedade em geral quanto à necessidade de o País dispor de uma forte BID; II - diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; III - redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados; IV - ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; V - melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; VI - aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações; e VII - melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID (Art. 4º); b) Para a implementação da PNID devem ser observadas as seguintes orientações: I - as ações estratégicas devem priorizar a preservação da base industrial já existente; II - as ações estratégicas devem ser indutoras, sem retirar da indústria sua capacidade de empreendimento, sua iniciativa e seus próprios riscos; e III - as empresas públicas devem desempenhar suas atividades em complemento às de caráter privado, evitando a concorrência com estas últimas (Art. 5º) (Ministério da Defesa, 2005, p. 1).*

Mais adiante, outras iniciativas nesse sentido foram a instituição do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), formalizado pela Portaria nº 3.907 do Ministério da Defesa, datada de dezembro de 2011, que consolidou os programas prioritários das três Forças singulares para o período 2012-2031. O PAED abrange um período de 20 anos, contemplando metas de curto (2012- 2015), médio (2016-2023) e longos prazos (2024-2031). Inclui mais de mil programas já estabelecidos ou iniciados, para obtenção e modernização de equipamentos e construção de infraestruturas, para os três setores das FFAA e o advento da Lei de fomento à Base Industrial de Defesa. Além de instituir um marco regulatório para o setor, a norma diminui o custo de produção de companhias legalmente classificadas como estratégicas e estabelece incentivos ao desenvolvimento de tecnologias indispensáveis ao Brasil (Barbosa, 2013).

Ainda no sentido de fortalecer a BID, também cabe mencionar o papel da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), criada em 1985, em

São Paulo, como entidade civil sem fins lucrativos que congrega as empresas do setor de material de emprego militar com a finalidade de aprofundar o relacionamento entre as indústrias de defesa e os órgãos governamentais, procurando agilizar e incentivar a comercialização, o desenvolvimento e a qualidade dos produtos brasileiros, principalmente no campo da defesa. A Associação inclusive ressalta que um dos marcos mais importantes de sua história recente veio com o estabelecimento da END:

Um dos momentos importantes dessa história de sucesso aconteceu em 2008, quando a Estratégia Nacional de Defesa foi apresentada pelo Governo Federal, por meio do Decreto nº 6.708, de 18 de dezembro, dando nova perspectiva ao setor e definindo as políticas e orçamentos de médio e longo prazos, consolidando, assim, uma política nacional de valorização da indústria de defesa e que vislumbra, em última instância, a soberania nacional. Dentre outros objetivos, o projeto determina a “reestruturação da indústria brasileira de material de defesa com o propósito de assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional” (ABIMDE, 2019, p. 1)

No entanto, todos os avanços evidenciados entraram em uma trajetória de inflexão e riscos, a partir da ruptura institucional ocorrida no governo Dilma, e que levou à ascensão de Michel Temer e, posteriormente, de Bolsonaro. E a principal razão reside no fato de que já não estavam mais presentes as condições necessárias para que a política desenhada no esboço da Grande Estratégia dos governos de Lula e Dilma tivesse continuidade.

No campo da política externa, houve uma descontinuidade da ênfase nas relações com os países do Sul, com uma redefinição das prioridades da política externa, que se voltaram predominantemente à Europa e aos EUA, seja nas tentativas de acordos entre Mercosul e União Europeia, ou no alinhamento deveras submisso ao governo Trump, durante a gestão de Bolsonaro, que desmontou toda a retórica autonomista e de projeção do capital simbólico e diplomático do Brasil no mundo.

No campo da política defesa, houve um redimensionamento dos projetos estratégicos e um ciclo de atrasos e adiamentos em alguns dos resultados de tais projetos, em uma combinação de crise econômica e falta de agência e vontade política.

No tocante ao fortalecimento da BID, ainda que perdurassem os marcos legais e tenha havido algumas novas legislações, ao fim do governo Temer e no primeiro ano do governo Bolsonaro, expressos no estabelecimento de uma Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa, por meio da Portaria Normativa nº 63/MD, de 22 de outubro de 2018 e o Regulamento de Produtos Controlados, firmado pelo Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019 – fica cada vez mais visível que as prioridades estratégicas das Forças Armadas perderam progressiva projeção e relevância nos discursos e ações políticas dos governos após o impedimento e interrupção do mandato de Dilma Rousseff.

Ou seja, a trajetória de ampliação do entorno estratégico brasileiro se viu e permanece ameaçada, ainda que muitos dos seus legados ainda se mantenham e resistam à falta de comprometimento com as prioridades estratégicas desenhadas pelas políticas declaratórias da defesa e do próprio capital diplomático e simbólico que foi construído nos governos do PT. As ameaças foram intensificadas com o avanço da retórica, propostas e iniciativas ultraconservadoras nos principais cargos de chefia do MRE, da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e outros setores que possuem um papel central na orientação da política externa brasileira, principalmente a partir do governo Bolsonaro (2018-), que reduziram a ênfase da política externa e de defesa em prol da ampliação do entorno estratégico brasileiro.

5 A TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DO ENTORNO REGIONAL DA ÁFRICA DO SUL

O presente capítulo objetiva realizar uma análise descritiva da trajetória de reconfiguração da África do Sul no relacionamento com o seu entorno regional. Para compreender essa trajetória, há um esforço inicial em entender de que maneira a África do Sul esteve inserida em sua região e continente, em meio às diversas mudanças políticas e de regimes ocorridas no país. Este esforço em uma longa retomada histórica, se faz necessário para entender como a trajetória histórica de formação do entorno regional da África do Sul impactou no período principal de análise da tese (1999-2018).

O argumento central para esta análise é que a trajetória de reconfiguração do entorno regional da África do Sul ocorreu em paralelo ao processo de formação do Estado sul-africano, sendo influenciado pela complexidade de cada uma das suas conjunturas críticas domésticas, bem como pelas mudanças nas conjunturas críticas internacionais.

Para fins de estruturação, as seções são separadas em três principais marcos históricos – que, como no caso brasileiro, serão tratados como momentos – sendo o primeiro momento o contexto de instauração do regime do *apartheid*, durante a União da África do Sul (1910-1960); o segundo momento (1961 -1993) no contexto da Proclamação da República da África do Sul, do autoisolamento internacional e regional, que estende-se até o início das reformas e transição do regime do *apartheid*; e o terceiro momento, da África do Sul pós-*apartheid* (1994).

Além de uma breve contextualização histórica, também serão mapeadas as principais iniciativas regionais ocorridas no entorno regional da África do Sul. A importância dessa contextualização reside no fato de que os processos que mudaram os rumos do relacionamento da África do Sul com o seu entorno, especialmente no pós-*apartheid* – período analisado na tese (1999-2018) –, também refletiram nas principais iniciativas, mobilizações e articulações regionais desenvolvidas ao longo da história do país sul-africano, no decorrer dos dois primeiros momentos. Isso ocorreu pelo fato das articulações regionais, seja no âmbito do entorno regional imediato da África Austral, seja no âmbito continental tiveram impacto tanto nas orientações da política externa, como nas da política de defesa dos governos de Mbeki e Zuma, a partir do terceiro momento.

A escolha de organizar o mapeamento em três momentos históricos permite compreender de que forma o relacionamento da África do Sul com o seu Entorno foi impactado pelas mudanças de conjunturas críticas domésticas e externas. Esses três momentos, portanto, são períodos históricos nos quais conjunturas domésticas e externas criaram limitações e

oportunidades para que as condições necessárias para a formulação de uma Grande Estratégia fossem contempladas na África do Sul, em especial a partir do terceiro momento. Além disso, a análise descritiva ajuda a reforçar o argumento de que a definição de um entorno regional vai além de delimitações geográficas, envolvendo também as transformações sócio-políticas do Estado.

5.1 Primeiro momento – A oficialização do regime do *Apartheid* na União da África do Sul (1948-1960)

Nesta seção, apresenta-se um primeiro momento da trajetória de reconfiguração do entorno regional da África do Sul. O principal marco deste período foi, sem dúvidas, a oficialização do regime do *apartheid* em 1948. No entanto, antes de abordar em maiores detalhes esta conjuntura crítica doméstica, faz-se necessário uma breve retomada dos principais acontecimentos políticos que o antecedem, para contextualizar a dinâmica das relações da África do Sul com o seu entorno regional, bem como em visualizar os impactos nesta relação, após a implementação do *apartheid*.

Historicamente, a divisão colonial da África Austral reflete a competição entre o imperialismo britânico e o "sub-imperialismo" dos bôeres, mas é também resultado das conquistas territoriais dos ingleses para conter as ambições expansionistas da Alemanha e de Portugal durante a época da "Corrida pela África", ao longo do século XIX e XX (DÖPCKE, 1998).

Especialmente após a Guerra Anglo-Boer (1880), o medo de que os africâneres conseguissem criar um estado independente pró-holandês levou Londres a trabalhar com a ideia de um Estado-nação, a partir da criação de um estado firmemente pró-britânico dedicado a proteger os seus interesses (VALE, 1996). Portanto, a União da África do Sul ganhou independência parcial em 1910, ocupando um papel subserviente e estabilizador em sua periferia regional.

A União da África do Sul⁴⁹ foi, então, oficialmente criada com a abertura do Parlamento em novembro de 1910, após um longo período de negociação entre as quatro colônias britânicas

⁴⁹ Em 1910 a África do Sul alcançou o estatuto de domínio britânico (uma "semi-independência"). A Constituição criou a União da África do Sul, formada pelas províncias do Cabo, Natal, Transvaal e Orange. Cada província era administrada por um governador e elegia uma Assembleia, que possuía uma relativa autonomia. Na União, o poder legislativo era formado por deputados eleitos apenas por europeus e senadores nomeados. O poder executivo era chefiado por um governador nomeado pela Grã-Bretanha

autogovernadas na África Austral. A União assemelhava-se muito a um país independente e evoluiria, assim como os outros dominantes britânicos, ainda mais nessa direção (DÖPCKE, 1998).

Já neste período de hegemonia britânica, comandada pelo *South African Party*, houve diversos elementos das lideranças de Botha (Primeiro-Ministro entre 1910 e 1919) e Smuts (Primeiro-Ministro entre 1919 e 1924) que reforçaram, já naquele período, a dimensão racista e segregacionista do Estado sul-africano. À medida que o fluxo de pessoas aumentou em direção às áreas urbanas, houve o desenvolvimento de legislações de segregação contra os negros, os indianos e os demais sul-africanos não-brancos. Por exemplo, o *native land act*, implementado em 1913, e que restringia o direito de propriedade e moradia dos negros às terras reservadas. Posteriormente, em 1923, foram implementadas lei de zonas urbanas, que permitiam a residência dos negros apenas em áreas específicas dos subúrbios, lançando as bases para a segregação residencial urbana. O governo também procurou reforçar o controle dos trabalhadores negros, aprovando outras leis, na década de 1920, que restringiam severamente a liberdade econômica dos negros, incluindo a proibição de formar sindicatos, como os principais movimentos através dos quais os oprimidos expressavam sua crescente consciência política (SAHO, 2013a).

É nesse contexto das políticas segregacionistas, que se desenvolvem alguns projetos nacionais alternativos, que foram consolidados com o surgimento do Congresso Nacional Africano (ANC) e do Partido Nacional, que futuramente teriam papel fundamental no processo de formação do Estado sul-africano.

O ANC – inicialmente chamado de Congresso Nacional Nativo da África do Sul – foi criado em 8 de janeiro de 1912 em Bloemfontein, com o objetivo de lutar pelos direitos dos sul-africanos negros. O período inicial da organização foi caracterizado pela inércia política, devido à falta de recursos, à crescente repressão e à consolidação do domínio da minoria branca, que findou por galvanizar o partido. Portanto, até a ascensão da Liga da Juventude do ANC, na década de 1940, liderada por Nelson Mandela, o partido não obteve vitórias significativas e não conseguiu mobilizar politicamente os negros (BRAGA, 2010).

Por sua vez, em relação ao Partido Nacional, este foi fundado em 1914, pelos africanôderes liderados por James Hertzog. De forma geral, o objetivo da organização era a chegada ao poder e dar fim à hegemonia inglesa. O partido ganhou apoio de intelectuais

e dirigido por um gabinete, cujo Primeiro-Ministro era líder da maioria no parlamento. Na essência os bôeres governavam, mas com influência da Grã-Bretanha (BOWMAN, 1973)

africânderes e de fazendeiros brancos, que se encontravam em situação econômica precária (SAHO, 2011a).

No contexto de surgimento dessas forças políticas, em 1924 ocorre um importante movimento político, que foi a criação de um pacto entre o Partido Nacional, sob a liderança de Hertzog, e o Partido Trabalhista, com o objetivo de disputar as eleições de 1924. Com a vitória, o governo do Pacto teve que trabalhar para estabelecer uma nova identidade sul-africana marcando sua liberdade do domínio britânico. Isto significou a criação de uma nova bandeira e o reconhecimento do Afrikaans como língua oficial (SAHO, 2011a).

Ainda em 1924, os partidos nacional e sul-africano se uniram para formar o Partido Unido, com Hertzog como líder e Primeiro-Ministro e Smuts como vice-líder. Vale notar ainda, que as circunstâncias que levaram ao início da 2ª Guerra Mundial tiveram um impacto direto na África do Sul. O mundo inteiro observava ansiosamente o desenrolar dos acontecimentos e os países estavam interessados em construir aliados para se protegerem em caso de guerra. No início, Hertzog e Smuts concordavam sobre o direito da África do Sul de permanecer neutra se a Grã-Bretanha declarasse guerra, com Smuts querendo lutar com os Aliados. Entretanto, depois que a Grã-Bretanha declarou guerra à Alemanha em 3 de setembro de 1939, a África do Sul entrou na guerra do lado da Grã-Bretanha causando a divisão do Partido Unido e levando Smuts a se tornar o Primeiro-Ministro em 1939 (BRITANNICA, 2020)

Smuts manteve um bom diálogo com o Império Britânico e foi uma das principais lideranças em prol da formação da Comunidade Britânica (*British Commonwealth of Nations*, e atual *Commonwealth of Nations*)⁵⁰, da Liga das Nações e das Nações Unidas, ajudando a moldar o desenvolvimento da ordem liberal pós Segunda Guerra Mundial – ainda que, durante todo esse período, ele tenha ajudado a criar as bases para o estabelecimento de um governo branco segregacionista na África do Sul (DUBOW, 2019)

É importante notar que, como resultado da formação do Partido Unido, alguns políticos e intelectuais africânderes se separaram e estabeleceram o Partido Nacional Purificado, sob a liderança de Daniel F. Malan, em 1934. Esta foi a organização que veio a se firmar

⁵⁰ Smuts propôs a Commonwealth em uma resolução redigida na Conferência da Guerra Imperial de 1917. Naquele momento, ele falou sobre a necessidade de pleno reconhecimento dos territórios coloniais 'como nações autônomas de uma Commonwealth Imperial'. Smuts elaborou seu ponto de vista em um discurso para ambas as casas do parlamento britânico, quando falou da Commonwealth como um sistema dinâmico e evolutivo de Estados e comunidades sob uma bandeira comum. De certa forma, ele queria uma África do Sul independente, mas que fosse intimamente ligada à Commonwealth (DUBOW, 2019).

posteriormente como o legítimo Partido Nacional (NP) para os africânderes, e que mais tarde ganharia as eleições de 1948 e institucionalizaria formalmente o *apartheid* (BRAGA, 2010).

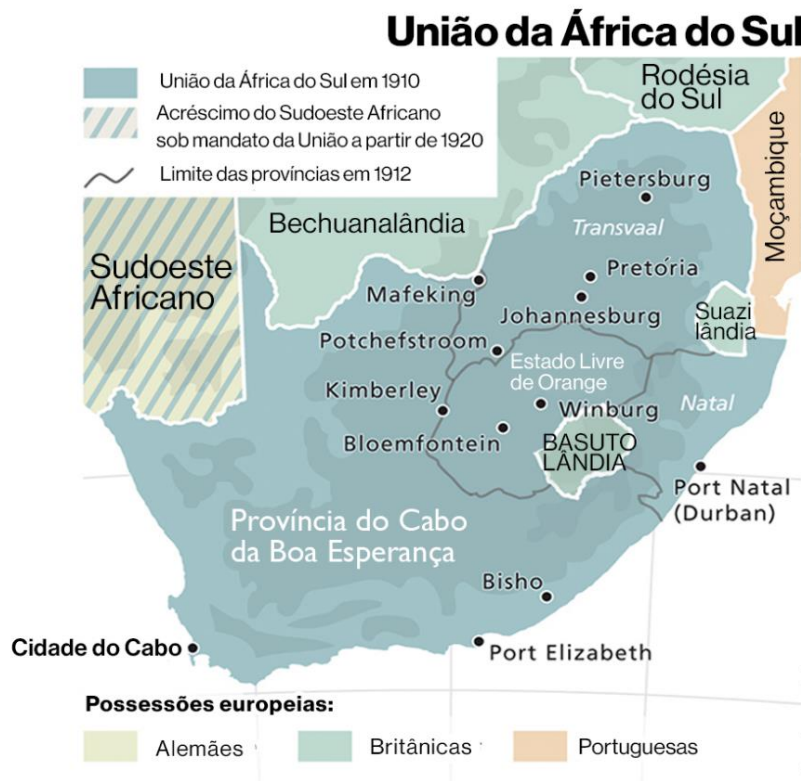
5.1.1 A dinâmica do relacionamento da África do Sul com o seu entorno regional, no contexto pré-apartheid

Antes da instituição do *apartheid*, a África do Sul teve no âmbito do relacionamento com a sua região, uma política de penetração econômica nas colônias vizinhas, além de diversas tentativas de incorporação de territórios coloniais, para além do rio Limpopo (região que serve de fronteira entre África do Sul, Botswana e Zimbabwe), como parte da estratégia do General Smuts de criar uma União Maior, ou uma “*Greater South Africa*”.

Figura 20 – Panorama do entorno regional da União da África do Sul em 1910

PANORAMA DO ENTORNO REGIONAL DA UNIÃO DA ÁFRICA DO SUL EM 1910

Identificação dos principais territórios e status da ocupação europeia no entorno regional da União da África do Sul, em 1910



Fonte: Atelier de cartographie de Sciences Po, 2021. Tradução e adaptação do autor, 2021.

Nesse contexto, o governo sul-africano efetuou grandes investimentos nas duas Rodésias (atualmente correspondentes ao Zimbabwe e Zâmbia), no Sudoeste Africano (atual

Namíbia) e no Quênia, assinou acordos econômicos com as potências coloniais e ainda propôs uma união política aos representantes dos colonos nas Rodésias (BELLUCCI, 2007).

Nesse período, a partir de 1920, a África do Sul passa administrar o território então conhecido como Sudoeste Africano (atual Namíbia), pois as forças da entente, comandadas pelo general Louis Botha, conquistaram o território do Império Alemão durante a 1ª Guerra. Após o armistício e fim da guerra, as colônias alemãs e turcas foram posicionadas sob o controle de um sistema de mandatos criado pela Liga das Nações. Uma das soluções foi conceder à União da África do Sul a responsabilidade de administrar o local como uma província integral de seu território, mas sem possuir soberania total sobre ele (RAJAGOPAL, 2003)

Outra investida dos governos da União da África do Sul foi em relação aos Territórios do Alto Comissariado Britânico (*British High Commissioner's Territories*), correspondentes à Basutolândia (atual Lesoto), Bechuanalândia (atual Botswana) e Suazilândia (Atual Essuatíni). Estes três territórios foram por muito tempo considerados pela União da África do Sul como naturalmente pertencentes ao território sul-africano. Os britânicos anexaram e estabeleceram estes territórios em 1884, 1885 e 1906, respectivamente, mas em resposta, no ano de 1909, um projeto de lei fez provisão para uma eventual incorporação desses territórios à futura União da África do Sul (JAMINE, 2009).

No entanto, foi apenas em 1934, que o então Primeiro-Ministro sul-africano Hertzog solicitou formalmente a transferência dos territórios. Contudo, estes territórios tornaram-se protetorados britânicos até a data de suas independências, rompendo as pretensões sul-africanas de tornar-se uma “*Greater South Africa*” (IDEM, 2009).

Apesar da política de contenção por parte da Grã-Bretanha, o entorno regional da África do Sul foi pacífico até a Segunda Guerra Mundial, e não representou nenhuma ameaça à soberania do Estado sul-africano. Os vizinhos da África do Sul não só consistiam em Estados coloniais, com os mesmos problemas de legitimidade perante a população negra, mas também haviam herdado muitas instituições de hegemonia dos colonos brancos, inclusive a convicção da supremacia branca como razão e justificativa principal do projeto colonial no continente negro (DÖPCKE, 1988).

Este ambiente favorável à África do Sul começa a mudar na segunda metade da década de 1940, primeiramente em nível mundial e, posteriormente, na dimensão da África Austral. Isso, porque, após a Segunda Guerra Mundial, enquanto o mundo entrou em um ciclo final de descolonização e também passou a dar maior importância às questões dos direitos humanos e dos processos de descolonização, na África do Sul ocorria o processo de institucionalização da

política de segregação racial engendrada pelo Partido Nacional, em especial com a sua ascensão ao poder em 1948 (JAMINE, 2009).

5.1.2 Orientações da Política Externa para o entorno regional a partir do regime do *Apartheid*

Em 1947, o Partido Nacional sul-africano venceu as eleições e, em 1948, consolidou a segregação com leis que limitavam os direitos da população negra e favoreciam a minoria branca (menos de 20% da população, na época). Era oficializado assim o *Apartheid* e a institucionalização do preconceito racial (SAHO, 2011a)

Nesta subsecção serão apontadas quais foram as orientações da Política Externa dos primeiros governos do Regime do *Apartheid* (Quadro 4), destacando as principais iniciativas desses governos no plano internacional, bem como o impacto destas para a relação da África do Sul com o seu entorno regional, levando ao seu gradativo isolamento.

Quadro 4 - Orientações da Política Externa sul-africana em relação ao seu Entorno Regional (1948-1966)

Liderança Política	Orientações da Política Externa para a Região	Partido Político
Primeiro-Ministro Daniel F. Malan (1948-1954)	Priorização das relações diretamente com as potências coloniais	Partido Nacional
Primeiro-Ministro J. G. Strijdom (1954-1958)	Promoção de colaboração técnica e científica com os Estados africanos negros	Partido Nacional
Primeiro-Ministro H. F. Verwoerd (1958-1966)	Diplomacia “itinerante” e tentativa de promoção de cooperação técnica com os Estados africanos negros	Partido Nacional

Fonte: O autor, 2021, a partir de Geldenhuys, 1984.

Durante o mandato de Malan (1948-1954), as bases legislativas de uma sociedade do *apartheid* foram estabelecidas com a promulgação de medidas-chave como a Lei de Proibição de Casamentos Mistos, em 1949, a Lei de Imoralidade, em 1950 (proibindo o relacionamento entre brancos e não-brancos), o Ato de Registro de população, de 1950 (que desmembrava áreas residenciais separadas para ocupação exclusiva por grupos raciais particulares) (SAHO, 2011b). Além disso, houve a implementação da *Bantu Authorities Act de 1951 (Act No. 68 of*

1951), que criou novas autoridades regionais para os negros e dispensou o antigo Conselho de Representantes dos Nativos, um órgão nacional eleito que representava todos os africanos. Esta foi a primeira etapa no processo do plano do Partido Nacional de dar a cada um dos povos negros da África do Sul a sua própria pátria autogovernada (DISA, 1951).

No plano internacional, Malan, ainda que pouco experiente nos assuntos de relações exteriores, desenvolveu o que ele chamou de “Carta da África” (*African Charter*). Esta foi elaborada com base na suposição básica de Malan de que em nenhuma circunstância, as autoridades coloniais deveriam estar dispostas a entregar o poder a estados negros independentes. A Carta estabelecia cinco objetivos: (i) proteger a África contra a dominação asiática; (ii) preservar a África para os africanos; (iii) assegurar que a África se desenvolva segundo a linha cristã ocidental; (iv) manter o comunismo fora da África; (v) tornar a África não militarizada, no sentido de que as autoridades coloniais não deveriam treinar e/ou confiar no estabelecimento de tropas africanas (SOLE, 1994).

De certa forma, nunca houve qualquer perspectiva de que os princípios da Carta da África chegassem a qualquer lugar. Portanto, um dos poucos objetivos que, de fato, foram alcançados com sucesso nesta administração foi a manutenção e o desenvolvimento de vínculos econômicos com a Grã-Bretanha e a Europa Ocidental (Idem, 1994).

Uma última iniciativa durante o governo de Malan foi a tentativa de promoção de um Pacto Africano, semelhante ao da OTAN, que seria liderado pela África do Sul e pelas potências coloniais ocidentais. A proposta falhou devido à oposição internacional ao *apartheid* e ao receio de incursões militares sul-africana em territórios da *Commonwealth* britânica (BERRIDGE, 1992).

É interessante notar que a percepção do novo governo em relação à política externa do país, diante da sua posição geoestratégica e da extensão da Guerra Fria para cenários secundários, foi, nas palavras de PEREIRA (2010):

a de identificar-se como um “país europeu estabelecido na África”. É preciso levar em conta que a elite branca mantinha vínculos tradicionais com a Europa Ocidental e, posteriormente, com os Estados Unidos. Geograficamente, o país encontra-se na confluência de rotas marítimas e possui, em seu subsolo, riquezas minerais importantes para o desenvolvimento econômico moderno que o Ocidente necessitava e que fazia da União um bastião do chamado “mundo livre” (PEREIRA, 2010, p. 142).

Na gestão do Primeiro-Ministro Strijdom (1954-1968) houve a mudança forçada da composição, tanto do Senado (pela Lei do Senado de 1956) quanto da Divisão de Apelação da Suprema Corte. Ambos os órgãos passaram a contar com presença majoritária do Partido Nacional. Alguns eventos significativos durante este período incluíram a marcha de 20.000

mulheres contra as “pass laws”⁵¹ e o endosso da Carta da Liberdade, que abraçou os princípios ideológicos do Congresso Nacional Africano (ANC) (SAHO, 2013b).

No plano internacional, Strijdom praticou uma diplomacia presidencial de pouco destaque, fazendo uma única viagem oficial para participar da Conferência dos Primeiros Ministros da Commonwealth, em 1956. Strijdom concentrou a elaboração e as iniciativas de política externa nas mãos do ministro Louw. Logo no início de seu mandato, Louw anunciou que pretendia dar particular atenção à seção “África” em seu departamento, descrevendo-a como uma das mais importantes. Mais tarde, em 1955, ele reorganizou a seção da África para melhorar o contato com outros territórios africanos (SOLE, 1994).

O ministro Louw se pautava pela visão de que a África do Sul teria que aceitar seu futuro papel no continente africano como uma vocação e que deveria, em todos os aspectos, desempenhar plenamente seu papel como uma potência africana. Ao mesmo tempo, a África do Sul poderia servir, na visão dele, como um elo permanente entre as nações ocidentais, por um lado, e a população da África, ao sul do Saara, por outro (GELDENHUYS, 1984).

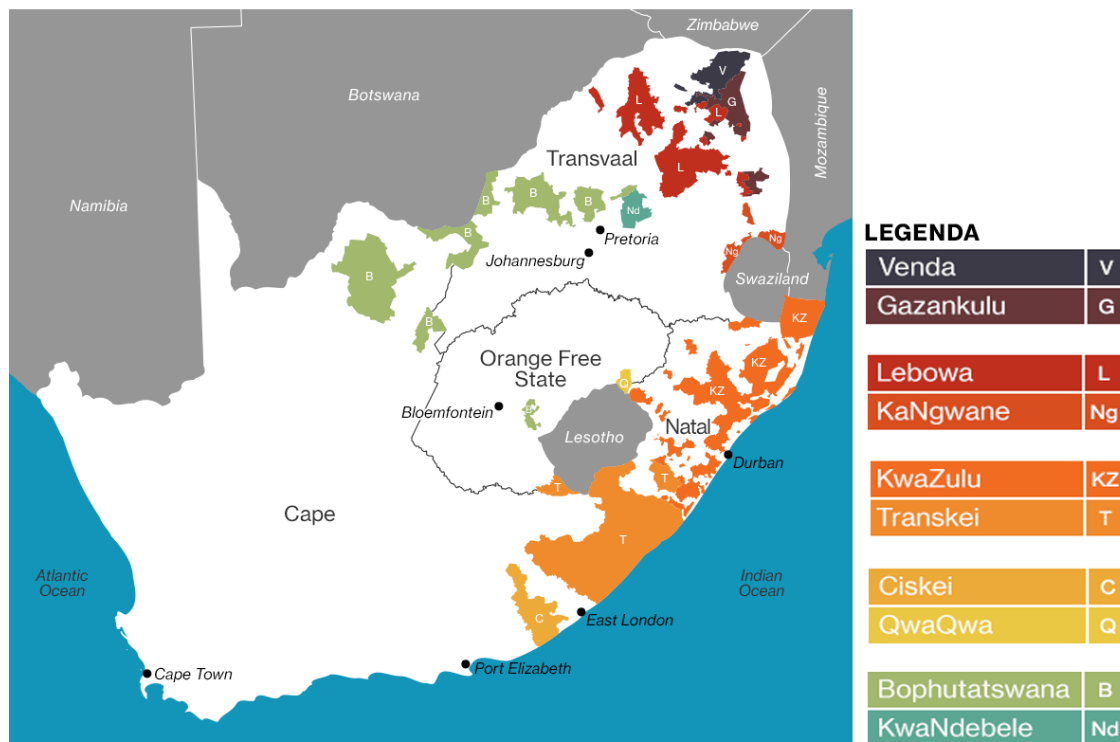
Verwoerd (1958-1966), por sua vez, introduziu o que ficou conhecido como “*Grand Apartheid*”. Em 1959, Verwoerd revelou sua radical “nova visão” para os povos negros da África do Sul. Esta foi implementada por meio da promoção da *Bantu Self-Government Act* (Act 46/1959). Esta lei separava os negros em diferentes grupos étnicos. Cada grupo tinha um comissário geral que era encarregado de desenvolver uma pátria (do original *homeland*, em inglês), que poderia governar a si mesma de forma “nominalmente” independente (ver Figura 21). Foi a primeira vez que a separação territorial foi explicitamente vinculada à separação étnica (BARBER; BARRETT, 1990).

⁵¹ Na África do Sul, as leis de aprovação foram uma forma do sistema de passaporte interno destinado a segregar a população entre negros e brancos, e assim, limitar severamente os movimentos da população negra africana, administrar a urbanização e distribuir a mão-de-obra migrante (SAHO, 2011c)

Figura 21 – Mapeamento das *homelands negras* da União da África do Sul

Mapeamento das *homelands negras* da União da África do Sul

Identificação dos principais territórios das *homelands negras* estabelecidas pelo *Bantu Self-Government Act*, em 1959



Fonte: Alexander, 2021, adaptado pelo autor.

As *homelands* foram estabelecidas como parte da estratégia do *apartheid* de "desenvolvimento separado". A ideia era estabelecer espaços territoriais paralelos, ou pseudo-Estados, dentro da África do Sul, aos quais os então cidadãos sul-africanos negros seriam forçados a receber uma nova cidadania "étnica", dentro da lógica de uma espécie de autogoverno, negando-lhes assim a cidadania e os direitos civis na África do Sul. Dessa maneira, havia 10 *homelands*, cada uma estabelecida para um grupo étnico específico. A noção de separação por etnia era baseada em uma simplificação racista do governo do *apartheid* acerca de múltiplos e complexos grupos linguísticos e culturais da região. De forma geral, esses pseudo-Estados de base tribal foram criados pelo regime para manter os negros fora dos bairros e das terras brancas, mas sistematicamente perto delas para servirem de mão-de-obra barata (ALEXANDER, 2021).

A estratégia de usar as separações por etnias buscava reafirmar que o *apartheid* estava apenas preenchendo as necessidades do nacionalismo – ao separar a terra KwaZulu para a nação zulu, Transkei para a nação Xhosa, Bophutatswana para a nação Tswana e assim por diante, enquanto o resto da África do Sul deveria ser apenas para a nação branca. As lideranças brancas

também utilizavam a retórica de que esta segregação geográfica era um processo natural de autodeterminação dos povos negros, de maneira a tentar associar a política segregacionista interna da União da África do Sul aos movimentos de liberação nacional, que vinham ocorrendo no continente africano (MILLER, 2015).

É importante ressaltar, no entanto, que havia uma pressão externa pelo não reconhecimento internacional das *homelands*, que era fruto das sistemáticas denúncias contra a África do Sul em uma ONU cada vez mais balanceada por novos Estados africanos, que viam nesses enclaves territoriais o aprofundamento do regime de segregação racial (BULLERJAHN, 2017).

Na dimensão internacional, uma das principais iniciativas de Verwoerd foi a saída da África do Sul da *Commonwealth*, em 1961, tendo sido um dos primeiros reflexos da crescente oposição internacional ao *apartheid*. A mobilização para a saída da *Commonwealth*, ocorre em especial após o Massacre de Sharpeville⁵². Isto, porque, após o episódio, a *Commonwealth* iniciou debates para expulsar a África do Sul da comunidade, influenciada pelo ativismo antiapartheid do *Anti-Apartheid Movement*, que se articulava em Londres, com a liderança de Oliver Tambo, uma liderança sul-africana que foi exilada do país. O governo sul-africano antecipou-se e realizou um referendo entre os brancos, que declarou a saída da África do Sul da *Commonwealth* (ELLIS; SECHABA, 1992).

No plano regional, foi adotada a ideia de uma diplomacia “itinerante”. Na visão de Verwoerd, a África do Sul deveria ser representada por um embaixador itinerante em estados negros próximos e, por sua vez, os estados negros, deveriam conduzir uma forma de diplomacia *ad hoc* com a África do Sul, enviando membros do governo em missões à África do Sul, sem necessariamente formalizar laços oficiais, como embaixadas e consulados. De certa maneira, isso representava um receio de Verwoerd de agitações e complôs dos Estados negros dentro do território sul-africano. Com isso em mente, havia a exigência de que os representantes dos estados negros deveriam aceitar os costumes da África do Sul, ou seja, respeitar superioridade racial branca. Como consequência, os poucos vínculos diplomáticos no continente africano foram reduzidos ainda mais. Em 1961, por exemplo, o representante do Egito se retirou e o cônsul geral da África do Sul no Congo foi convidado a se retirar do país (BARBER e BARRETT, 1990).

⁵² No dia 21 de março de 1960, ocorreu no bairro de Sharpeville, na cidade de Johannesburgo, na África do Sul, um protesto, realizado pelo Congresso Pan-Africano. O protesto pregava contra a Lei do Passe, que obrigava os negros da África do Sul a usarem uma caderneta na qual estava escrito aonde eles poderiam ir (SAHO, 2011d).

Um elemento comum na orientação da política externa, tanto de Strijdom, como de Verwoerd, foi a ênfase na promoção da cooperação técnica entre a África do Sul e outros territórios africanos. Em especial, na capacidade da África do Sul de fornecer assistência a esses territórios em setores como a agricultura e a medicina, por exemplo. Dados os vários impedimentos à política e à diplomacia no tocante às relações entre a África do Sul e os estados negros, “Pretória via a cooperação técnica e a prestação de ajuda como um importante canal de comunicação e, também, como um possível precursor para o eventual estabelecimento de laços diplomáticos formais” (GELDENHUYS, 1984, p. 14, tradução nossa)⁵³.

Tendo isso em mente, a África do Sul priorizou a sua participação em diversas organizações interterritoriais como o *Scientific Council for Africa South of the Sahara*, a *Commission for Technical Cooperation in Africa South of the Sahara* e o *Inter-African Bureau of Soil Conservation and Land Utilisation*, todos estabelecidos na década de 1950. Contudo, a partir de 1965, a África do Sul sofreu um sério revés quando essas três organizações foram dissolvidas e/ou absorvidas pela OUA, organização da qual a África do Sul foi excluída. Ou seja, com exceção da *Southern African Regional Commission for the Conservation and Utilisation of the Soil*, que tinha escritório em território sul-africano, à África do Sul foi negada a participação em praticamente todas as organizações funcionais interafricanas, nas quais ela tinha participado tão ativamente desde o início dos anos 50 (GELDENHUYS, 1984).

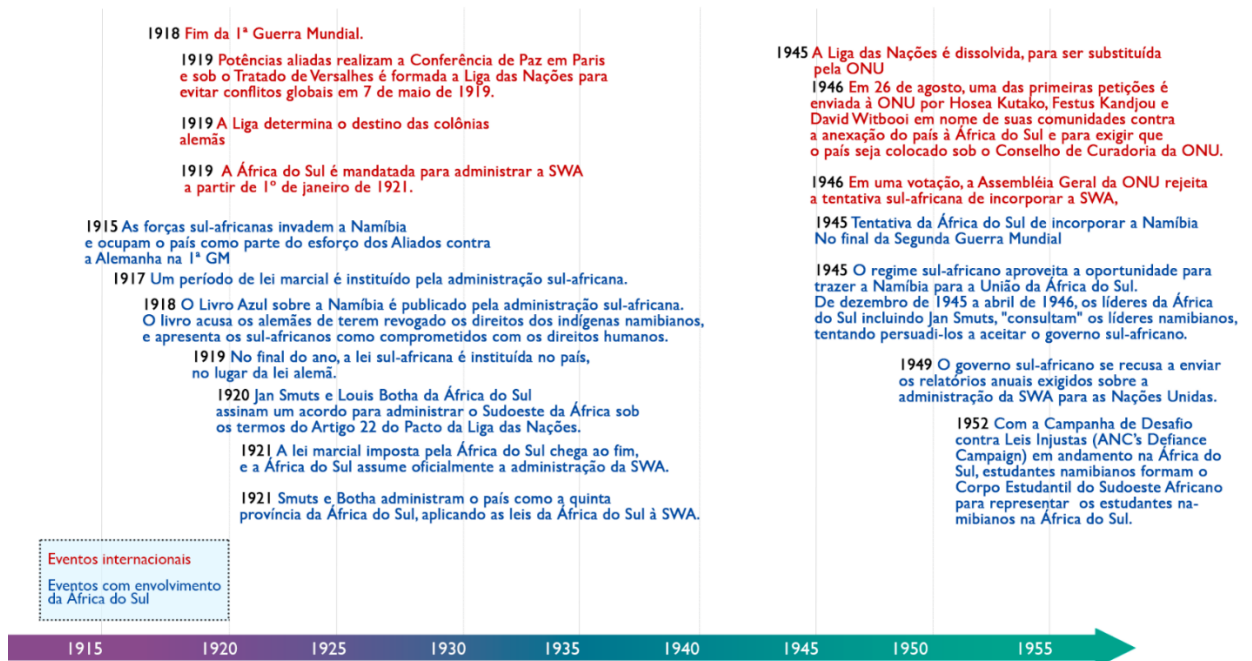
Neste período inicial de *apartheid*, a atuação econômica da África do Sul na região e que abrangeu os Estados vizinhos, majoritariamente colônias europeias, levou com que, atingisse níveis econômicos e militares elevados, em relação a seus vizinhos. Esta posição privilegiada da África do Sul na região, era considerada pelo regime do *apartheid* como crucial para a sua manutenção e, conseqüentemente, para assegurar o domínio e controle da região. Convém ressaltar ainda, que na década de 1960, a África do Sul tinha uma relação de proximidade com Angola, Moçambique, Rodésia e Sudoeste Africano, atual Namíbia (administrada pela própria África do Sul, ver Figura 22), todos com governos de minoria branca. Esse “quadro geopolítico configurou um “*cordon sanitaire*”, delimitando uma zona de neutralização das forças do nacionalismo africano e poder político negro que emanavam do norte do continente” (BRAGA, 2010, p.66).

⁵³ O texto em língua estrangeira é: “Pretoria saw technical co-operation and the provision of aid as an important channel for communication and, moreover, as a possible forerunner to the eventual establishment of formal ties.”

Figura 22 – Cronologia da ocupação Sul-Africana do Sudoeste africano, atual Namíbia (I)

CRONOLOGIA DA OCUPAÇÃO SUL-AFRICANA DO SUDOESTE AFRICANO (SOUTH WEST AFRICA), ATUAL NAMÍBIA (I)

Principais eventos no período de ocupação sul-africana do Sudoeste Africano, entre 1915 e 1955



Fonte: O autor, 2021. A partir de SAHO, 2015a

No entanto, os movimentos de libertação e os recém Estados independentes iniciaram, a partir de então, uma condução das suas políticas regionais, com o objetivo de contestar a política sul-africana e os regimes a eles associados. Como resultado, as pressões regionais contribuíram para um processo de gradativo isolamento da África do Sul em seu entorno regional. Até o fim da atuação de Verwoerd como Primeiro-Ministro, a África do Sul não havia conseguido estabelecer laços diplomáticos com quase nenhum dos novos estados negros independentes. Sua única representação no continente africano naquela época era nos territórios coloniais de Angola, Moçambique e Ilhas Maurício e na Rodésia (GELDENHUYS, 1984).

Um outro reflexo do processo de isolamento internacional da África do Sul se manifestou nos números de representações oficiais do país no exterior, em especial na ONU, como pode ser vista na tabela abaixo:

Tabela 1 - A rede diplomática da África do Sul (1948-1966)

Ano	Quantidade de Estados Membros na ONU	Missões diplomáticas da África do Sul*	Missões consulares da África do Sul
1948	58	15	3
1955	76	20	6
1961	104	21	11
1966	122	23	26

Nota: *Inclui a missão da África do Sul na ONU

Fonte: O autor, 2020. A partir da tabela original de Geldenhuys, 1984, p. 14.

Os dados mostram que entre 1948 e 1966, a rede de missões diplomáticas da África do Sul chega a se expandir em termos quantitativos. Contudo, é notável como o crescimento do número de missões se contrapõe ao aumento drástico do número de novos Estados Membros da ONU, em especial com os novos estados independentes, no mesmo período, o que demonstra que a rede diplomática da África do Sul foi proporcionalmente reduzida, respaldando o seu gradativo isolamento internacional.

5.2 Segundo momento – Proclamação da República da África do Sul: Isolamento, pressões domésticas e externas e a ofensiva regional reacionária (1961- 1993)

Em 5 de outubro de 1960, foi realizado na África do Sul um referendo sobre a possibilidade da União da África do Sul se tornar uma República. Naquele contexto, o Partido Nacional, dominado pela direita, que havia chegado ao poder em 1948, era declaradamente republicano e considerava a posição da rainha Elizabeth II, enquanto chefe de Estado, como uma relíquia do imperialismo britânico. A votação do referendo, que foi restrita aos brancos - a primeira eleição nacional desse tipo na União - foi aprovada por 52,29% dos eleitores. Com isso, a República da África do Sul foi constituída em 31 de maio de 1961 (PAXTON, 1976)

Em resposta ao restrito referendo entre os brancos, no dia 25 de março de 1961, o ANC realizou um congresso em Pietermaritzburg, do qual participaram 1398 delegados de todo o país. Naquele momento, aprovou-se uma resolução declarando que "nenhuma Constituição ou forma de governo decidido sem a participação do povo africano, que forma uma maioria

absoluta da população, pode gozar de validade moral ou merecer apoio dentro da África do Sul ou além de suas fronteiras" (MANDELA, 1986, p.97)⁵⁴.

Importa ressaltar, no entanto, que esta resolução do ANC não significava que a conferência preferisse uma monarquia a uma forma republicana de governo. Pelo contrário, o ponto em questão, e que foi enfatizado pelos delegados, era que um governo minoritário havia decidido proclamar uma República branca sob a qual as condições de vida do povo negro africano continuariam a se deteriorar (MANDELA, 1973). Como consequência, foi convocada uma greve geral de três dias em protesto contra a declaração de uma república, mas o Primeiro-Ministro Verwoerd respondeu convocando 5.000 reservistas armados da Força Cidadã e ordenando a prisão de milhares de pessoas em cidades negras (TIME, 1961).

5.2.1 Mobilizações sociais e sanções internacionais contra o regime do *Apartheid*

Nesta subseção, serão apresentadas algumas das principais mobilizações sociais domésticas, que se arrastaram da década de 1950 até 1960, mas que tiveram maior impacto a partir da década de 1970. Ademais, serão apresentadas as principais mobilizações internacionais da rede de ativismo transnacional⁵⁵ contra o regime do *Apartheid*, colocando a África do Sul em uma condição de isolamento regional e de párea internacional.

Os primeiros anos da República da África do Sul, ainda sob o regime segregacionista do *apartheid*, foram marcados por uma combinação de medidas repressivas com políticas de segregação racial, o que contribuiu para o enfraquecimento de todas as manifestações políticas negras. Price (1991) aponta que:

(...) enquanto em 1950 muitos sul-africanos manifestaram-se contra a autoridade branca por meio de greves, boicotes e de resistência às leis segregacionistas, após 1961, e por um período de 15 anos, houve uma redução da resistência política negra em massa na África do Sul (PRICE, 1991, p.23).

No entanto, vale destacar os acontecimentos que levaram ao ápice da repressão dos movimentos sociais em 1961. Para tal, importa notar que em 1958, uma dissidência do ANC, liderada por Robert Sobukwe, criou o *Pan African Congress* (PAC). O PAC defendia o slogan

⁵⁴ O texto em língua estrangeira é: "(...) no constitution or form of government decided without the participation of the African people who form an absolute majority of the population can enjoy moral validity or merit support either within South Africa or beyond its borders."

⁵⁵ Para um estudo aprofundado sobre a formação e funcionamento da rede de ativismo transnacional contra o regime do *apartheid* na África do Sul, ler BRAGA (2010).

“África para os africanos”, influenciado pelo movimento de descolonização africana que se iniciava (BRAGA, 2010).

O PAC organizou, em 21 de março de 1960, um grande protesto popular contra a lei do passe, e a violenta repressão do governo culminou com a morte de 69 pessoas. O Massacre de Sharpeville, além de marco da transnacionalização incipiente do ativismo antiapartheid, representou também, segundo Braga (2010), a radicalização do aparato legislativo do governo africânder. A partir de então,

(...) o governo decretou o “*Unlawful Organizations Act*”, que ilegalizou as atividades do PAC e do ANC, no dia 8 de abril. O secretário-geral do ANC, Oliver Tambo, se exilou para iniciar uma campanha em busca de apoio internacional antiapartheid, em empreitada que foi fundamental para o surgimento do Anti-Apartheid Movement (AAM) no Reino Unido (BRAGA, 2010, p.60)

Nesse contexto, portanto, o ANC e o PAC, os dois movimentos políticos na linha de frente da oposição africana à supremacia branca, haviam sido neutralizados pela ação política. Com as suas lideranças sendo presas ou perseguidas, os ativistas que escaparam foram forçados a operar no exílio na Tanzânia e Zâmbia, ao mesmo tempo em que os africanos que permaneceram no país estavam sob a mira de um arranjo de leis repressivas cada vez mais elaboradas e intrusivas (BRAGA, 2010).

Já na metade dos anos 60, a maioria dos líderes da oposição ao *apartheid* estavam presos ou viviam no exílio, e o governo prosseguiu com seus planos de segregar os negros numa base mais permanente. Dentre os presos da oposição se encontrava Nelson Mandela, naquele momento secretário-geral do ANC, que foi condenado a cinco anos de prisão em 7 de novembro de 1962 (KILLINGRAY, 2009).

Diante do recrudescimento do regime, em de novembro de 1962, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 1761, condenando as políticas do *apartheid* sul-africano. Em 7 de agosto de 1963, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 181, pedindo um embargo voluntário de armas contra a África do Sul e, nesse mesmo ano, foi criado um Comitê Especial contra o *Apartheid* para encorajar e supervisionar os planos de ação contra o regime (DAVENPORT; SAUNDERS, 2000).

Ainda no âmbito da ONU, em 1966, as Nações Unidas realizaram um primeiro dos colóquios que realizaria sobre o *Apartheid*. A Assembleia Geral anunciou o dia 21 de março como o Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em memória do banho de sangue de Sharpeville. Em 1968, a AGNU sugeriu o adiamento de todo o comércio cultural, didático e esportivo. Em 1971, a Assembleia Geral da ONU denunciou formalmente a

instituição das *homelands*⁵⁶, e uma moção foi aprovada em 1974 para expulsar a África do Sul da ONU, mas a moção foi descartada pela França, Grã-Bretanha e EUA, todos eles parceiros comerciais chave da África do Sul (HUFBAUER et al, 2009).

Na década de 1970, um dos marcos das mobilizações sociais – e que tiveram repercussão internacional, mediante a repressão feita pelo regime do *Apartheid* – foi a Revolta do Soweto. A Revolta de Soweto e sua repressão brutal chamaram a atenção pública internacional e enfatizaram a condição de pária da África do Sul frente à comunidade internacional. Como aponta Price (1991):

Desde meados dos anos 60, o governo sul-africano trabalhou cuidadosamente, e com considerável sucesso, para criar uma cooperação diplomática e estratégica cooperativa entre si e as potências ocidentais - em particular os Estados Unidos. O Soweto e suas consequências repressivas reverteram acentuadamente este processo, produzindo o maior distanciamento diplomático da África do Sul do Ocidente na história moderna daquele país. Isto se manifestou claramente nas Nações Unidas (PRICE, 1991, p.62, tradução nossa)⁵⁷.

Diante desse contexto, a ONU manifestou-se criando embargos obrigatórios à venda de armas para a África do Sul, em um momento de inflexão das potências ocidentais com poder de veto no Conselho de Segurança (EUA, França e EUA). A Revolta de Soweto de 1976 e a escalada da violência na região austral da África foram os principais motivadores dessa resolução que determinou a única sanção estratégica obrigatória da ONU contra o *apartheid* e a primeira sanção obrigatória decretada contra um país-membro. Além disso, diversas campanhas e protestos de sociedades civis internacionais, se proliferaram após a Revolta de Soweto, com destaque para as campanhas de desinvestimento lideradas por universidades estadunidenses (BRAGA, 2010)

Em conclusão, o isolamento regional e internacional da África do Sul se refletiu na ausência de sua participação em uma das organizações mais importantes criadas no continente africano, a Organização da Unidade Africana. Além disso, o isolamento levou o país sul-africano a adotar, especialmente entre 1975 e 1988, um comportamento regional reacionário,

⁵⁶A Lei da Cidadania Bantu, aprovada em 1970, foi uma lei de autodeterminação ou desnaturalização aprovada durante a era do *apartheid* na África do Sul que alocou várias tribos/nações de sul-africanos negros como cidadãos de suas tradicionais *homelands* tribais negras, ou bantustões. Portanto, cada grupo étnico específico ocupava uma das dez *homelands* da África do Sul. Estas eram a Transkei, Bophuthatswana, Ciskei, Venda, Gazankulu, KaNgwane, KwaNdebele, KwaZulu, Lebowa e QwaQwa. (SAHO, 2014a).

⁵⁷ O texto em língua estrangeira é: “Since the mid-1960s the South African government had worked carefully, and with considerable success, to create cooperative diplomatic and strategic cooperation between itself and the Western powers – in particular the United States. Soweto and its repressive aftermath sharply reversed this process, producing the greatest diplomatic estrangement of South Africa from the West in that country’s modern history. This was clearly manifested at the United Nations.”

diante das posturas revolucionárias e de reforma dos estados vizinhos, que guiaria a sua política externa, a partir de então.

5.2.2 Orientações de Política Externa no comportamento regional reacionário dos governos da República da África do Sul (1966-1988)

Dentro da África do Sul, a predominância gradual das elites conservadoras, responsáveis pela política externa do país, embora com instabilidade crescente, levou a uma política regional pautada por uma orientação estratégica conservadora e de manutenção do *status quo* regional. A alta capacidade do Estado em relação às forças sociais favoreceu a articulação de uma política externa que respondeu às pressões internas (movimentos de libertação) e às externas (ameaças de estados vizinhos e forças extrarregionais) com uma política regional bastante militarizada (BARBER e BARRETT, 1990).

Esse comportamento regional reacionário, implementado entre 1966 e 1988, pode ser dividido cronologicamente, em cinco orientações de política externa direcionadas à atuação na ordem regional (Quadro 5).

Quadro 5 – Orientações da Política Externa no comportamento regional reacionário dos governos da República da África do Sul (1966-1988)

Liderança Política	Orientações da Política Externa para a Região	Partido Político
Primeiro-Ministro B. J. Vorster (1966–1978)	Manutenção do <i>status quo regional</i> pelo "outward movement" (1967-1974)	Partido Nacional
	A "Détente" da África do Sul e a proposta do "power bloc". (1974-1975)	
Primeiro-Ministro P.W. Botha (1978–1984)	Proposta da CONSAS (1978-1979)	
	Implementação da <i>Total National Strategy</i> (1980-88)	
Presidente P.W. Botha (1984-1989)		
Presidente F.W. De Klerk (1989 – 1994)	1989-1994 – Declínio da Elite Militarista e a promoção da "New Diplomacy"	

Fonte: O autor, 2020. A partir de GELDENHUYS, 1984; SHEPARD, GOLDMAN, 1989 ; DÖPCKE, 1998.

No período da administração de Vorster ainda que, sem dúvidas, o governo se subscrevesse aos princípios básicos do desenvolvimento separado do regime do *Apartheid*, Vorster mostrou-se preparado para fazer concessões em algumas áreas, reconhecidamente periféricas das relações raciais. Assim, o regime, aos poucos, substituiu a excessiva

ideologização por uma face pragmática, que buscava assegurar a sobrevivência do sistema e melhorar a sua imagem internacional (GELDENUYS, 1984).

Ainda em 1967, Vorster inicia um processo que ficou conhecido como a “*outward movement*”. Esse processo marcou a orientação da sua política externa por uma constante busca de manutenção do *status quo* regional. O movimento estava intimamente relacionado com a preocupação da África do Sul com sua segurança regional. Ao orientar favoravelmente outros países em direção à república sul-africana, esperava-se que eles pudessem ser impedidos de se tornarem um risco à segurança nacional. Alguns indicativos do sucesso do movimento foram o encontro, em janeiro de 1967, de Vorster com o Primeiro-Ministro do Lesoto e em setembro de 1967, quando foram estabelecidos laços diplomáticos com o Malauí (GELDENUYS, 1984).

Apesar de certo sucesso, o movimento encontrou certa resistência por parte da Organização da Unidade Africana que assumia uma postura de bloquear qualquer movimento de aproximação entre a África do Sul e os Estados africanos negros. Isto, juntamente com as questões ainda não resolvidas, em decorrências das guerras civis na Rodésia e no Sudoeste Africano (atual Namíbia)⁵⁸, levou a África do Sul a concentrar-se na consolidação de sua posição na África Austral e na busca de soluções regionais para os conflitos da área (POKU, 2001).

A partir de 1974, duas outras iniciativas reforçaram essa nova postura sul-africana em relação à África Austral. A primeira foi a proposta de um “*power bloc*”. E a segunda ficou conhecida como a iniciativa da *détente*.

O marco desta mudança de postura ocorre com discurso de Vorster no Senado em 1974, no qual ele argumentava que “a África Austral chegou a uma encruzilhada, e tem que escolher entre a paz e a escalada do conflito” (SAHO, 2012, p.1). Portanto, uma das soluções para seguir o caminho da paz, foi a proposta de se constituir um “*power bloc*”. Na ocasião, Vorster, apontava que este deveria ser um bloco de Estados soberanos independentes e que teria que ser estabelecido contra um inimigo comum, o comunismo. Argumentava ainda que “um bloco de poder de estados livremente associados terá que ser estabelecido no qual cada nação será capaz de realizar suas aspirações em seu próprio estado” (SAHO, 2012, p.1).

Em relação à iniciativa da *détente*, esta tinha como objetivo trazer uma solução aos conflitos de interesse relativos às regiões do Sudoeste Africano (Namíbia) e Rodésia. A iniciativa foi um esforço conjunto entre a África do Sul e a Zâmbia, sob a liderança do

⁵⁸ Em 1966, a Assembleia Geral da ONU revogou o mandato da África do Sul para governar o território do Sudoeste Africano e declarou que estava sob administração direta da ONU. A África do Sul se recusou a reconhecer esta resolução e continuou a administrar o território (ZIEMANN, 2017)

Presidente Kenneth Kaunda. Dois encontros marcaram os esforços de aprofundar a *détente*. Em agosto de 1975, durante a conferência de Victoria Falls, entre o governo da Rodésia e os nacionalistas negros, também estiveram presentes os dois arquitetos do encontro histórico, Vorster e o presidente da Zâmbia, Kenneth Kaundar. Para ajudar a criar um clima favorável para a conferência, a África do Sul havia retirado as unidades policiais do território da Rodésia. Na Namíbia, em setembro de 1975, a África do Sul deu início à conferência constitucional de Turnhalle, na qual todos os grupos étnicos foram, pela primeira vez, reunidos para discutir o futuro político da Namíbia (POKU, 2001).

Convém ressaltar que esses movimentos, segundo aponta Geldenhuys (1984), foram inspirados por um senso de urgência, tendo em vista a iminente derrocada do Império Português na África. Isso ocorreu, porque a África do Sul encontrava-se profundamente preocupada que o processo de independência de Angola e Moçambique pudesse criar um vácuo de poder na região ou, pior ainda, produzir regimes comunistas hostis nos dois países (GELDENHUYS, 1984).

Neste sentido, John Vorster tentou usar os sucessos diplomáticos na África negra para conduzir uma improvável relegitimação do *apartheid* como um sistema compatível com as normas pós-independência de autodeterminação, desenvolvimento e autonomia do Estado. Não disposto a mudar o que era o *apartheid*, ele buscava, portanto, mudar simbolicamente o que isso significava. De certa forma, tanto a política do *outward*, como a “*détente*”, nas palavras de Miller (2015):

(...) constituíram tentativas de criar um modelo alternativo de identidade africana governado por discursos de não-interferência, desenvolvimento econômico mútuo e anticomunismo, possibilitando assim que a política atravessasse a linha de cor e reivindicasse o poder e a proteção do nacionalismo africano. Isto estava longe de ser uma recusa em reconhecer que a era da supremacia branca havia terminado; foi, de fato, um reconhecimento que mudou os tempos, exigindo a adoção de novos paradigmas de segurança e legitimidade. De fato, Vorster estava disposto a ir ainda mais longe e abandonar os laços raciais do reduto branco: ele reconceitualizou a categoria de “*whiteness*” em termos nacionais e não de supremacia racial, negociando na âncora do “europeu” que havia figurado tão proeminentemente no legado ideológico de Verwoerd para a identidade improvável do “africano” (MILLER, 2015, p. 470, tradução nossa)⁵⁹.

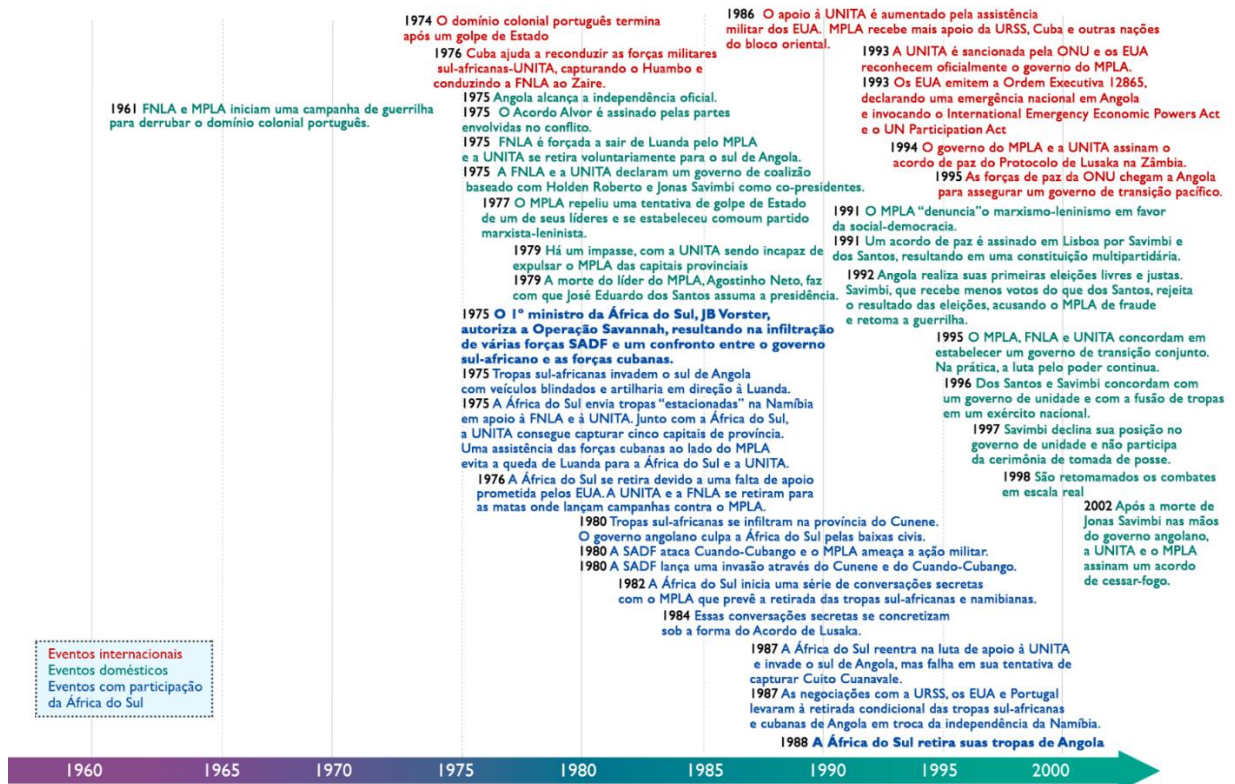
⁵⁹ O texto em língua estrangeira é: “constituted attempts to create an alternative model of African identity governed by discourses of noninterference, mutual economic development, and anti-communism, thereby enabling the polity to reach across the colour line and lay an equal claim to the power and protection of African nationalism. This was far from a refusal to acknowledge that the age of white supremacy was over; it was, in fact, a recognition that changed times required the adoption of new paradigms of security and legitimacy. Indeed, Vorster was willing to go further still and abandon the racial bonds of the white redoubt: he reconceptualised the category of ‘whiteness’ in national rather than racially supremacist terms, trading in the anchor of ‘European’ that had featured so prominently in Verwoerd’s ideological legacy for the unlikely identity of ‘African’”

Contudo, as iniciativas de Vorster de coexistência da África do Sul com os Estados negros recém independentes nas proximidades das suas fronteiras, em especial a sua política de “*détente*”, foram de curta duração. O desaparecimento foi causado principalmente pelo colapso da iniciativa conjunta sul-africana-zambiana na Rodésia, e pela intervenção da África do Sul na Guerra Civil Angolana (ver Figura 23). A África Austral entrava, portanto, em um período de conflito, em rápida escalada, com as seguintes potências externas ativamente envolvidas: a União Soviética e Cuba, no campo militar; e as potências ocidentais na frente diplomática (GELDENHUYS, 1984, p.39).

Figura 23 – Cronologia da participação da África do Sul na Guerra Civil Angolana

CRONOLOGIA DA PARTICIPAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL NA GUERRA CIVIL ANGOLANA

Principais eventos na Guerra Civil de Angola, com o envolvimento da África do Sul, em paralelo aos eventos domésticos e internacionais, entre 1961 e 2002,



Fonte: O autor, 2021. A partir de CAMPBELL, 2013; SAHO, 2015b.

O contexto de transição de Vorster para Botha era, portanto, de tensão. Isto ocorria porque não havia ainda uma resolução para a guerra civil na Rodésia e para a Guerra de Independência do Sudoeste Africano (também conhecida como *South African Border War*) (ver Figura 24), pelo contrário, os conflitos escalonaram.

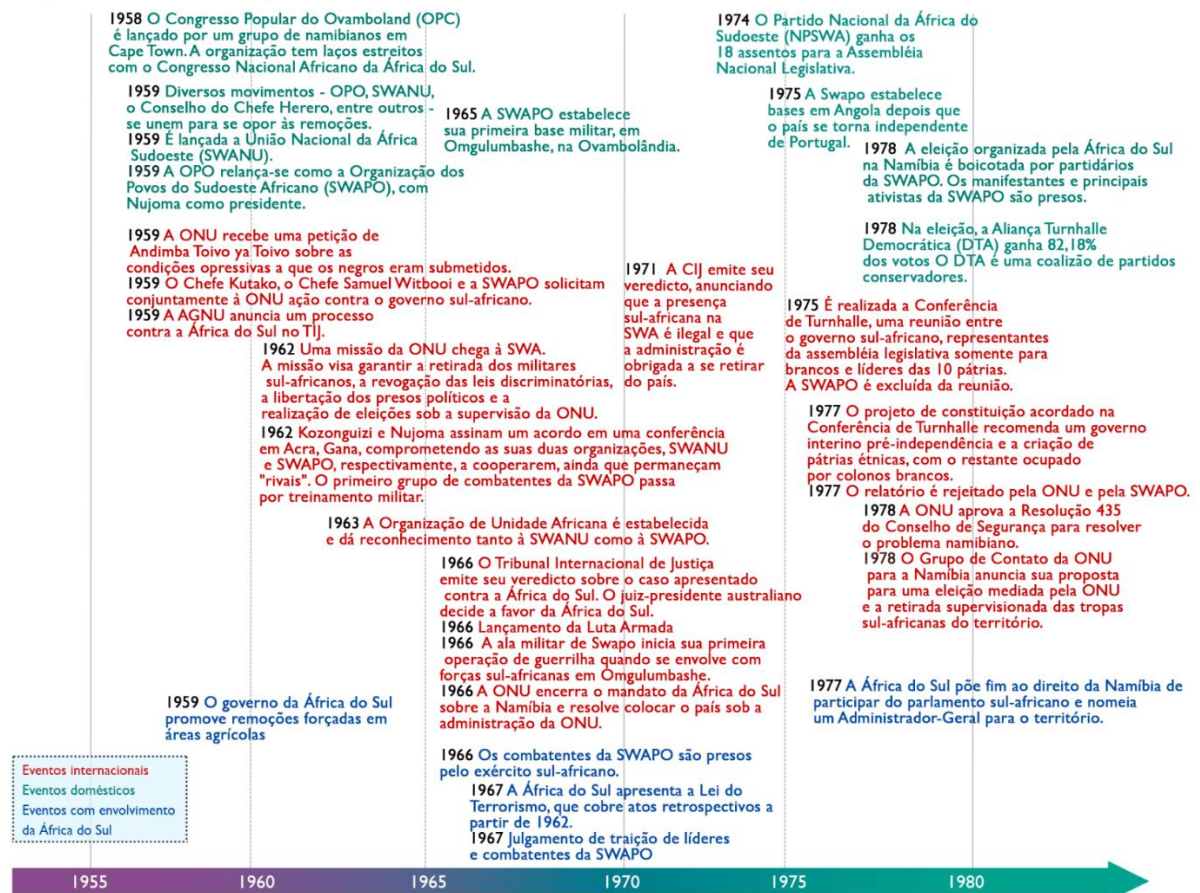
A África do Sul também teve que enfrentar a ameaça de sanções sobre o Sudoeste Africano, já que a iniciativa de resolver o conflito por meio diplomático teve repetidas

dificuldades. E, por fim, o que agravou ainda mais a situação da África do Sul foi o fato do cordão sanitário em seu entorno regional imediato ter se rompido. Esse rompimento ocorreu frente à independência de Angola e Moçambique, que adotaram regimes antagônicos em relação à África do Sul (GELDENHUYS, 1984).

Figura 24 - Cronologia da ocupação sul-africana do Sudoeste Africano (1955-1980) – (II)

CRONOLOGIA DA OCUPAÇÃO SUL-AFRICANA DO SUDOESTE AFRICANO (SOUTH WEST AFRICA), ATUAL NAMÍBIA (II)

Principais eventos durante a ocupação sul-africana do sudoeste africano, entre 1955 e 1980



Fonte: O autor, 2021. A partir de SAHO, 2015a.

Frente a tal conjuntura, Botha deu ênfase, em seu governo, na criação de uma estratégia defensiva, para a salvaguarda da posição hegemônica da África do Sul na África Austral. Nesse período, os militares adquiriram uma enorme influência no processo de formulação da política externa. Um vislumbre disso é o fato de P. W. Botha ter acumulado o cargo de Primeiro-Ministro com o de Ministro da Defesa até 1980. E os serviços de segurança do *Bureau of State Security* foram reestruturados e renomeados em *Department of National Security*, passando a estar também sob o controle direto do Primeiro-Ministro (JAMINE, 2009).

Em 1977, as chefias militares sul-africanas apresentaram o *White Paper on Defense* (Livro Branco de Defesa), documento que apelava à necessidade de se dar uma resposta adequada ao *total onslaught*⁶⁰. De acordo com este documento era necessário adotar uma “estratégia total”, que ficou conhecida como *Total National Strategy* (TNS), para enfrentar a ameaça do *total onslaught*. Para tal, era necessária a mobilização dos recursos econômicos, políticos e militares para que, simultaneamente, se pudesse defender e avançar com os interesses do regime, seja a nível interno, seja externo. O documento identificava, portanto, a necessidade de manter um balanço militar relativo aos Estados da África Austral, e apontava para a urgência de uma ação econômica em relação às áreas de transportes e serviços, distribuição e telecomunicações para promover uma colaboração econômica e política entre os Estados da África Austral (HANLON, 1986)

Ou seja, de forma geral, o governo sul-africano demonstrava uma dupla posição no que diz respeito à política regional. De um lado, tratava da necessidade de manter uma supremacia militar relativamente aos Estados vizinhos, por meio de uma política de desestabilização, e por outro lado, visava estabelecer relações de colaboração política e econômica com os Estados da região. Dessa forma, o cenário da relação da África do Sul com o seu entorno regional foi modificado na década de 1980.

No tocante à política de desestabilização, um primeiro episódio ocorreu no Lesoto, país localizado no interior do território sul-africano, que entre os anos de 1982 e 1985 foi alvo de ataques provenientes das forças armadas sul-africanas no combate a membros do ANC. Após a independência do Zimbábue em 1980, Moçambique se transformou no ponto focal da estratégia de desestabilização do regime sul-africano. Isto porque o governo da Frente pela Libertação de Moçambique (FRELIMO), em Moçambique, era tido como o maior intermediário das atividades do ANC e da possível entrada de guerrilheiros na África do Sul. Assim, o governo sul-africano disponibilizou recursos para apoiar a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), com o objetivo de desencorajar o apoio de Moçambique ao ANC. Em 1984, no acordo de Nkomati, Moçambique aceitou expulsar o ANC do país em troca do fim do apoio sul-africano à RENAMO (KLOTZ, 1995).

⁶⁰ Este conceito de *total onslaught* emerge no seio da política sul-africana por volta de 1973 nos setores mais radicais das forças armadas sul-africanas. Nas palavras do General General Magnus Malan: “A ofensiva total é uma luta ideologicamente motivada e o objetivo é a imposição implacável e incondicional da vontade do agressor ao Estado alvo. O inimigo utiliza todos os meios à sua disposição. A ofensiva não é apenas militar: é política, diplomática, religiosa, psicológica, cultural, econômica e social. A África do Sul está hoje (...) envolvida na guerra total. A guerra não é apenas uma área para o soldado. Todos estão envolvidos e têm um papel a desempenhar” (GRUNDY, 1986, p. 11)

Contudo um grande revés para a TNS ocorreu em 1988, quando tropas do regime sul-africano foram derrotadas em Angola e se retiraram do país. Além disso, um acordo de armistício em dezembro de 1988 entre Angola, Cuba e África do Sul abriu caminho para a independência do Sudoeste Africano (ver Figura 25) (MUTAMBIRWA, 1989, p. 109).

Figura 25 - Cronologia da ocupação sul-africana do Sudoeste Africano, Atual Namíbia (III)

CRONOLOGIA DA OCUPAÇÃO SUL-AFRICANA DO SUDOESTE AFRICANO (SOUTH WEST AFRICA), ATUAL NAMÍBIA (III)

Principais eventos durante a ocupação sul-africana do sudoeste africano, entre 1980 e 1990



Fonte: O autor, 2021. A partir de SAHO, 2015a.

O cenário de isolamento internacional, das sanções e de aumento dos gastos militares levou a África do Sul a uma recessão econômica, durante a década de 1980. Segundo Pereira (2008) essa recessão pode ser explicada a partir de três acontecimentos. O primeiro se deu pela queda dos preços do ouro, entre 1981 e 1985, o que reduziu as receitas cambiais e prejudicou a lucratividade das minas de ouro. Essa queda, que afetou também outras matérias-primas, levou a um declínio das exportações e a uma desvalorização da moeda sul-africana (*rand*), ao mesmo tempo em que causava também reduções drásticas nos ingressos orçamentários. Em segundo lugar, as despesas orçamentárias necessárias para manter em funcionamento o regime do

Apartheid tornavam-se exorbitantes. Piorando ainda mais esse quadro, o isolamento cada vez maior do país, tanto no plano internacional, como no regional, após a independência de Angola, de Moçambique e do Zimbábue, além das despesas militares e das despesas com a manutenção do aparato estatal de segurança, tornaria o sistema insustentável. Por fim, devem-se considerar as sanções financeiras impostas à África do Sul. A crise da dívida de 1985 levou a uma retirada generalizada de crédito. Pouco depois, o país foi obrigado a declarar moratória de seu serviço de dívida. Em 1989, a recessão estava instalada, só vindo a ter fim em 1993 (PEREIRA, 2008).

Ainda no contexto da segunda metade da década de 1980, Botha inicia uma série de concessões às minorias sul-africanas, nas primeiras demonstrações de fragilidade do regime do *Apartheid*. Em abril de 1985, foram revogadas as leis que proibiam casamento e relações sexuais entre pessoas de diferentes raças. No mês seguinte, caiu a proibição de pessoas de raças diferentes pertencerem ao mesmo partido. Em abril de 1986, o governo promulgou leis que eliminavam restrições ao movimento, residência e emprego de negros em áreas brancas. Em julho de 1986, as leis do passe foram revogadas, criando-se um mesmo documento de identidade para todos os cidadãos sul-africanos (BRAGA, 2010).

Em 1989, F.W. De Klerk assume a presidência devido aos problemas de saúde de Botha. Dentre as suas principais iniciativas, destacam-se a libertação dos prisioneiros políticos e a legalização dos partidos. Em outubro de 1989, o governo da África do Sul legalizou o ANC, o PAC e o Partido Comunista Sul-Africano (SACP) e encerrou as restrições para a *United Democratic Front* (UDF)⁶¹ e outros grupos internos. Mesmo com tantas mudanças, o desmanche da máquina segregacionista do *Apartheid* foi uma estratégia de F.W. de Klerk para manter a elite branca no poder, mesmo diante de tais concessões. O governo F.W. de Klerk procurou um acordo com o ANC para atrair novamente o capital estrangeiro e permitir o crescimento econômico (MARX, 1992, p.229).

Em menos de dois anos, a liderança de De Klerk permitiu que fosse suspenso o Estado de exceção como um todo e foi promovida a repatriação dos exilados e promulgada a revogação das principais legislações de sustentação do regime do *Apartheid*. Dentre estas, destacam-se a revogação do *Reservation of Separate Amenities Acts*, do *Group Areas Act*, dos *Land Acts* e do *Population Registration Act*, além da abolição dos estatutos das *homelands*. Essas medidas

⁶¹ Motivada pela insatisfação popular diante da nova Constituição, que continuava a excluir a participação política de negros, a sociedade civil sul-africana se articulou para fundar o *United Democratic Front* (UDF), uma aliança de organizações antiapartheid representando milhões de pessoas (United Nations, 1994, p.34).

possibilitaram, então, um jogo cooperativo entre o governo e as forças de oposição e se sobrepuseram a qualquer plano de perpetuação da minoria branca no poder (PEREIRA, 2008)

Inicialmente, contudo, o processo de transição não foi necessariamente pacífico. De 1990 até as eleições de 1994, o país passou por diversas turbulências sociais, com a iminência de uma guerra civil e o governo mostrava-se favorável a responsabilizar Mandela pela escalada da violência. Como apontaram Klotz (1995) e Marx (1992), a estratégia derradeira dos africanos era alimentar a violência social e, em um contexto de guerra civil, suspender as negociações com o ANC (Klotz, 1995; Marx, 1992). No entanto, o caminho para a abertura foi inevitável. Em abril de 1991, o ANC e o PAC anunciaram o acordo para formar uma “frente patriótica” e liderar a democratização da África do Sul (BRAGA, 2010).

No plano internacional, a ascensão de De Klerk ocasionou o declínio definitivo das elites militaristas na condução da política externa da África do Sul. A criação do Departamento de Relações Exteriores (na sigla DFA, em inglês) como principal orientador da política externa produziu mudanças na tomada de decisões, embora sem um projeto imediato claro. A alta pressão em todas as frentes continha ações para um retorno à manutenção do status quo regional. As elites que conduziam a política externa sul-africana buscavam assegurar a continuidade de seu poder político e econômico no inevitável processo de transição interna (DU TOIT, 2001).

Dentro da nova postura que desenhava uma estratégia cooperativa, a administração de De Klerk obteve a recuperação da credibilidade internacional do governo e a recomposição das relações externas do país. Na política para o seu entorno regional, o início das mudanças esteve associado ao abandono da política de desestabilização. A indicação mais visível de tais mudanças na política regional foram as negociações bem sucedidas em torno da independência da Namíbia e por meio da retirada das tropas cubanas de Angola. A principal razão para esta mudança de postura, nas palavras de Döpcke (1998), foi

(...) a transformação do ambiente internacional (o fim da Guerra Fria), e, como consequência, tanto o colapso da figura ideológica, que servia como justificativa para as agressões sul-africanas (o anticomunismo), quanto às pressões das superpotências sobre os seus clientes no sentido de resolverem os conflitos regionais pacificamente. A transposição do poder militar no sul de Angola teria sido outro fator decisivo para a retirada sul-africana. O impacto causado pelo número elevado de soldados brancos mortos na guerra em Angola sob a sociedade branca sul-africana, as campanhas contra o serviço militar obrigatório e os imensos custos da guerra, num momento em que a África do Sul chegou a sofrer, crescentemente, sanções e vivia uma crise econômica, igualmente exerceram grande peso. Contribuiu, também, a ampla resistência de grande parte da sociedade namibiana contra a ocupação pela África do Sul (DÖPCKE, 1998, p. 144).

Em síntese, no âmbito regional, a relação conflituosa existente entre Pretória e o seu entorno regional imediato trouxe consequências para os países que sofreram algum tipo de intervenção sul-africana. De fato, a busca em adequar a região à continuidade do *apartheid* foi um dos fatores que corroborou com o subdesenvolvimento dos países da região, uma vez que a política de desestabilização regional os tornou Estados fragilizados, caracterizados por intermináveis guerras civis, e pela dificuldade em romper com a pobreza (AHWIRENG-OBENG; MCGOWAN, 1998).

5.2.3 Mapeamento das iniciativas regionais da África Austral e do continente africano durante o regime do *Apartheid*

Após essa contextualização das orientações da Política externa ao longo de todo o regime do *Apartheid*, serão mapeadas nas subseções seguintes aquelas que foram as principais iniciativas regionais que foram desenvolvidas lado a lado a esse momento de isolamento internacional da África do Sul, que foi também marcado por nova redefinição da sua política externa para o seu entorno regional imediato.

Em grande medida, essas iniciativas ocorreram em um contexto de constante disputa entre uma África do Sul que, a todo custo, não queria perder a sua relevância hegemônica em seu entorno regional e os demais países do continente africano – em especial, os países da África Austral – que se mobilizavam em alianças, conferências e outras iniciativas regionais. Esses países articulavam-se, portanto, tanto com o objetivo de reduzir a dependência econômica em relação à África do Sul como, também, para denunciar o regime do *apartheid* regional e internacionalmente, reforçando o isolar diplomático da África do Sul.

5.2.3.1 - Organização da Unidade Africana (1963-1999)

Estabelecida em 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA)⁶² foi o resultado de um processo de negociação entre os líderes dos países africanos independentes naquele ano para que suas diferenças políticas fossem apaziguadas em prol do objetivo comum de extirpar o colonialismo da África.

⁶² A OUA existiu até 2001 quando foi substituída pela União Africana a partir do argumento de que o contexto que motivou a criação da antiga organização havia se transformado muito e que, portanto, um novo arranjo institucional era necessário para lidar com as questões atuais (DÖPCKE, 2002).

Antes do estabelecimento da organização, convém ressaltar que os países africanos estavam divididos entre o Grupo de Casablanca e o Grupo de Monróvia. O primeiro deles, formado pela República Árabe Unida – nome dado à união política entre Egito e Síria que existiu de 1958 a 1961 sob a presidência de Gamal Abdel Nasser –, Gana, Guiné, Líbia, Mali e Marrocos, era considerado mais radical por ser favorável à integração política entre os Estados africanos. Os chefes de Estado dos países que o compunham eram em sua maioria socialistas, Pan-africanistas e engajados no Movimento dos Não Alinhados (NAM)⁶³, defendendo o desenvolvimento econômico centralizado, o estabelecimento de um sistema de defesa comum no continente e a valorização da cultura africana. Já o Grupo de Monróvia, formado pelas antigas colônias francesas além de Nigéria, Etiópia, Libéria, Serra Leoa, Somália, República do Congo e Tunísia, defendia uma integração mais flexível entre os países africanos que não gerasse perdas de soberania e que permitisse a participação voluntária em termos culturais e econômicos. Esse grupo enxergava no discurso integracionista do Grupo de Casablanca uma tentativa de influenciar a política interna dos demais países africanos e, além do mais, defendia a manutenção das fronteiras nacionais conforme elas se encontravam no momento da independência para evitar disputas, bem como a continuidade das relações com as antigas metrópoles (ASANTE; CHANAIWA, 2010).

Foi em meio a tal contexto de emancipação e afirmação política que tomou força, principalmente por volta de 1958, o movimento pan-africano. Este culminou com a adoção da Carta da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1963. A OUA que emergiu dessas duas facções foi um esforço de conciliação conduzido pelo Imperador da Etiópia, Haile Selassie, que convenceu os presidentes dos 32 países independentes a se reunirem em Adis Abeba, em 25 e 26 de maio para constituição da Organização (KI-ZERBO, 1972).

A Organização da Unidade Africana perseguia os seguintes objetivos: o combate ao colonialismo, a defesa do pan-africanismo e o combate ao apartheid. A Organização da Unidade Africana visava incrementar a cooperação entre os seus membros, estabelecer a unidade e a solidariedade dos Estados africanos, defender a integridade territorial, a independência e a soberania e seus membros. Ela atuou na economia, na defesa, na segurança coletiva e na cultura (ASANTE; CHANAIWA, 2010; KODJO; CHANAIWA, 2010).

⁶³ Movimento lançado na Conferência de Bandung em 1955, organizada pelos presidentes da Iugoslávia, da Índia e da Indonésia, no qual os países que dele participaram adotaram uma posição de neutralidade positiva na Guerra Fria, ou seja, a possibilidade de negociar com os dois blocos em conflito de acordo com interesses internos (WESTERN, 1997).

O princípio de combate ao *Apartheid* foi notável logo ao início da criação da OUA, visto que a organização, imediatamente após a sua fundação, somou a sua voz aos apelos internacionais para o isolamento diplomático da África do Sul, solicitando aos Estados membros que rompessem ou se abstivessem de estabelecer laços diplomáticos com a República da África do Sul (GELDENHUYS, 1984).

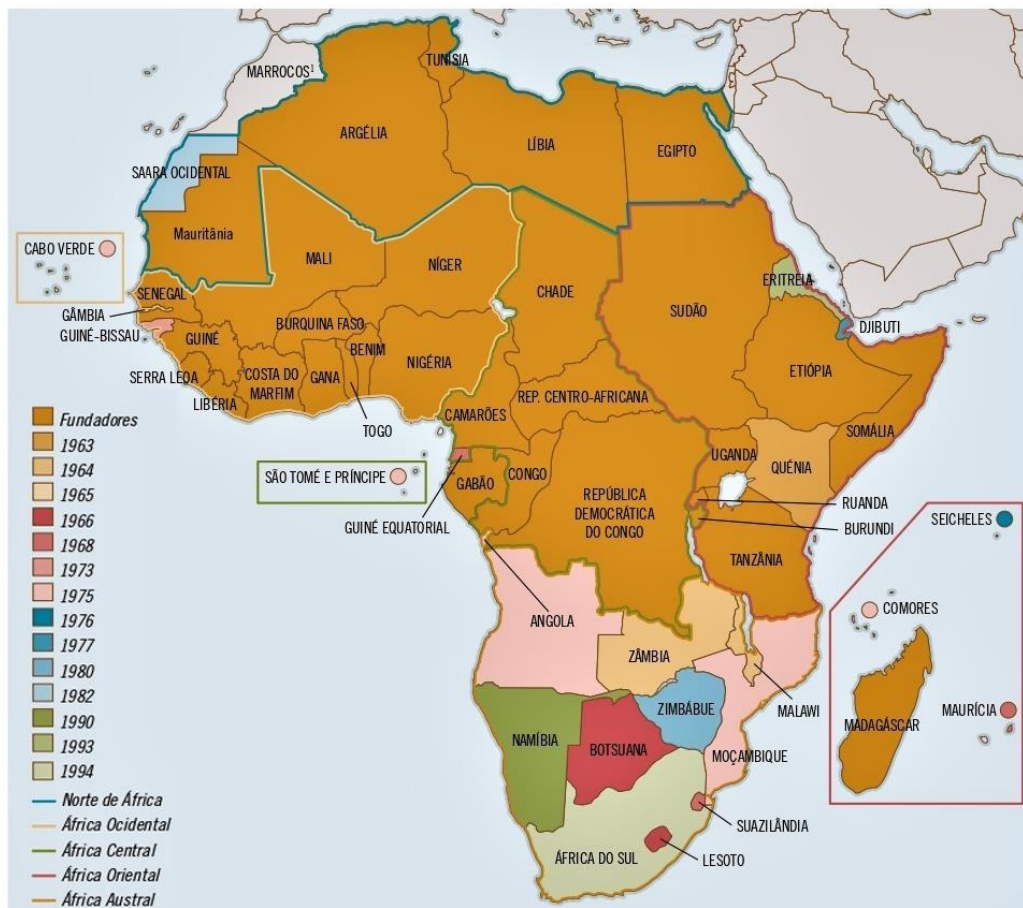
Por sua vez, a Carta da Organização da Unidade Africana foi definida como uma carta de libertação, posto que as verdadeiras preocupações dos Estados africanos nela contidas, eram relativas à unidade africana, à não-interferência nos assuntos internos dos países tomados individualmente, e à libertação, não só do sistema colonial como também do neocolonial. Esta perspectiva fez com que a Carta da Organização da Unidade Africana fosse constantemente criticada como sendo nada mais que uma formulação de direitos dos Chefes de Estado, uma institucionalização de um sindicato de presidentes africanos, cuja tarefa principal seria a normalização das relações de seus membros. Cabe salientar, no entanto, que, antes mesmo da criação da OUA, a questão dos direitos humanos já vinha sendo discutida (DIALLO, 2006).

Os órgãos que compunham a OUA eram: a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo; o Conselho dos Ministros; o Secretariado Geral; a Comissão de Mediação, de Conciliação e de Arbitragem. Além destes órgãos havia as comissões especializadas, tais como a Comissão Econômica e Social; a Comissão de Educação, da Ciência, da Cultura e da Saúde; e por fim, a Comissão da Defesa. A presidência da Organização cabe ao mandatário do país anfitrião da reunião do ano seguinte (SAHO, 2011e).

Figura 26 – Cronologia da admissão de Estados-Membros à OUA e UA

Cronologia da admissão de Estados-Membros à OUA

Membros da Organização da Unidade Africana, por ano de admissão, entre 1963 a 1994



¹ Em 1984, o Marrocos deixou a OUA após a admissão do Saara Ocidental e retornou à União Africana apenas em 2017

Fonte: OBSERVARE, 2010, adaptado pelo autor.

Uma das principais conquistas da OUA foi seu incentivo ao desenvolvimento de comunidades econômicas regionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, a Comissão Coordenadora de Desenvolvimento da África do Sul (SADCC), a Área de Livre Comércio do Norte da África e a Comunidade Econômica da África Central dos Países dos Grandes Lagos. Eventualmente, tentativas de criar um órgão continental para o desenvolvimento econômico levaram à criação da Comissão Econômica Africana através de um tratado assinado em Abuja, Nigéria, em 1991 (SAHO, 2011f).

Para contrabalançar a sua ausência na organização e o seu isolamento no continente, a África do Sul buscou criar iniciativas diplomáticas, com respaldo militar, que pudessem lhe trazer algum protagonismo e hegemonia no continente africano, em especial na região da África Austral, como veremos adiante.

5.2.3.2 A tentativa de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (1970)

Como parte integrante da ofensiva diplomática sul-africana do *outward moment*, lançada pelo Primeiro-Ministro sul-africano Voster, em 1967, Pretória tentou atrair o Brasil, a Argentina e o Chile para a constituição de um tratado militar voltado para a defesa do Atlântico Sul. Esta iniciativa sul-africana foi uma demonstração de sua diplomacia para tentar dirimir o crescente isolamento que o país enfrentava por parte da comunidade internacional e pelos estados africanos, especialmente no âmbito das Nações Unidas (JAMINE, 2009).

Oficialmente, a iniciativa foi apresentada pela primeira vez em Pretória, em 1969, e consistia em estabelecer um pacto militar, de franca inspiração na OTAN, para promover a defesa do hemisfério do Sul contra a expansão comunista. Conforme aponta Penna Filho (2003), Pretória lançou duas versões do seu plano:

A primeira versão previa a associação de quatro países do hemisfério sul (Brasil, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia, que depois seria reforçada com a entrada de novos membros) [...] a segunda versão, a qual desmembrava o ambicioso projeto em dois, buscando negociações, em separado, pela África do Sul com a Austrália e Nova Zelândia, aproveitando-se, inclusive, dos laços históricos que ligavam aqueles três países e que remontavam à sua integração no âmbito da Commonwealth britânica, por um lado; e, por outro, com os países banhados pelo oceano Atlântico, com ênfase na Argentina e no Brasil. A iniciativa sul-africana seria denominada, possivelmente, de Pacto do Atlântico Sul ou, como ficou mais conhecida posteriormente, Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (PENNA FILHO, 2003, p. 3-4).

Os principais argumentos da África do Sul para a criação da OTAS eram baseados em três preceitos gerais. O primeiro reside na necessidade de se opor à influência soviética no Atlântico, tendo o projeto recebido a aceitação na Argentina militarizada no início da década de 1980 e ávida por retomar as Ilhas Malvinas para o seu controle. O segundo, motivado pelo envolvimento cubano em Angola. E o terceiro, como mecanismo de proteção das rotas de petróleo que percorriam o Atlântico Sul (JAMINE, 2009).

Entre 1969 e 1980, durante diversos encontros diplomáticos e exercícios entre as Forças Navais do Brasil e da África do Sul e da Argentina e da África do Sul, Pretória buscou tratar informalmente da iniciativa para a formação deste Pacto. Contudo, em nenhum momento as diplomacias brasileiras e argentinas se prontificaram a confirmar o envolvimento oficial ou um interesse real na formação de uma OTAS. A criação da organização também ficou comprometida graças à posição das grandes potências, visto que tanto os EUA, como o Reino Unido não viam com bons olhos a projeção militar de países do Hemisfério Sul no Atlântico (PENNA FILHO, 2003, p. 33).

No início da década de 1980, uma série de fatores convergiu para dar fim definitivo à ideia da criação de um Pacto Militar no Atlântico Sul. Um primeiro, foi em razão do litígio entre a Argentina e o Chile sobre a fronteira dos Andes meridionais. Em seguida, em 1982, a Guerra das Malvinas colocou a aliança entre as ditaduras do Cone Sul e do Brasil em dificuldades. Enquanto o Brasil exibiu sua neutralidade perante os beligerantes, o Chile apoiou abertamente o Reino Unido (ALENCASTRO, 2019, p.24).

Na contramão dos planos sul-africanos, o Brasil apresentou, portanto, em 1986 a proposta da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁶⁴, cujo objetivo principal era justamente o contrário do proposto por Pretória. Buscava-se promover a cooperação internacional, desmilitarizar e desnuclearizar o Atlântico Sul. E dar protagonismo aos países sulamericanos e africanos banhados pelo oceano.

5.2.3.3 O movimento dos “Estados da Linha da Frente” (1975)

Os “Estados da Linha da Frente” (FLS, na sigla em inglês) constituíam uma aliança de países africanos, que se articulou desde os anos 1960, se estendendo até o início dos anos 90. Em 1975, os Chefes de Estado de Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique criam oficialmente os Estados da Linha de Frente (FLS). Os FLS nascem como um fórum de cooperação entre os Estados, sem ser uma instituição formal, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul (SCHÜTZ, 2014).

Os objetivos primordiais do movimento eram combater o *apartheid* na África do Sul e apoiar os movimentos de libertação nacional na África Austral. Desde então, esses objetivos mudaram para se concentrar na ênfase atual, que é a integração socioeconômica na era pós-independência. Isto levou os FLS a consolidarem uma base de negociação mais forte nos fóruns globais e gerou benefícios mútuos, sob a forma de um crescimento e desenvolvimento acelerados (GWARADZIMBA, 1993).

Omari e Macaringue (2007) argumentam, no entanto, que os FLS foi precedido de diversos agrupamentos regionais que apesar de divergirem de tamanho, foco e estrutura, possuíam objetivos semelhantes, como, liberdade política e econômica regional. Os três

⁶⁴ Em 27 de outubro de 1986, com a proposta do Brasil foi adotada a Resolução n.º. 41/11 que estabelece a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, com 124 votos a favor e oito abstenções (Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Alemanha) e um voto contrário dos EUA (JAMINE, 2009).

acordos mais importantes que precederam os FLS foram, 1) Movimento Pan-Africano de Liberdade para a África Oriental, Central e Austral e o Movimento Pan-Africano de Liberdade para a África Oriental e Central; 2) A Conferência de Países Africanos do Leste e do Centro (CECAC)⁶⁵; e 3) o *Mulungushi Club*⁶⁶.

Schütz (2014) aponta que, apesar das similaridades entre os FLS e outras organizações, os FLS possuíam características que o diferenciavam das demais. Ao contrário das organizações anteriores, os FLS possuíam reconhecimento internacional tendo mandato na OUA e na ONU e trabalhava com a Grã-Bretanha, o que reforçava seu prestígio. Houve a criação do Comitê de Segurança e Defesa Interestatal, que visava a coordenação de políticas de segurança dos países membros, tanto em nível individual quanto coletivo e as discussões do Comitê não se limitavam à política (SCHÜTZ, 2014).

Em suma, a criação dos FLS foi um feito importante para a região, por ter marcado o início da coordenação dos Estados na sua oposição aos regimes de minoria branca. Devido à força do regime sul-africano, as primeiras ações dos FLS visaram os elos mais fracos, ou seja, o regime rodesiano e a questão do Sudoeste Africano (atual Namíbia), como a vertente política da região no combate aos regimes segregacionistas (JAMINE, 2009).

5.2.3.4 A proposta da Constelação de Estados Sul Africanos – CONSAS (1979)

Dez anos após o fracasso da OTAS, o Primeiro-Ministro sul-africano P.W. Botha propôs, em 1979, a iniciativa nomeada de Constelação de Estados sul-africanos (CONSAS), com o objetivo de consolidar a hegemonia sul-africana na região da África Austral e sendo a face diplomática da sua *Total National Strategy*.

O estabelecimento de uma constelação de Estados estava previsto na própria *Total National Strategy* sul-africana. Um dos pontos da TNS estabelecia a implementação pacífica da Constelação de Estados da África Austral, com respeito pelas culturas, tradições e ideias de

⁶⁵ A CECAC é lançada por iniciativa da Tanzânia e da Zâmbia, pois acreditavam que a OUA não era capaz de lidar com as questões mais específicas da África Austral. Entre as contribuições mais significativas da CECAC está o Manifesto de Lusaka e a Declaração de Mogadishu, que lançaram estratégias alternativas para os países independentes da África Austral, condenando a adoção de regimes de minoria branca (SCHÜTZ, 2014, p. 74).

⁶⁶ O Clube Mulungushi foi o precursor dos Estados da Linha de Frontline. Antes da independência de Moçambique e Angola em 1975, a Tanzânia estava virtualmente isolada como uma sociedade que apoiava a autodeterminação. Em um esforço para mobilizar líderes para apoiar a libertação, o Clube Mulungushi (nomeado após o local de sua primeira reunião, Mulungushi, Zâmbia) envolveu os chefes de estado da Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zaire (CHACHAGE; CASSAM, 2010).

cada uma das partes, incluindo os Bantustões. Diante disso, a África do Sul propunha o estabelecimento de uma organização política e econômica dos Estados da região Austral. (JAMINE, 2009).

Uma das características mais notáveis da estratégia da CONSAS era a forma mais sutil com a qual a base ideológica da aliança proposta foi sendo definida. Os planejadores estratégicos da África do Sul reconheceram, à época, que provavelmente não seria possível ganhar muito apoio direto para as políticas do *apartheid*. Mas, por outro lado, calculavam que pelo menos algumas das lideranças dos estados africanos poderiam ser conquistadas para uma aceitação comum da proposta de que "uma ordem marxista não fornecerá as soluções para os formidáveis problemas da África" (CEA, 1980).

Ademais, no nível interno a constelação era vista como potencial fortificador do regime sul-africano. Ao propor a criação de uma aliança que teria como membros, em igualdade de circunstâncias os Estados da região e os Bantustões independentes, a África do Sul buscava obter tacitamente o reconhecimento dos Bantustões por parte dos Estados vizinhos. Ou seja, se os Estados da região reconhecessem os Bantustões, haveria maior pressão para que os demais países da comunidade internacional também os reconhecessem. Por seu turno, caso houvesse esse reconhecimento, ele equivaleria a uma legitimação internacional da política do *apartheid*, da qual a criação dos Bantustões era um pilar fundamental. Com isso, esses objetivos se juntaram aos demais, de caráter econômico e de segurança (JAMINE, 2009, p. 59).

Em termos de segurança, Botha pretendia por meio da CONSAS, reconstruir o *cordon sanitaire* que tinha protegido o território sul-africano até 1975. Controlando economicamente os Estados vizinhos, conseguiria retirar apoios ao ANC e ao PAC, obtendo simultaneamente, uma diminuição das críticas ao *apartheid*. Para além da própria segurança interna, a África do Sul considerava útil a constelação, pois seria um meio de reverter ou impedir o crescimento dos movimentos socialistas da região e legitimar o regime e suas políticas, mantendo os regimes da Namíbia e da Rodésia (DÖPCKE, 1998).

O insucesso da iniciativa, no entanto, se deu principalmente pela categórica recusa daqueles Estados que dependiam economicamente da África do Sul, como os *BLS-states* (Botsuana, Lesoto e Suazilândia) e com a posterior fundação da *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), em 1980, como uma iniciativa de integração, promovida por parte dos Estados da Linha de Frente (FLS), que rapidamente frustrou o novo regionalismo dominado pela África do Sul. Com a SADCC, surgiu uma proposta de cooperação econômica que se dirigiu explicitamente contra a dominação econômica do subcontinente pela África do

Sul, e cujos objetivos de cooperação e coordenação de desenvolvimento foram vistos como parte integral da luta contra o regime do *apartheid* (DÖPCKE, 1998).

5.2.3.5 A Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral – SADCC (1980)

Conseqüentemente, influenciados pelos diálogos iniciados por meio do Fórum dos Estados da Linha de Frente (FLS), a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Coordination Conference*, sob a sigla SADCC, em inglês), foi estabelecida em 1980 por nove estados⁶⁷. Com a SADCC, surgiu uma proposta de cooperação econômica que se dirigiu explicitamente contra a dominação econômica do subcontinente pela África do Sul, e cujos objetivos de cooperação e coordenação de desenvolvimento foram vistos como parte integral da luta contra o regime do *apartheid* (DÖPCKE, 1998).

É possível argumentar ainda que a criação da SADCC foi uma resposta política imediata à Constelação de Estados Sul-Africanos da África do Sul (CONSAS), criada em 1979 para tentar consolidar a hegemonia sul-africana sobre a sub-região. A SADCC era uma organização mais formal do que os FLS e o seu principal objetivo era harmonizar o desenvolvimento entre os países da África Austral, ao mesmo tempo em que apoiavam as lutas de libertação nacional (MAASDORP, 1985).

Visando alcançar os objetivos nacionais por meio da ação regional, cada Estado membro assumiu a responsabilidade de coordenar um ou mais setores da economia considerados essenciais para o desenvolvimento e alcance dos objetivos acordados na Declaração de Lusaka. Os projetos da SADCC, portanto, eram acordados e negociados entre os doadores e o Estado membro na qual o projeto era implementado (JAMINE, 2009). Cada Estado membro era responsável por coordenar um setor específico (ver Figura 27).

⁶⁷ Os Estados-Membros fundadores foram: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, República Unida da Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue

Figura 27 - Distribuição de Responsabilidades por Setores aos Estados da SADCC, 1980

Distribuição de Responsabilidades por Setores aos Estados da SADCC

Distribuição das responsabilidades da SADCC, por setores temáticos e Estado-membro responsável pela coordenação, em 1980



Fonte: Hanlon, 1986.

Essa coordenação envolvia propostas de políticas e estratégias para cada âmbito, a monitoração dos progressos e a apresentação de relatórios ao Conselho de Ministros da SADCC. Segundo MURAPA (2002), o sucesso de cada setor foi distinto e, entre os motivos para isso, se destacam a capacidade humana e de capital, o empenho e a capacidade de cada país obter doações financeiras.

É importante contrastar, portanto, algumas das diferenças entre a proposta da CONSAS e a SADCC, especialmente no tocante aos respectivos contextos econômicos, conforme demonstrado a seguir (Quadro 6):

Quadro 6 – Comparação entre panoramas econômicos da CONSAS e SADCC

CONSAS	SADCC
<i>Panorama Econômico</i>	
A África do Sul passava naquele momento por um “ <i>boom econômico</i> ”; no entanto, a afluência não era compartilhada por todos os potenciais Estados membros da CONSAS	A SADCC se formou no contexto de graves dificuldades econômicas na maioria dos Estados membros da SADCC.
O principal foco dos programas econômicos era o desenvolvimento por meio de uma maior disseminação da atividade econômica e da promoção dos setores de manufatura e comércio.	O desenvolvimento do transporte e das comunicações era a principal área de atividades econômicas.
Os programas econômicos foram financiados em grande parte por fundos locais, tanto públicos como privados.	Em grande parte dependente da ajuda externa para financiar os programas econômicos;

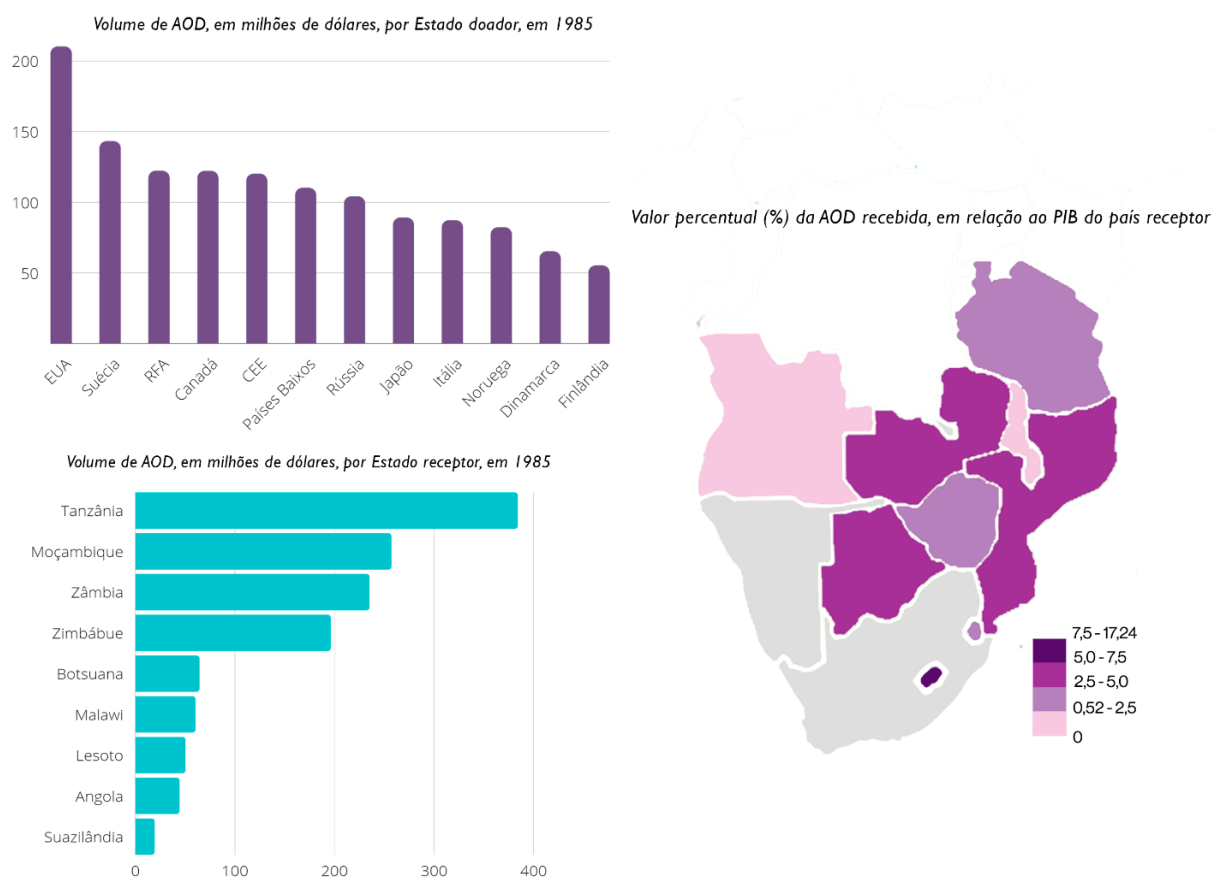
Fonte: O autor, 2020. A partir de GELDENHUYS, 1981.

Tendo em vista este panorama, os países da SADCC buscaram atrair ajuda internacional para projetos com um componente regional, a fim de reduzir a dependência dos Estados membros em relação à África do Sul.

Nesse contexto, o ambiente político-econômico regional e a conjuntura internacional permitiram com que a SADCC obtivesse um apoio considerável de diversos doadores do Norte para os seus projetos (ver Figura 25), com destaque para os EUA e a Suécia (JAMINE, 2009).

Figura 28 - Principais fluxos de AOD dos Estados do Norte para os países membros da SADCC

PRINCIPAIS FLUXOS DE AOD DOS ESTADOS DO NORTE PARA OS PAÍSES MEMBROS DA SADCC



Fonte: O autor, 2022. A partir de dados de Ostergaard, 1989 ; Country Economy, 2022.

Um detalhe particularmente interessante dos dados da Figura 28 é o peso relativo dos valores doados – representados no mapa com o valor percentual (%) – para cada economia da SADCC, o que denota especialmente a vulnerabilidade econômica desses países do entorno regional sul-africano, visto que um fluxo moderado de AOD chegava a representar quase 17% do PIB de algumas das economias da SADCC, naquele contexto.

A SADCC só passou a se concentrar, portanto, com o objetivo mais amplo da integração regional após o fim do regime do *Apartheid* na África do Sul e, em parte, pela própria pressão dos doadores. Isto resultou, posteriormente, na adoção do Tratado Windhoek de 1992, pelo qual a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral foi transformada na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (ASIWAJU; BACH, 1999).

5.2.3.6 A transformação da SADCC em Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (1991-1992)

A transformação da SADCC em SADC representou uma ênfase na resposta às tendências internacionais por meio da mobilização dos próprios recursos, potencial e capacidade da região. Além disso, a mudança do cenário político internacional, com o fim da Guerra Fria, juntamente com o fim do *apartheid* na África do Sul, deslocou a ênfase internacional da temática da segurança político-militar tradicional para uma concentração em uma definição muito mais ampla de segurança, que incluía a segurança econômica, ambiental e social. Dessa maneira, o crescimento econômico e o desenvolvimento dentro de um paradigma econômico nitidamente neoliberal tornaram-se a nova força motriz ideológica que governou as decisões, também em nível regional (SCHOEMAN, 2009).

No âmbito regional, a evolução dos acontecimentos no plano político-econômico e militar contribuiu de forma decisiva para a pacificação das relações. O progressivo isolamento diplomático e econômico da África do Sul, o insucesso militar em Angola contribuiu para o fim da política de desestabilização sul-africana, o que tornou possível a aproximação que resultou na independência da Namíbia, permitindo com que o diálogo adquirisse importância central. Após a independência da Namíbia, a África do Sul perdeu o seu papel de centralidade no tocante às questões e aos atores do cenário angolano e no envolvimento com os outros Estados vizinhos (JAMINE, 2009).

Com as mudanças no cenário regional e internacional, os Chefes de Estado e de Governo da SADCC, reunidos em 1989, na Cúpula da SADCC, em Harare, Zimbabwe aprovaram o Comunicado Conjunto, a qual instruía o Conselho de Ministros a formalizar a SADCC por meio de um estatuto legal apropriado, tendo em conta a necessidade de substituir o Memorando de Entendimento da SADCC por um Acordo, Carta ou Tratado (SADC, 2017).

A transformação da SADCC de uma Conferência de Coordenação para uma Comunidade de Desenvolvimento (SADC) ocorreria, no entanto, apenas em agosto de 1992 em Windhoek, na Namíbia. A SADC foi formada com um mandato ampliado buscando uma maior integração econômica e política da sub-região. A organização se comprometeu com a criação de uma estrutura de interesse comum nas áreas de governança pública, defesa e segurança, desenvolvimento socioeconômico, o fortalecimento da solidariedade política regional e a garantia da paz e segurança mútuas. Ela colocou mais ênfase no aumento dos mercados dentro da sub-região e no fortalecimento dos laços econômicos entre os Estados membros da SADC e os atores externos (SADC, 2017).

5.3 Terceiro Momento - A África do Sul no pós-*apartheid* (1994-)

Neste terceiro momento de reconfiguração do entorno regional da África do Sul, serão apresentados em linhas gerais, quais os principais acontecimentos no período de transição do regime do *apartheid* para o período democrático. E, em seguida, serão destacadas as orientações da política externa da África do Sul para a região, desenvolvida pelos três primeiros governos democráticos da África do Sul, com maior ênfase dada ao governo de Nelson Mandela (1994-1999). Desta forma, um maior detalhamento das ações de política externa dos governos de Thabo Mbeki (1999-2008) e Zuma (2008-2018) será realizado no capítulo seguinte, onde serão analisadas as principais mudanças na política externa e na política de defesa de cada governo.

A derrocada do Regime do *apartheid* representou o fim de uma longa era de domínio branco na África do Sul. Contudo, após quatro décadas, os legados e consequências para o país foram muitos. Na dimensão doméstica, a sobrevalorização da população branca criou uma África do Sul dividida entre uma minoria rica e branca e uma maioria negra e pobre (LANDSBERG, 2012).

Em relação à dimensão regional, a relação conflituosa construída, ao longo do *apartheid*, entre Pretória e o seu entorno regional imediato, trouxe consequências para os países que já haviam sofrido intervenções ou desestabilizações por parte da África do Sul, frente à constante desestabilização do regime sul-africano e tendo passado por guerras civis, tornaram-se Estados fragilizados, com uma enorme dificuldade em romper com a pobreza (OTAVIO, 2018).

Apesar dos obstáculos e atrasos, uma constituição provisória foi concluída em 1993, pondo fim a quase três séculos de domínio branco na África do Sul e marcando o fim do domínio branco-minoritário no continente africano. Um conselho governamental provisório multipartidário de 32 membros foi formado com negros em sua maioria. Em abril de 1994, dias depois que o partido Inkatha Freedom suspendeu um boicote eleitoral, foi realizada a primeira eleição multirracial da república. O ANC obteve uma vitória esmagadora, e Nelson Mandela tornou-se presidente. Na ocasião, todos os sul-africanos legalmente elegíveis puderam votar pela primeira vez em 27 de abril de 1994, para marcar o fim do regime do *apartheid* e estabelecer uma nova ordem constitucional democrática (SAHO, 2014b).

É neste cenário que a entrada de Nelson Mandela na administração da África do Sul gerou grandes expectativas, visto que a pujança econômica e militar sul-africana antes utilizada para desestabilizar a região, poderia ser utilizada na luta contra a pobreza, na busca pela pacificação, e na realização do desenvolvimento. Portanto, entre 1994 e 1995, os últimos

vestígios do *apartheid* foram desmantelados, e uma nova constituição nacional foi aprovada e adotada em maio de 1996. Esta previa uma presidência forte e eliminava as disposições que garantiam a representação de brancos e outros partidos minoritários no governo (SAHO, 2014b).

O ex-presidente De Klerk e o Partido Nacional apoiaram a nova carta, apesar do desacordo sobre algumas disposições. Pouco depois, de Klerk e o Partido Nacional deixaram o governo de unidade nacional para se tornarem parte da oposição, a partir de 1998, como o Novo Partido Nacional. A partir de então, o novo governo enfrentaria a tarefa de buscar resolver as iniquidades produzidas por décadas de *apartheid*, ao mesmo tempo em que se preocupava em manter um clima favorável aos investimentos (SUTTNER, 2004).

Após o fim do *apartheid*, a África do Sul testemunhou ainda o estabelecimento da Comissão de Verdade e Reconciliação (TRC), em 1995, que formou um componente crucial da transição para um país democrático pleno e livre. A TRC foi estabelecida pelo primeiro presidente democrático Nelson Mandela sob a Lei de Promoção da Unidade Nacional e Reconciliação de 1995. O Arcebispo Desmond Tutu e Alex Boraine foram nomeados presidente e vice-presidente da TRC, respectivamente. O objetivo da TRC era combater a impunidade e recriar uma cultura de responsabilidade e, mais importante ainda, descobrir a verdade sobre as graves violações dos direitos humanos, com o fim de ajudar as famílias afetadas. Em resumo, a TRC foi um passo prudente para reconciliar a comunidade sul-africana (SAHO, 2011g).

5.3.1 Orientações da Política Externa para a Região no pós-Apartheid (1992-2018)

O fim do *apartheid* levou também a um ressurgimento da África do Sul no cenário internacional, particularmente no continente africano. O país tornou-se ativo e protagonista das principais iniciativas africanas, passando a integrar a União Africana (sucessora da Organização da Unidade Africana), auxiliou no processo de transformação da SADCC em SADC (1991-1992), se aliou ao movimento dos não-alinhados (NAM/G77) e se engajou com os movimentos de defesa dos direitos humanos.

Nesta subseção, serão apresentadas as orientações da política externa sul-africana para a sua região nos três primeiros governos democráticos da África do Sul. Uma síntese de como cada governo orientou, portanto, a sua política externa, pode ser analisada no quadro abaixo (Quadro 7).

Quadro 7 – Orientações da Política Externa para a Região no pós-*Apartheid* (1992-2018)

Liderança Política	Orientações da Política Externa para a Região	Partido Político
Presidente Nelson Mandela (1994-1999)	Promoção dos Direitos Humanos e Democracia; Resolução não-violenta de conflitos interestatais	Congresso Nacional Africano (ANC)
Presidente Thabo Mbeki (1999-2008)	Renascença Africana (<i>African Renaissance</i>), Pan-Africanismo e maior agência africana no cenário mundial	
Presidente Jacob Zuma (2009-2018)	“Agenda Africana”, Diplomacia Econômica e concertação política nas iniciativas intra e extrarregionais	

Fonte: O autor, 2020. A partir de MASTERS, 2017; HAMILL, 2018.

Durante a presidência de Mandela, as relações exteriores foram parte fundamental do projeto da Nova África do Sul. Mandela escorou-se na oposição a qualquer diferenciação racial entre os cidadãos sul-africanos, simbolicamente expressado pela metáfora do “*Rainbow Country*”. E, orientado pela construção de uma nova identidade nacional, o artigo de Mandela, publicado na *Foreign Affairs* (1993), apontou os rumos internacionais do país no sentido da superação do passado, sem revanchismo e vingança dos negros contra os brancos (BRAGA, 2014).

A política externa pós-*apartheid* foi desenvolvida pelos seguintes pilares, descritos por Mandela na *Foreign Affairs*: a) centralidade dos direitos humanos nas relações internacionais; b) promoção mundial da democracia; c) valorização da justiça e o respeito ao direito internacional como guia das relações internacionais; d) busca da paz por meio de mecanismos acordados internacionalmente e não violentos; e) centralidade da África; f) priorizar ações em nome dos interesses do continente africano; g) cooperação regional e internacional como viabilizadores do desenvolvimento econômico (MANDELA, 1993, p. 87).

Uma das primeiras iniciativas da administração Mandela foi a de tirar a África do Sul do isolamento internacional e se aproximar de antigos países aliados na luta contra o regime do

apartheid, bem como na admissão e/ou readmissão em organizações de âmbito internacional - tais como a *Commonwealth*, a ONU, o NAM e o G77 -, e nas de âmbito continental e regional, como a Organização da Unidade Africana (OUA) e pela entrada na SADC (OTAVIO, 2018).

No plano regional, o país teve de enfrentar o passivo de décadas de intervencionismo praticado pelo regime do *apartheid*. Assim, a construção de uma política regional tinha como objetivo primário a superação das desconfianças históricas dos vizinhos em relação à África do Sul. Por essa razão, o governo Mandela estava diante de um desafio central para a consolidação de uma nova política externa africanista. De um lado, o país procurava fortalecer uma política regional assentada na defesa dos direitos humanos, da democracia e da integração do continente às cadeias globais de valor. Por outro, tinha que assegurar uma posição de liderança regional, em um período marcado por várias crises securitárias no continente, sem que uma atuação mais assertiva reacendesse os temores da política subimperialista (BRITES e PADILHA, 2017)

A principal alternativa a esse impasse foi procurar legitimar suas ações no plano regional por meio da Comunidade para Desenvolvimento da África Austral (SADC). Desse modo, em face às crises de segurança que eclodiram na África Austral durante esse período, o país assegurou que as medidas adotadas fossem viabilizadas por meio desse organismo regional.

Ainda durante o governo de Mandela, a África do Sul envolveu-se em duas crises no continente africano. A primeira foi a crise no Zaire (posteriormente, República Democrática do Congo). Com a eclosão do conflito e com o envolvimento de outros Estados como Uganda e Ruanda, a África do Sul assumiu uma postura divergente de Angola, Zimbábue e Namíbia, que enviaram agrupamentos militares ao Congo, em 1998. A África do Sul era contrária a essa intervenção e só posteriormente, por meio da SADC, validou as ações militares dos países vizinhos. A preocupação do país era que ocorresse uma generalização do conflito e, conseqüentemente, a conflagração de um conflito maior no continente africano (RIZZI e SCHUTZ, 2014).

A segunda crise que merece atenção foi a do Lesoto⁶⁸, entre setembro de 1998 e maio de 1999. Após uma crise eleitoral no país, e por solicitação do Primeiro-Ministro do Lesoto à SADC para que fosse realizada uma intervenção, a África do Sul e Botsuana foram selecionados para atuarem na operação, que ficou conhecida como Operação Boleas. Contudo, houve precipitação nas ações militares das forças armadas da África do Sul, que de forma desarticulada com o exército da Botsuana, adentrou no território antecipadamente e teve uma atuação polêmica (BLAKE, 2020).

⁶⁸ A crise do Lesoto e os desdobramentos da Operação Boleas serão detalhados no capítulo 6.

No governo de Thabo Mbeki (1999-2008), os princípios de política externa eram virtualmente os mesmos de 1994, com ênfase no compromisso com a democracia e os direitos humanos (GELDENHUYS, 2008). No entanto, sua estratégia para essa defesa foi diferente em termos estratégicos e apoiou-se em uma visão internacional comprometida com o ‘Renascimento Africano’ (do original *African Renaissance*, em inglês). A construção retórica da *African Renaissance* de Mbeki, que será detalhada no capítulo seguinte, marca uma combinação heterogênea de volta às raízes africanas, reforço da cooperação regional e adesão aos valores ocidentais (NATHAN, 2005).

A política externa de Thabo Mbeki dava maior ênfase no contexto internacional mais amplo, considerando as organizações internacionais como as Nações Unidas e suas agências especializadas, bem como em diversas organizações e movimentos internacionais (como o Movimento dos Não-Alinhados, na União Africana, no Fórum Econômico Mundial e as reuniões do G-8) como plataformas favoritas para suas investidas diplomáticas. Como tal, foi dada maior ênfase ao papel da África do Sul na transformação da estrutura intergovernamental do continente, ou seja, a transição da Organização de Unidade Africana (OUA) para a União Africana (UA) (GELDENHUYS, 2008).

Na dimensão do relacionamento com a região, o comprometimento com o continente africano, sob a ótica do Pan-Africanismo, deu um novo impulso à promoção de parcerias com os Estados do sul por meio do multilateralismo (PERE, 2002), e a cooperação Sul-Sul também foi consideravelmente fortalecida. Por fim, a participação sul-africana em operações de paz na África também sofreu um aumento considerável, quando comparado com o período pós-Mandela (SCHOEMAN, 2007).

A administração de Zuma inicialmente vinculou a política externa às dez prioridades delineadas em seu plano de governo, visando apoiar o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento interno. Esta ênfase continuou durante o seu primeiro mandato, com ligações claras identificadas entre a abordagem dos triplos desafios (o desemprego, a pobreza e a desigualdade) e os mecanismos internacionais como a NEPAD, a agenda de integração regional e os projetos de infraestrutura regional, como o Corredor Norte-Sul e o Corredor Raikl (MASTERS, 2017).

Ou seja, a dimensão regional dos problemas domésticos justificaria a prioridade das relações com a África Austral e a ênfase dada às ações multilaterais, que foram cada vez mais presentes na política externa sul-africana.

A partir de 2010, Zuma passa a ter uma diplomacia presidencial ainda mais engajada. Realizou, a partir de então, 25 visitas oficiais de Estado e outras 49 visitas diplomáticas. Além

disso, participou de cúpulas de negócios que eram acompanhadas de grandes delegações empresariais. Ele também foi fundamental para garantir a inclusão da África do Sul no grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), após viagens a Pequim, Brasília, Moscou e Delhi, na busca de apoio à inclusão da África do Sul. E também foi o líder anfitrião da cúpula do Fórum IBAS, em 2011, na cidade de Pretória (VAN ONSELEN, 2012).

5.3.2 Entrada da África do Sul na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC (1992)

Em 1992, a Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC) passou a ser incorporada à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (SADC, 2012). O Tratado da SADC estabeleceu uma série de mecanismos institucionais, incluindo a Reunião de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros; o Comitê Permanente de Altos Funcionários; o Secretariado; e o Tribunal da SADC. A partir de 1994, sob a liderança democrática de Nelson Mandela, a África do Sul foi aceita na SADC. A organização, então, abraçaria não apenas a integração econômica, mas também a cooperação social, política e de segurança na África Austral (ENAIFOGHE, 2019)

Em sequência ao estabelecimento do Tratado constitutivo, a SADC levou a cabo um exercício tendente a reestruturar as suas instituições e em uma Cúpula Extraordinária, realizada em 9 de março de 2001, em Windhoek, Namíbia, foi adotada a Emenda ao Tratado da SADC (2001). Esta reestruturação foi parte da reforma institucional necessária, devido a uma série de dificuldades e constrangimentos enfrentados na transição SADCC para a SADC. Estas reformas geraram oito instituições, incluindo: Cúpula de Chefes de Estado e de Governo; Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Conselho de Ministros; Secretariado; Tribunal; Troika (SADC, 2017).

O principal argumento dos signatários do tratado para a concretização da SADC era de que o subdesenvolvimento, a exploração, a privação e o atraso na África Austral só seriam superados por meio da cooperação e da integração econômica. Os Estados-Membros reconheceram ainda que a concretização da integração econômica regional na África Austral exigia o apoio integral à SADC para agir em nome de todos os cidadãos da África Austral no alcance da sua prosperidade comum, paz e unidade (SADC, 2017).

Em relação à atuação sul-africana na SADC, em seus primeiros anos, ela foi influenciada pelo baixo perfil em relação à política regional e por certas tensões comerciais com Estados da região, principalmente com a Zâmbia e o Zimbábue. A mudança de perfil da África

do Sul ocorreu em 1996, quando o país sul-africano assumiu a Presidência da SADC. A África do Sul teria, a partir de então, uma maior responsabilidade na organização. Dentre as suas principais iniciativas, destacam-se as revogações de leis protecionistas, o que possibilitou maior abertura e, aceitação, por parte da África do Sul, em se vincular à regulamentação e ao equilíbrio no âmbito do aprofundamento da integração regional. As divergências comerciais que eventualmente emergiram eram levadas à discussão no âmbito do “Fórum de Negociação Comercial” da SADC (JAMINE, 2009).

É importante mencionar que a adesão sul-africana à SADC adicionou um importante valor econômico à SADC, pelo fato de a África do Sul ser, naquele momento, a economia mais moderna da região e com mais vínculos com a economia global. Contudo, frente às lacunas econômicas entre a África do Sul e os demais estados-membros, havia a necessidade de criar mecanismos de equilíbrio na organização. Dessa forma os membros da SADC, entenderam que as políticas, as estratégias e os programas de desenvolvimento econômicos da região deveriam ser concebidos de forma a que todos os Estados tivessem as mesmas oportunidades de investimento, de produção, de comércio e de criação de postos de trabalho (JAMINE, 2009)

Com isso em mente, a partir de 1994, a SADC promoveu novas iniciativas políticas e desenvolveu programas com vista ao aprofundamento da integração. Dessas iniciativas, destaca-se o início do concerto regional para a liberalização comercial, que culminou com a adoção do Protocolo Comercial em 1996. Com isso, os Estados da SADC criaram um instrumento que equalizaria os ganhos econômicos na região, ao mesmo tempo em que reiteravam o compromisso do aprofundamento da integração regional. As relações comerciais e os benefícios daí decorrentes foram vistos da perspectiva de diminuição das assimetrias de desenvolvimento existentes na região (VAN HEERDEN, 2016).

Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, foi possível compreender como a trajetória de reconfiguração no Entorno Regional da África do Sul foi influenciada, em grande medida, pelas mudanças históricas – de ordem doméstica e internacional – e das transformações políticas que o país sofreu ao longo da sua história.

O caso sul-africano ajuda a reforçar a ideia da complexidade do conceito de Entorno Regional, da sua mutabilidade e interconexão a partir das transformações sócio-políticas do Estado. Em cada um dos três momentos, que retrataram essa trajetória da relação da África do Sul com o seu entorno regional, foi possível entender que a definição de um entorno regional

vai além de delimitações geográficas, envolvendo também questões políticas. Estas levam em conta impactos e rupturas da ordem internacional, como o contexto das Grandes Guerras, da Guerra Fria, além dos processos de transformação dos regimes políticos dentro do Estado sul-africano, como a transição da União Sul-Africana para a República e o fim do *apartheid*. Ou seja, o entorno regional sul-africano constituiu-se *pari passu* ao processo de formação do Estado sul-africano, sendo influenciado pela complexidade de cada um desses momentos históricos.

Nos dois primeiros momentos da trajetória, em especial durante o período do Regime do *apartheid*, a África do Sul apresentava boa parte das condições para formular e implementar uma Grande Estratégia autoritária – talvez o mais próximo tenha sido justamente a tentativa da *Total National Strategy*.

Contudo, as conjunturas domésticas e externas – representadas no próprio autoisolamento, as pressões regionais e internacionais, contrárias ao regime – fizeram da África do Sul um Estado pária, impossibilitando que houvesse uma construção de uma Grande Estratégia, nos moldes discutidos no capítulo teórico, que só seria possível a partir do terceiro momento, no contexto democrático.

Com o fim do regime do *apartheid* e a emergência de uma nova África do Sul, que ressurgiu nas eleições de 1994 com a posse de Nelson Mandela, o país passou a encarar vários desafios domésticos e internacionais. Internamente, havia a necessidade de reestruturar e reformular todas as burocracias e a necessidade de garantir a união de uma sociedade fragmentada.

Internacionalmente, portanto, o esforço era o de reintegrar a África do Sul ao seu entorno regional imediato, a África Austral, e conseqüentemente, ao restante do continente africano, buscando redimensionar as relações com todo o seu entorno regional

Com isso em mente, no capítulo seguinte serão abordadas as principais mudanças nas orientações da política externa e da defesa dessa nova África do Sul que emergiu no terceiro momento de sua trajetória. E nele, avaliaremos também de que forma tais mudanças de orientação impactaram no relacionamento e no lugar do país sul-africano em seu entorno regional.

6 INICIATIVAS DA POLÍTICA EXTERNA E DA POLÍTICA SUL-ÁFRICANA DE DEFESA E OS REFLEXOS PARA O ENTORNO REGIONAL DA ÁFRICA DO SUL (1999-2018)

A África do Sul que emergiu do processo de transição democrática, na primeira metade da década de 1990, teve após o seu primeiro governo democrático, liderado por Nelson Mandela (1994-1998), uma intensificação da sua atuação externa. Com a consolidação de uma política externa e de uma política de defesa mais transparentes e ativas regionalmente, a África do Sul despontou em seu entorno regional e no continente africano como uma importante liderança diplomática. Contudo, a atuação da política externa e de defesa enfrentou desafios ponderáveis para sua readequação a um ambiente democrático e foi necessário reconquistar a confiança dos Estados vizinhos e romper com a herança intervencionista do *Apartheid*. Isso só seria possível por meio da articulação de iniciativas de política externa e de defesa, que fossem pautadas na promoção da cooperação regional e na atuação do país em organizações regionais e multilaterais. Ou seja, buscava-se reinserir a África do Sul no seu entorno regional.

É importante ressaltar, como visto no terceiro momento do capítulo 5, que os governos do pós-*Apartheid*, ainda que todos associados ao partido ANC, tiveram orientações político-ideológicas distintas. E, com isso, ainda que haja certo grau de coesão nas ações da política regional, ao longo dos mandatos de Mbeki (1999-2008) e Zuma (2009-2018), cada governo atuou sob perspectivas particulares.

Mbeki teve um importante protagonismo na sua atuação diplomática e tinha uma clara intenção de fazer a África do Sul presente na maioria dos organismos multilaterais. Buscou, portanto, uma atuação na esfera regional e global, e sob a retórica da *African Renaissance* e do Pan-Africanismo, promoveu uma combinação heterogênea de volta às raízes africanas, reforço da cooperação regional e adesão aos valores ocidentais, tais como a promoção da economia de mercado e da democracia liberal. Com isso, buscava atrair os investimentos estrangeiros para promover projetos africanos no seu entorno regional, tornando a África do Sul um *hub* entre os recursos oriundos das potências ocidentais e os demais países do continente.

Zuma, assumindo no contexto da crise econômica e financeira mundial de 2008, enxergou na aproximação com outras potências do Sul, como o Brasil, Índia e China, uma alternativa à retomada do crescimento econômico e um caminho para reforçar a posição da África do Sul como uma potência regional. Ademais viu na articulação política dos grupos como IBAS e BRICS, uma oportunidade de pautar o desenvolvimento da África do Sul de forma conjunta com o seu entorno regional e coordenada pelos Estados, afastando-se mais do

ideário de livre-mercado. A sua política externa – orientada pela diplomacia do *Ubuntu* – buscou associar, portanto, o desenvolvimento doméstico com o do seu entorno. Houve a intensificação das relações bilaterais com os países africanos e a promoção da integração regional, que passou a ser pautada pela *African Agenda* do seu governo.

Neste capítulo, portanto, em um primeiro momento serão analisadas as principais iniciativas da política externa da África do Sul, nos governos de Mbeki e Zuma, para o seu entorno regional imediato, a África Austral, bem como para o seu entorno regional ampliado, avaliando suas ações para o continente africano e nas relações inter-regionais, com ênfase nas relações com outras potências regionais, como o Brasil e a Índia. Posteriormente, será feito um mapeamento das iniciativas da política de defesa sul-africana, partindo de uma análise do processo de transição da Força de Defesa da África do Sul (SADF), para a Força Nacional de Defesa da África do Sul (SANDF). Esta análise busca entender quais foram as principais mudanças de ordem externa e interna nas forças armadas, bem como nos reflexos que estas mudanças na estrutura e no emprego das forças armadas tiveram na implementação de uma política de defesa mais conjugada com as ações do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO). O fio condutor desta transição parte do pressuposto de que foi necessário promover uma ruptura da África do Sul com a herança intervencionista do Apartheid no seu entorno regional.

Para além das análises descritivas, detalhando cada iniciativa, também serão utilizados os relatórios anuais e os relatórios anuais de *performance* do DIRCO, que foram publicados a partir de 2002, bem como dos relatórios anuais e os relatórios anuais de *performance* do Departamento de Defesa (DoD) da África do Sul, extraindo alguns dados que complementem a análise descritiva. A utilização desses relatórios busca mapear, no escopo das iniciativas regionais, quais ações foram implementadas, em termos de integração regional, da cooperação bilateral e multilateral, e para aprofundar os dados sobre a ajuda oficial ao desenvolvimento. Em suma, revestem a análise descritiva com dados que possibilitam demonstrar a nova postura da África do Sul, que instrumentalizou a cooperação com o objetivo de consolidar a sua re inserção em seu entorno regional.

6.1 A African Renaissance de Thabo Mbeki e a nova dimensão sul-africana para o seu Entorno Regional (1999-2008)

Com o processo de redemocratização e o fim do *Apartheid*, a África do Sul precisou redefinir suas bases políticas, institucionais e simbólicas, para caminhar na direção de uma

transição pacífica e na reconstrução da sua imagem externa frente ao continente africano e ao mundo. Em grande medida, os discursos, os documentos constitucionais e até mesmo os princípios éticos que orientariam a nova política externa sul-africana foram pautados pela ideia de *Ubuntu*, do *Batho Pele*, e da construção retórica do que se conheceu como a *African Renaissance*, principalmente a partir do mandato de Thabo Mbeki (1999-2008).

Um dos pilares filosóficos que aparece com frequência como um princípio básico da política, da atuação dos órgãos e ministérios do Estado sul-africano é a ideia de *Ubuntu*. Em linhas gerais, o *Ubuntu* pode ser considerado um conceito cultural e filosófico africano que enfatiza a uniformidade e a interdependência dos membros de uma comunidade. Este conceito “reconhece o status de uma pessoa como ser humano com direito a respeito incondicional, dignidade, valor e aceitação dos membros da comunidade à qual ela pertence” (MAPAURE, 2011, tradução nossa)⁶⁹.

Esse conceito é considerado como um dos valores⁷⁰ que o Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO) adere e, de certa forma, estes são considerados também uma condição necessária para o multilateralismo em uma comunidade política de estados. Neste sentido, em concordância com o argumento de Madise e Isike (2019), é possível afirmar que:

A estratégia de soft power da África do Sul apela para os valores internos do continente, ao invés de fomentar um novo conjunto de valores. Evidentemente, quando a filosofia *Ubuntu* é adotada como uma filosofia e ferramenta de soft power, ela é uma abordagem progressista da política externa que promove o desenvolvimento equitativo e justo para todos (MASDISE; ISIKE, 2019, p. 8, tradução nossa)⁷¹.

Desta forma, por meio da formulação de sua política externa, sustentada pelo *soft power*⁷² inerente ao *Ubuntu*, a África do Sul conseguiu essencialmente criar um sentido de relações comunitárias globais em torno de si mesma. E, essa construção retórica aponta também

⁶⁹ O texto em língua estrangeira é: “It recognises a person’s status as a human being entitled to unconditional respect, dignity, value and acceptance from the members of the community to which s/he belongs.”

⁷⁰ Oficialmente, o DIRCO se propõe a seguir os seguintes “valores”: Patriotismo, Lealdade; Dedicção, *Ubuntu*, *Batho Pele* e Valores constitucionais, segundo o capítulo dez da constituição sul-africana. (DIRCO, 2020a).

⁷¹ O texto em língua estrangeira é: “South Africa's soft power strategy appeals to the continent's internal values, as opposed to fostering a new set of values. Evidently, when the *Ubuntu* philosophy is adopted as a soft power philosophy and tool, it is a progressive approach to foreign policy that fosters equitable and just development for all.”

⁷² Nos anos 1990, o cientista político Joseph Nye cunhou o termo “*soft power*” (poder suave, em tradução livre) para se referir à habilidade que um país possui de “afetar outros por meio da atração e da persuasão”. Para jogar esse jogo, um determinado país usa ferramentas culturais, para construir relações de empatia e de admiração nos demais (STUENKEL, 2019).

para a capacidade de Pretória em utilizar interesses compartilhados como um fator unificador que lhe permite estabelecer a agenda e promulgar seus objetivos de política externa, o que, de certa forma, lhe concedeu certo respaldo moral dentro do continente.

Em relação ao princípio de *Batho Pele*⁷³, este tem mais influência domesticamente e é considerado, pelas definições oficiais, como uma abordagem para ter funcionários públicos comprometidos em servir as pessoas e encontrar maneiras de melhorar a prestação de serviços. Esta abordagem também requer o envolvimento do público em responsabilizar o serviço público pela qualidade do serviço prestado. O *Batho Pele* também tem a ver com a mudança do Serviço Público de uma abordagem vinculada a regras que dificultem a prestação de serviços para uma outra abordagem que encoraja a inovação e é orientada para resultados. Em outras palavras, em vez de procurar razões pelas quais o governo não pode fazer algo, eles buscam melhores maneiras de entregar o que as pessoas precisam (DSD, 2020).

O impacto deste princípio na atuação de ministérios, como os departamentos de defesa e o de relações internacionais da África do Sul, pode ser notado especialmente no tocante à transparência dos órgãos. Tanto na criação dos documentos declaratórios de cada pasta, como na preocupação em produzir relatórios anuais de suas atividades, que podem ser facilmente acessados em seus respectivos sítios oficiais na *web*.

Além das linhas gerais da filosofia *Ubuntu* e do *Batho Pele*, posteriormente, a administração de Mbeki foi marcada pela construção discursiva ainda mais forte da *African Renaissance*. De forma geral, como aponta Otavio (2018):

(...) esta doutrina diz respeito à construção de uma nova interação entre África do Sul, a África e o mundo, onde os países industrializados, interessados pelos recursos naturais existentes no continente, auxiliariam na resolução dos desafios existentes no continente, como, por exemplo, na busca pelo desenvolvimento, e, em contrapartida, os países africanos passariam a adotar políticas que respeitassem a democracia, os direitos humanos, o respeito ao meio ambiente, dentre outras (OTAVIO, 2018).

No âmbito regional, a consolidação da responsabilidade mútua pôde ser encontrada na criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), voltada à dinamização do desempenho econômico do continente. Uma segunda iniciativa refere-se à transição da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), evento marcado pela adoção de diversos pontos defendidos pelo *African Renaissance*, tais como o respeito aos direitos humanos, a democracia e a boa governança.

⁷³ O detalhamento dos 8 princípios que guiam o Batho Pele pode ser acessado em <https://www.dsd.gov.za/index.php/about/batho-pele>

De forma geral, a noção de *African Renaissance* de Mbeki está, portanto, baseada em dois processos intrinsecamente ligados: o primeiro, o desenvolvimento econômico, baseado na promoção das forças produtivas do capitalismo; o segundo, a estabilidade política e a *accountability*, que busca legitimidade proveniente da vontade do povo. Vusi Mavimbela, conselheiro político de Mbeki, argumentou que a razão de ser de uma “renascença africana” é a necessidade de capacitar o povo africano para se libertar do legado do colonialismo e do neocolonialismo e para se situar no palco global como beneficiários de todas as conquistas da civilização humana (MAVIMBELA, 1998).

É possível concluir que, no caso africano, a dimensão simbólica da definição e reinserção da África do Sul em seu entorno regional caminhou *pari passu* ao processo de redemocratização e reestruturação doméstica da África do Sul. E, para tal, o reforço retórico de pertencimento ao continente africano e da necessidade de reparação histórica e de trabalho conjunto com os países do seu entorno foi fundamental para pôr fim ao autoisolamento que o estado sul-africano enfrentou durante o regime do *Apartheid*. A reparação histórica foi fundamental na trajetória sul-africana, porque criou as condições para que se pudesse construir uma nova coletividade na África do Sul e no seu entorno regional dos pós *Apartheid*. Portanto, a construção retórica da *African Renaissance* de Mbeki marca uma combinação heterogênea de volta às raízes africanas, reforço da cooperação regional e adesão aos valores ocidentais.

Nas seções seguintes, serão analisadas quais foram as principais iniciativas implementadas durante o governo de Mbeki, para consubstanciar toda a retórica simbólica do *African Renaissance*.

6.1.1 As iniciativas da African Renaissance

Uma das primeiras iniciativas que apontaram para um reforço ao discurso da *African Renaissance* foi o estabelecimento da Lei (*Act No 51 of 2000*) que criou o *The African Renaissance and International Co-operation Fund (ARF)*, ou o Fundo de Renascimento Africano e Cooperação Internacional. O objetivo da lei era reforçar a cooperação internacional com e no continente africano, além de reforçar a retórica do compromisso da República da África do Sul com a África (ÁFRICA DO SUL, 2021a).

A fim de garantir que o financiamento por intermédio da ARF seja eficaz, a ARF adotou os valores das declarações de Paris e Roma sobre a eficácia da ajuda. A ARF segue, portanto as seguintes diretrizes: o país beneficiário deve se apropriar do processo de determinação das ações imediatas, tanto de médio, como de longo prazo, que abordarão as questões contidas em

sua proposta de projeto; o país beneficiário deve alcançar um entendimento das considerações políticas, econômicas e de segurança; e uma avaliação das necessidades deve ser conduzida, com o envolvimento direto e a apropriação do processo por parte do país beneficiado em questão (DIRCO, 2021b).

Os objetivos gerais do Fundo incluem a promoção da democracia e boa governança, a prevenção e a solução de conflitos, o desenvolvimento social e econômico, assim como a assistência humanitária e o apoio ao desenvolvimento de recursos humanos (Grimm, 2011)

A introdução da Lei ARF foi considerada um importante marco, por três razões. Pela primeira vez, o conceito de *African Renaissance* passou a estar incorporado na legislação da África do Sul; em segundo lugar, a Lei introduziu uma estrutura e base para o governo sul-africano identificar e financiar, de forma proativa, diversos projetos e programas voltados para os seis objetivos gerais da estrutura regulamentar, mencionados acima, tanto por meio da concessão de empréstimos, como pela prestação de outra assistência financeira dentro da estrutura da ARF. Em terceiro lugar, a lei introduziu, pela primeira vez, no que diz respeito ao governo sul-africano, um mecanismo pelo qual fundos de doadores (de terceiros) poderiam ser canalizados para beneficiários e/ou projetos tripartites conjuntos (DIRCO, 2021a).

É importante notar, no entanto, conforme aponta Braude et al (2008), que não há números exatos para a assistência ao desenvolvimento da África do Sul, neste período inicial. Segundo os autores, “mesmo os funcionários do governo não estão cientes desses números devido às limitações nos relatórios. Ademais, não há um banco de dados sistemático que rastreie a assistência ao desenvolvimento sul-africano” (BRAUDE et al, 2008, p. 13, tradução nossa)⁷⁴.

Ainda assim, em uma estimativa de um estudo de 2006, desenvolvido pelo Tesouro Nacional da África do Sul, registra-se que as transferências globais e a assistência aos países africanos (incluindo as transferências para a SACU) pelo Tesouro Nacional aumentaram aproximadamente 26% ao ano, de 2002 a 2004, (9,5 bilhões de *Rands* para 15,2 bilhões de *Rands*). Com apenas informações parciais disponíveis para 2006-2007, as transferências reais e prometidas para o continente africano (incluindo os estados membros da SACU) aumentaram em 25% (para R19 bilhões ou US\$2,79 bilhões). Os gastos da ARF foram de R50 milhões em 2003-2004 e 2004-2005, R100 milhões em 2005-2006, R150 milhões em 2006-2007, e R215 milhões em 2007-2008. A alocação estimada pelo Departamento de Relações Exteriores em 2008-2009 foi de R275,9 milhões (BRAUDE et al, 2008)

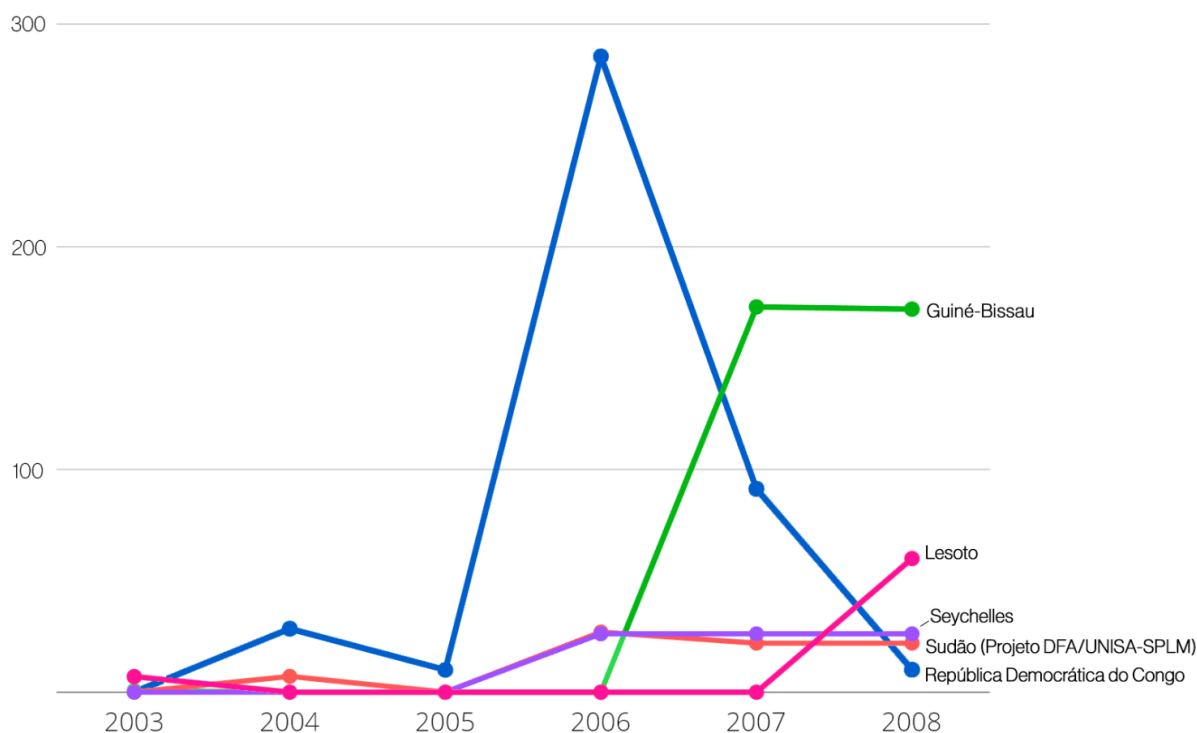
⁷⁴ O texto em língua estrangeira é: “Even government officials are unaware of these figures due to the limitations in reporting. There is no systematic database that tracks South African development assistance.”

A partir de dados coletados dos relatórios anuais do ARF, entre os anos de 2003 e 2008, é possível fazer um mapeamento das principais iniciativas que receberam aporte financeiro da África do Sul por meio da ARF, por país do continente africano (ver Gráfico 4).

Gráfico 4 – Principais destinos de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da África do Sul (2003-2008)

Principais destinos de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) da África do Sul (2003-2008)

Evolução da alocação de recursos do fundo African Renaissance, por país receptor, em milhões de rands, entre 2003 e 2008



Fonte: O autor, 2022. A partir de DIRCO, 2004a; 2005a; 2006b; 2007b; 2008b; 2009b.

Neste mesmo período de 2003 a 2008, os 13 demais países receptores/projetos somados receberam aproximadamente 300 milhões de *rands* da África do Sul ARF⁷⁵. Os principais projetos desenvolvidos foram em torno de iniciativas como: auxílio em processos eleitorais, ajuda em projetos de infraestrutura, projetos educacionais ou de saúde, entre outros. Dentre os países listados na Gráfico 4, merece destaque o grande aporte de recursos à República

⁷⁵ Os 13 demais projetos e/ou países receptores, por ordem de recursos alocados, não listados foram: Libéria - (UNMIL/UNPOL); Acordo Tripartite (Burundi, Nigéria, Líbia + África do Sul); Moçambique (Operação BAPISA); Comores; Saara Ocidental (Assistência Técnica); Zimbábue; Mali (Projeto Manuscrito Timbuktu); Ruanda/CUBA + África do Sul (Acordo Trilateral de Saúde); Madagascar (Projeto de expansão da GM); Uganda (Projeto da Escola de Liderança O R Tambo); Saaraui (Programa de Assistência Humanitária) e Guiné (Projeto de museu em Kindia) (DIRCO, 2004b; DIRCO, 2007a; DIRCO, 2008a; DIRCO, 2009a).

Democrática do Congo (RDC), que foi justificado pelo país, em julho de 2003, ter recém saído da Segunda Guerra do Congo, também conhecida na literatura como a Guerra Mundial Africana⁷⁶ (1998-2003). Os recursos destinados à RDC envolviam projetos de envio de uma missão observadora ao país, de auxílio à reconstrução e desenvolvimento pós-conflito e de apoio no processo pré-Eleitoral, Eleitoral e pós-eleitoral do Congo (DIRCO, 2004b; DIRCO, 2007a; DIRCO, 2008a; DIRCO, 2009a).

Os recursos da ARF no período também foram destinados às organizações regionais e internacionais, como o aporte financeiro enviado à Associação da Câmara de Comércio e Indústria da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e à *United Cities and Local Governments*, em 2006, e o envio de recursos para a *African Economic Research Consortium*, em 2007, por exemplo (DIRCO, 2007b; DIRCO, 2008a).

Uma outra iniciativa de reforço à retórica da *African Renaissance* foi o Plano de Recuperação da África do Milênio, ou *Millennium Africa Programme* (MAP). Este projeto imbuíu a *African Renaissance* com a política continental maleável que lhe faltava. Mbeki apresentou a iniciativa durante a reunião do Fórum Econômico Mundial, em Davos, em janeiro de 2001. Com um caráter distinto da retórica simbólica da *African Renaissance*, segundo Alden e Le Pere, o MAP focalizava nas seguintes áreas:

(...) a criação da paz, a segurança, estabilidade e a promoção da governança democrática; investimentos em pessoas por meio de uma estratégia abrangente de desenvolvimento humano; aumento do investimento em informação e comunicação tecnológica; melhoria no desenvolvimento da infraestrutura, especialmente os setores de transporte e energia; mobilização de fontes de energia domésticas e o financiamento estrangeiro para o desenvolvimento (ALDEN E LE PERE, 2003, p. 291, tradução nossa)⁷⁷.

Logo após o lançamento do MAP, o Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, lançou o Plano Ômega, que foi amplamente visto como uma estrutura alternativa e concorrente, porém de inspiração francófona. No entanto, qualquer tensão e rivalidade que pudesse existir entre o MAP e o Plano Ômega foi resolvida por meio de um compromisso hábil que sintetizou e

⁷⁶ A Segunda Guerra do Congo causou 3,8 milhões de mortos, o que deu à conflagração a particularidade de ser o conflito armado que mais matou desde a Segunda Guerra Mundial, razão pela qual é chamada de “Guerra Mundial Africana” (Silva, 2011).

⁷⁷ O texto em língua estrangeira é: “(...) the creation of peace, security, stability and the promotion of democratic governance; investing in people through a comprehensive human development strategy; increasing investment in information and communications technology; improving the development of infrastructure, especially the transport and energy sectors; and mobilising sources of domestic and foreign financing for development.”

reconciliou os dois em um plano conjunto, que ficou conhecido como a Nova Iniciativa Africana (NAI) (ALDEN E LE PERE, 2003).

Com o aval da OAU, a NAI – sob a direção de Mbeki, Obasanjo e Bouteflika, presidentes do NAM, G77 e OAU –, respectivamente, parecia possuir a credibilidade e apoio dos líderes africanos, que faltava ao MAP de Mbeki. Com as adições do Egito e Senegal, África do Sul, Nigéria e Argélia constituíram os principais países do Comitê Diretor, que apresentaram conjuntamente a NAI para aprovação na Cúpula da OUA em Lusaka, em julho de 2001. Esta reunião foi seguida por um intenso esforço de lobby com o G8, a UE, a ONU e as demais instituições de Bretton Woods. Outro desenvolvimento importante durante a cúpula de Lusaka foi o estabelecimento de um Comitê de Implementação de Chefes de Estado e de Governo para impulsionar o projeto da NAI (DIRCO, 2021a).

A partir de outubro de 2001, em uma reunião em Abuja, Nigéria, foi feito um debate final sobre a natureza da iniciativa e desenvolvido um texto definitivo. No mesmo mês, após uma nova rodada de consultas com os líderes africanos, a Comissão Econômica para a África e os países do G8, a NAI foi oficialmente substituída pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) (ALDEN E LE PERE, 2003).

6.1.2 Atuação da África do Sul na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e na reestruturação da União Aduaneira da África Austral (SACU)

Tornou-se um axioma da política externa da África do Sul que o seu próprio projeto de desenvolvimento e construção do Estado está entrelaçado com a reconstrução e revitalização da região da África Austral. Assim, se antes o Estado sul-africano encontrava-se envolvido em uma campanha de desestabilização regional e hostilidades interestaduais, a nova África do Sul abraçaria, a partir de então, uma postura cooperativa e ressaltaria a sua intenção de se tornar parte de um movimento para criar uma nova forma de interação econômica na região, baseada em princípios de reciprocidade benefício e interdependência (ANC, 1994).

No entanto, apesar da mudança no governo, perspectivas e retórica, a dinâmica da relação da África do Sul com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) permaneceu profundamente moldada pelos contornos de sua posição econômica dominante e pela influência de sua comunidade empresarial. Ademais, é possível argumentar que a regionalização na África Austral foi historicamente enviesada pela dependência econômica, com a África do Sul, na maioria das vezes, atuando como o centro e principal beneficiário.

Como explica Dan O'Meara:

O envolvimento da África do Sul na economia regional, seja como fornecedores ou destinatários de mão-de-obra migrante, serviços de transporte, energia hidrelétrica ou comércio tem sido historicamente de considerável importância tanto para a África do Sul quanto para outros países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (O'Meara, 1991, p. 125, tradução nossa)⁷⁸.

Diante deste cenário, ao mesmo tempo em que renunciava às políticas dos governos antecessores, o movimento democrático liderado pelo ANC ascendia com uma alternativa das relações regionais que se baseava na visão de que o comércio regional e outras relações econômicas precisavam ser reestruturados como parte integral do processo de transformação do então padrão de crescimento. Em concordância com o que aponta Jamine (2008), a reestruturação das relações regionais foi inicialmente entendida como uma questão de equidade.

Nesse sentido,

(...) a crítica do resto da região sobre o impacto nocivo da discrepância histórica e estrutural no desenvolvimento dos Estados e a devastação causada pela desestabilização foi vista também como oportunidade e obrigação da nova África do Sul democrática em trabalhar com os Estados vizinhos na reconstrução das relações numa base mais equitativa (JAMINE, 2008, p. 132).

Com isso, é possível argumentar que existia também um reconhecimento de que a África do Sul não poderia crescer e se desenvolver enquanto os países da região estivessem estagnados. Tornava-se impreterível, portanto, a participação da África do Sul em organizações multilaterais e regionais, tais como a SADC.

O governo de Mbeki enquadra-se, portanto, em um momento de mudança de perfil da atuação da África do Sul na SADC. Entre 1997, quando o país sul-africano assumiu a Presidência da SADC, com Nelson Mandela, e 2000, com o fim da presidência de Mbeki na organização, o estado sul-africano adotou uma postura mais ativa na organização (SADC, 2021a).

Em 2004, a África do Sul envolveu-se no projeto de história regional da SADC, nomeado em homenagem ao General Hashim Mbita, ex-presidente do Comitê de Libertação da OUA, que teve como objetivo registrar a história das lutas de libertação na África Austral. Para este fim, a África do Sul contribuiu com 40% dos custos totais (US\$ 1,8 milhões) do Projeto Hashim Mbita (DIRCO, 2005a). Os resultados⁷⁹ do projeto foram apresentados em 30 de

⁷⁸ O texto em língua estrangeira é: “O envolvimento da África do Sul na economia regional, seja como fornecedores ou destinatários de mão-de-obra migrante, serviços de transporte, energia hidrelétrica ou comércio tem sido historicamente de considerável importância tanto para a África do Sul quanto para outros países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).”

⁷⁹ O projeto contou com uma publicação composta por 10 volumes, que documentam a história das lutas de libertação na África Austral que buscaram acabar com o domínio colonial e do apartheid na África

janeiro de 2016, durante a 26ª Assembleia Ordinária da União Africana (SADC, 2016a). Ainda em 2004, a África do Sul forneceu um milhão de *rands* como contribuição para o Fundo Fiduciário da SADC para o combate ao HIV e à AIDS (DIRCO, 2005a).

No tocante às questões de desenvolvimento regional, em 2005, a África do Sul participou dos esforços para concluir a reestruturação da SADC. O principal desafio foi a implementação de um Programa de Ação da SADC, em particular o Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional (RISDP)⁸⁰. Os outros desafios foram o fortalecimento dos aspectos de governança e de capacitação dentro da SADC, especialmente dentro do Secretariado. Neste tema, em particular, a África do Sul enviou funcionários do governo à Gaborone, sede da SADC, para ajudar a fortalecer e capacitar o Secretariado (DIRCO, 2006a).

Em outubro de 2006, a África do Sul sediou uma cúpula extraordinária da SADC que se concentrou no tema da Integração Regional. Após a cúpula extraordinária, o Presidente Mbeki sugeriu que, dentro da SADC, qualquer programa para promover uma maior integração comercial na África Austral deveria ser complementado por programas de cooperação setorial, focados na criação de condições que possibilitem o surgimento de produtores no interior dos estados membros (DIRCO, 2007a). Isto permitiria que os estados membros aproveitassem as oportunidades adicionais de acesso ao mercado que a integração regional criaria. Para este fim, o Presidente Mbeki articulou como áreas prioritárias dentro da SADC: a promoção da convergência macroeconômica em torno de indicadores acordados; o progresso em termos de programas de cooperação para o desenvolvimento de infraestrutura, Iniciativas de Desenvolvimento Espacial e programas setoriais; Realização de algum nível de harmonização das estratégias de desenvolvimento industrial e políticas de concorrência, como solicitado no Protocolo Comercial da SADC de 2005; e Elaboração de uma Matriz de Atividades, necessária para criar a Área de Livre Comércio da SADC (SADC, 2007).

Já em 2007, a África do Sul participou da Cúpula da SADC em Lusaka, em agosto de 2007, que se concentrou nas estratégias para acelerar o desenvolvimento da infraestrutura regional e teve como principal resultado um acordo base para a formação de uma Área de livre-comércio na SADC. Ainda neste ano, a África do Sul também concordou em sediar o Fundo de

Austral. A publicação apresenta eventos e histórias de Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue (SADC, 2016a).

⁸⁰ O RISDP é uma estrutura abrangente de desenvolvimento e implementação de políticas públicas que orienta a definição da agenda de integração regional da SADC, durante um período de quinze anos (2005-2020). Ele foi projetado para fornecer uma direção estratégica com respeito aos programas, projetos e atividades da SADC, em conformidade com a Agenda Comum da SADC e com as prioridades estratégicas, conforme consagrado no Tratado da SADC de 1992 (SADC, 2021b).

Desenvolvimento de Preparação de Projetos que eventualmente levaria à criação do Fundo de Desenvolvimento da SADC (DIRCO, 2008a).

Ainda em 2007, a SADC reconheceu a necessidade de um sistema coletivo de autodefesa em consonância com as Nações Unidas e a União Africana, dedicado a preservar a paz e a segurança em toda a África Austral. Portanto, a África do Sul deu suporte para que fosse aprovado, em 16 de agosto de 2007, o Memorando de Entendimento entre os Estados Membros da SADC para o estabelecimento de uma *Standby Brigade* (Brigada em Estado de Alerta, em tradução livre) da SADC (DIRCO, 2008a; SADC, 2021c).

No último ano de governo Mbeki, em 2008, a África do Sul assumiu novamente a presidência da SADC, durante uma Cúpula realizada na África do Sul, no mês de agosto. Nesta cúpula foi oficialmente lançada a Área de Livre Comércio da SADC. Ainda que nem todos os Estados membros da SADC⁸¹ tenham aderido naquele momento inicial, a África do Sul faria, a partir de então, um lobby com a finalidade de ajudar os não signatários a aderirem ao Tratado de Livre Comércio (DIRCO, 2009a).

Desde os anos 2000, em especial com a implementação do Protocolo Comercial da SADC, em 2005, o comércio intra-SADC teve um aumento considerável. Estima-se que o comércio no interior do bloco tenha crescido de cerca de US\$13,2 bilhões em 2000, para cerca de US\$34 bilhões em 2009, o que representa um aumento de cerca de 155% (SADC, 2021d).

No tocante à União Aduaneira da África Austral (SACU), é importante uma breve compreensão da estrutura existente antes de 2002, para entender quais as mudanças e desafios foram mais notáveis e demandaram uma ação política da África do Sul, em especial a partir do governo de Mbeki.

Como a união aduaneira mais antiga do mundo, a SACU foi estabelecida pelo Acordo de 1910, que criou uma tarifa externa comum (TEC) para todos os bens importados do resto do mundo pelos países-membros da União. Além disso, foi estabelecido naquela ocasião um conjunto comum de direitos aduaneiros, de acordo com o volume total do comércio externo e impostos especiais de consumo, com base na produção e consumo total de produtos. Este acordo inicial foi revisado em 1969⁸² e assinado pelos estados soberanos de Botsuana, Lesoto e Suazilândia (BLS) e África do Sul (SACU, 2021).

⁸¹ Até o momento, 13 dos 15 estados membros da SADC fazem parte da Área de Livre Comércio, enquanto Angola e a República Democrática do Congo permanecem fora (SADC, 2021d)

⁸² O acordo de 1969 teve duas principais adições: a inclusão de impostos especiais de consumo no conjunto de receitas; e um novo multiplicador na fórmula de compartilhamento de receitas que aumentava as receitas dos BLS anualmente em 42% (SACU, 2021).

Entretanto, similar aos problemas existentes no acordo de 1910, a África do Sul manteve, a partir de 1969, o poder único de decisão sobre as políticas alfandegárias e de impostos especiais de consumo. A África do Sul também possuía acesso aberto ao mercado de BLS, enquanto a TEC insistia em levantar barreiras para as exportações destes países. Estes efeitos de distribuição do comércio beneficiavam, portanto, os fabricantes sul-africanos. Além disso, devido à ausência de um processo decisório conjunto, os governos de BLS expressavam uma preocupação com as seguintes questões-chave:

A) *A inexistência de um processo de tomada de decisão conjunta* - Antes de 2002, a SACU era administrada em tempo parcial por reuniões anuais da Comissão da União Aduaneira e não havia procedimentos eficazes para garantir o cumprimento ou resolver disputas B) *Fórmula de repartição de receitas* - A questão mais preocupante no Acordo de 1969 foi a Fórmula de Repartição de Receitas (RSF), que determinava a participação de cada país no *pool* de Receitas Comuns. Após negociações, a RSF foi alterada em 1976 para incluir um fator de estabilização que garantiu que os BLS recebessem pelo menos 17%, e no máximo 23%, do valor de suas importações e impostos especiais de consumo. C) *Questão do comércio externo (fora da SACU)* – Os governos do BLS argumentavam que a África do Sul sempre celebrou acordos preferenciais fora da SACU, que beneficiavam apenas um, dentre os cinco membros, a própria África do Sul (SACU, 2021, p.1, tradução nossa)⁸³.

A partir de 2002, portanto, a África do Sul definiu como um dos principais objetivos da sua política externa a reestruturação e a criação física das instituições da União Aduaneira da África Austral (SACU). Para tal, o Presidente Thabo Mbeki assinou o novo Acordo SACU em outubro de 2002, que previa a criação de um Conselho de Ministros, uma Comissão de União Aduaneira, uma Secretaria, uma Junta Tarifária, um Tribunal e uma série de Comitês de Ligação Técnica. Este acordo de renovação da SACU equipou a organização com instituições democráticas, um mecanismo de solução de controvérsias e um acordo sustentável e equitativo de compartilhamento de receitas (DIRCO, 2003). Com esse processo, a África do Sul buscava introduzir uma arquitetura política e decisória, que reforçasse os aspectos de integração na União Aduaneira, com maior participação e poder decisório aos demais países-membros.

Em janeiro de 2003, a África do Sul aceitou sediar um encontro entre os Ministros de comércio da SACU e o representante de comércio dos EUA, para tratarem da proposta

⁸³ O texto em língua estrangeira é: “No joint decision-making processes – Prior to 2002 SACU was administered on a part-time basis by annual meetings of the Customs Union Commission and there were no effective procedures to ensure compliance or resolve disputes. Revenue sharing formula - The issue of most concern in the 1969 Agreement was the Revenue Sharing Formula (RSF), which determined each country’s share of the Common Revenue Pool. Following negotiations, the RSF was amended in 1976 to include a stabilization factor that ensured that the BLS received at least 17 percent, and at most 23 percent, of the value of their imports and excise duties. Question of external (outside SACU) trade - The BLS argued that South Africa consistently entered into preferential agreements which benefited only one of the five members”.

estadunidense da formação de um Acordo de livre comércio entre a SACU e os EUA. Os líderes africanos viam a proposta como uma maneira de assegurar o *African Growth and Opportunity Act*⁸⁴ e aprofundar as relações da SACU com a potência estadunidense. No entanto, as negociações de um Acordo de Livre-Comércio foram suspensas em 2006, em função de um desacordo sobre o escopo do acordo e diante da relutância dos EUA em fazer concessões (NJOBENI, 2009)

No mesmo ano, a África do Sul participou das negociações comerciais entre o Mercosul e a SACU. Inicialmente, decidiu-se negociar um acordo de preferências tarifárias fixas como base para um acordo de livre comércio. Em dezembro de 2004, por ocasião da XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum, em Belo Horizonte, foi subscrito um Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a SACU. Após a XII Rodada de Negociações, que ocorreu em Buenos Aires, em abril de 2008, as negociações do acordo foram encerradas. Os setores contemplados pelo acordo foram: agrícola, pesqueiro, têxtil e vestuário, aparelhos de ótica, autopeças, plásticos e suas obras, químicos, siderúrgicos, eletroeletrônicos, móveis, ferramentas, entre outros. Os países-membros da SACU assinaram o acordo, posteriormente, em 3 de abril de 2009, na capital do Lesoto (MDIC, 2021).

No ano de 2006, a SACU e a Associação Europeia de Livre Comércio (que inclui a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça) assinaram um acordo para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre eles. O acordo cobre apenas compromissos no comércio de mercadorias, em especial produtos industriais, incluindo peixes e outros produtos marinhos, além de produtos agrícolas processados. O acordo entrou em vigor em maio de 2008 e consolidou as relações comerciais da África do Sul e da região austral com parte da Europa Ocidental (TRALAC, 2009).

Em 2007, uma das principais iniciativas da África do Sul, em relação à SACU foi a proposta de incluir a SACU na agenda das reuniões de integração da SADC e reforçar uma posição sul-africana em prol da possibilidade de se transformar a SACU no núcleo de uma possível União Aduaneira da SADC (DIRCO, 2008a).

Em consonância com essa proposta de 2007, há uma discussão na literatura (Kalaba, 2008; Makgetlaneng, 2013; Muyengwa-Mapuva e Mapuva, 2014; Fagbayibo, 2016) sobre a coexistência das duas organizações. As discussões giram em torno de um possível conflito entre os objetivos das iniciativas de integração regional tanto da SADC, quanto da SACU. A origem

⁸⁴ A *African Growth and Opportunity Act* é uma lei comercial criada pelos EUA, que permite aos Estados africanos qualificados exportar mercadorias para os EUA com isenção de impostos e sem ter que retribuir esse acesso aos seus próprios mercados (FABRICIUS, 2014).

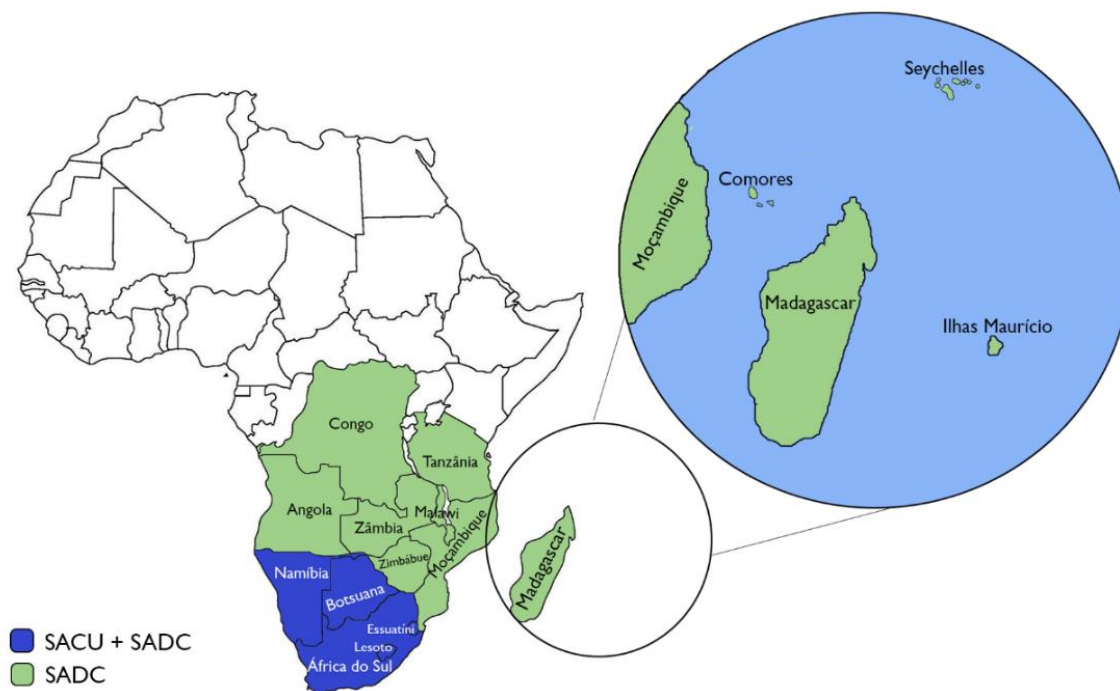
dos conflitos advém do fato de a SADC ter partido de uma iniciativa de integração política, para incluir também questões socioeconômicas em sua agenda. Dentro dessa ampliação de agenda, foram incluídas a criação da Área de Livre Comércio, em 2008, e a proposta de se criar uma União Aduaneira, um mercado comum e até mesmo uma moeda comum na SADC, como parte do Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional, formulado em 2001 e implementado a partir de 2003.

Em contraste, a SACU (composta por África do Sul, Botswana, Lesoto, Essuatíni e Namíbia) já possui o status de União Aduaneira. Ademais, os países que integram a SACU também fazem parte da SADC (Figura 29). Portanto, a coexistência da SADC e da SACU, em especial a similaridade dos seus objetivos no setor econômico, cria desafios para o aprofundamento do projeto de integração regional da SADC.

Figura 29 – Mapeamento dos países membros da SADC e da SACU

MAPEAMENTO DOS PAÍSES MEMBROS DA SADC E DA SACU

Identificação dos países membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e/ou da União Aduaneira da África Austral (SACU), em 2021



Fonte: O autor, 2021. A partir de SADC, 2021e ; SACU, 2021.

6.1.3 O papel da África do Sul na reformulação da União Africana (UA) e na implementação da NEPAD

A Organização da Unidade Africana (OUA) foi transformada em União Africana (UA) em 2002, durante o governo de Mbeki, em uma reunião inaugural em Durban, na África do Sul. O apoio sul-africano, bem como o da Líbia foi decisivo para a definição dos objetivos da organização e para a criação de condições para a ampliação da cooperação entre os países do continente. De acordo com Jongur (2014), ao contrário de sua antecessora, a UA seria mais ambiciosa e impulsionada por estruturas vitais para liderar a integração no continente africano, o sub-regionalismo, a paz e a segurança, os direitos humanos, a participação da África na economia global, a governança democrática e, ao mesmo tempo, desenvolver estruturas científicas e tecnológicas. Mathews (2005) sustenta que alguns dos principais objetivos da UA seriam:

- a) Conseguir maior unidade e solidariedade entre os países africanos e povos da África; b) Defender a soberania, integridade territorial e independência de seus membros; c) Acelerar a integração política e socioeconômica do continente; d) Promover e defender posições comuns africanas sobre questões de interesse para o continente e seu povo; e) Incentivar a cooperação internacional e levar em devida consideração a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos; f) Promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente; g) Promover os princípios democráticos, as instituições, a participação popular e boa governança e; h) Promover e proteger o direito humano e popular sob o regime africano Carta sobre os direitos humanos e do povo e outros direitos humanos relevantes instrumentos corretos (MATHEWS, 2005, p. 148-149, tradução nossa)⁸⁵.

A atuação da África do Sul foi imprescindível para os anos iniciais da União Africana, em especial por ter sido o primeiro país a presidir a UA. O esforço inicial da África do Sul foi auxiliar na nomeação dos comissários, bem como na operacionalização dos órgãos da UA, como o Parlamento Pan-Africano⁸⁶, o Conselho de Paz e Segurança e a criação dos Comitês

⁸⁵ O texto em língua estrangeira é: “a. Achieve greater unity and solidarity between African countries and the peoples of Africa; b. Defend the sovereignty, territorial integrity and independence of its member states; c. Accelerate the political and socio-economic integration of the continent; d. Promote and defend African common positions on issues of interest to the continent and its peoples; e. Encourage international cooperation, taking due account of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights; f. Promote peace, security and stability on the continent; g. Promote democratic principles and institutions, popular participation and good governance; h. Promote and protect human and people's rights in accordance with the African Charter on Human and People's Rights and other relevant human rights instruments”.

⁸⁶ Após a terceira conferência da União Africana (UA) em Adis Abeba, Etiópia, em 2004, a África do Sul foi escolhida como a sede do Parlamento Pan-Africano (PAP). O Presidente Thabo Mbeki anunciou, no período, que o PAP seria erguido no local da fazenda Gallagar, em Midrand, na África do Sul. As instalações foram construídas às custas da África do Sul e funcionam como a residência oficial do

Técnicos. Outra importante frente de atuação da África do Sul foi o seu papel na implementação da NEPAD dentro da UA (DIRCO, 2003).

Durante o ano de 2004, a África do Sul sediou a inauguração da segunda sessão do Parlamento Pan-Africano e auxiliou no lançamento das bases do Conselho de Paz e Segurança da UA. O lançamento deste Conselho, em maio de 2004, representou um avanço para o continente africano, visto que proporcionou uma inédita estrutura africana para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, bem como para a manutenção e construção da paz. Em uma reunião do Conselho Executivo da UA, a África do Sul foi eleita para um mandato de três anos neste órgão (DIRCO, 2005a).

Ainda em 2004, a África do Sul trabalhou na implementação de projetos e nas prioridades da NEPAD, em especial por meio da obtenção de apoio financeiro para os processos de implementação dos projetos, tanto da África como de outros parceiros de desenvolvimento (DIRCO, 2005a).

A trajetória diplomática do Presidente Mbeki desde a articulação do African Renaissance até o estabelecimento da NEPAD na UA foi parte de um longo processo que exigiu um engajamento diplomático e uma atuação notável de Mbeki. Ademais, a formulação de "parcerias reforçadas" no cerne da NEPAD, que prevê o agrupamento dos recursos dos doadores ao longo de um período de tempo fixo, para determinados estados ou regiões, bem como o monitoramento conjunto do progresso, está baseada no aumento – a curto prazo – da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e do investimento estrangeiro (ALDEN; LE PERE, 2003).

Institucionalmente, a NEPAD progrediu também desde o seu lançamento. Ganhou um Secretariado (sediado na África do Sul), um Comitê Dirigente, um Comitê de Implementação, composto por 15 Chefes de Estado, e cinco grupos-tarefa (cada um chefiado por um país africano) para identificar e implementar projetos nas cinco áreas de enfoque do plano: segurança e paz; governabilidade econômica; infraestrutura; padrões financeiros e bancários; agricultura e acesso aos mercados (DÖPCKE, 2002). Segundo Döpcke, o que caracteriza o ponto de inovação da NEPAD seria

(...) 1) o vínculo inseparável entre democracia, direitos humanos, paz e governabilidade (*good governance*), de um lado, e o desenvolvimento econômico de outro; 2) as responsabilidades a serem assumidas pelos participantes e 3) a "propriedade" africana do plano. Para participar da NEPAD, os Estados africanos assumem um forte e explícito compromisso com estes (e outros) valores, cuja realização é vista como pré-condição de qualquer desenvolvimento, da mesma

presidente do PAP e os privilégios e imunidades diplomáticas são estendidos a todos os membros do *staff* estrangeiro do PAP e de seus parlamentares (SAHO, 2004)

maneira em que os países industrializados e as instituições multilaterais se comprometem explicitamente a realizar a sua parte (DÖPCKE, 2002, p. 148).

Ainda no tocante à NEPAD, Mbeki teve um papel central como arquiteto chefe do Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares (APRM), uma ferramenta com o objetivo de melhorar a dinâmica de governança a nível local, nacional e continental e que não dependia de medidas punitivas para promover tal iniciativa (LANDSBERG, 2019).

O APRM adotou vários princípios em defesa da autonomia e autodeterminação africana incluindo a promoção da liderança africana, o aprofundamento da integração regional e continental, a criação de condições que tornem os países africanos destinos de referências para investidores estrangeiros; a promoção de uma nova parceria entre os africanos e a comunidade internacional, especialmente o mundo industrializado e a promoção de um programa de desenvolvimento abrangente, holístico e integrado para o continente africano (ARPM, 2021).

Em suma, a atuação política e diplomática de Mbeki foi um elemento-chave para que a África do Sul se tornasse o anfitrião das secretarias da NEPAD e da APRM. Além disso, Mbeki era insistente no fato de que a África do Sul deveria investir o que fosse necessário para garantir o funcionamento dessas instituições (LANDSBERG, 2019).

6.1.4 A criação do IBAS e a aproximação da África do Sul com o seu entorno regional ampliado (2003)

Próximo ao fim do primeiro mandato de Mbeki foi lançada uma das iniciativas estratégicas mais importantes envolvendo a África do Sul, o Brasil e a Índia. Em 6 de junho de 2003 foi criado o Fórum Trilateral de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), lançado em uma reunião de ministros das relações exteriores desses três países, em Brasília⁸⁷. Uma das primeiras recomendações na ocasião foi a de que os respectivos presidentes dos países-membros realizassem uma reunião de cúpula trilateral (Marin, 2003).

Como parte da iniciativa do IBAS, os três países buscam promover a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico trilateral. As principais áreas inicialmente identificadas foram: biotecnologia, tecnologia da informação e energia. Além disso, ainda que

⁸⁷ A concertação política entre os três países do IBAS é anterior à Declaração de Brasília de 2003. A África do Sul e a Índia foram os primeiros a formalizar uma comissão binacional com reuniões anuais desde 1995, enquanto a África do Sul e o Brasil estabeleceram sua comissão binacional em 2000. No entanto, as comissões bilaterais continuam a existir em paralelo com o Fórum Trilateral de Diálogo IBAS (HUSAR, 2016).

não seja uma aliança de defesa, o Fórum da IBAS também procura desenvolver a defesa, a tecnologia de defesa e a cooperação na indústria de defesa entre os três países (Roelofse-Campbell, 2006).

Em 2004, uma das iniciativas mais importantes foi a criação do Fundo IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome. Este instrumento de financiamento tinha como objetivo aliviar a pobreza e a fome de forma concreta, por meio da cooperação internacional. Cada estado-membro do IBAS contribuiu, a partir de então, anualmente para o Fundo IBAS. O Fundo é usado para projetos replicáveis e escaláveis para a erradicação da pobreza e da fome nos países em desenvolvimento, proporcionando um melhor acesso à educação, saúde, saneamento e segurança alimentar (DIRCO, 2006a).

Em março de 2005, na segunda reunião da Comissão Trilateral, na Cidade do Cabo, foi acordado estender a cooperação trilateral aos campos das tecnologias agrícolas e afins (Roelofse-Campbell, 2006). Ainda nesta ocasião, foi aprovado um aumento no fundo IBAS⁸⁸ de um capital total de 300.000 dólares (100.000 dólares doados por cada país) para 3 milhões de dólares (um milhão por cada país). A segunda reunião teve um marco importante para a dinâmica da relação da África do Sul no IBAS, pelo fato de que nessa reunião foi dada uma maior ênfase ao continente africano, uma vez que os ministros se comprometeram a promover o comércio e os investimentos na África e na Ásia, e a buscar formas de fortalecer o setor privado africano (DIRCO, 2005b).

Em setembro de 2006, a África do Sul participou da Cúpula de Negócios e da Cúpula Acadêmica do IBAS, ambos parte da 1ª Cúpula do IBAS, realizada em Brasília. Em relação à primeira, foram discutidos: uma visão geral das oportunidades de comércio e investimento nos países IBAS e um estudo comparativo do clima de investimento nos países IBAS. E tiveram como áreas de foco: Inovação e desenvolvimento tecnológico, infraestrutura, energia, indústria agrícola, transporte, bancos e finanças. No tocante à cúpula acadêmica, os principais tópicos de debates foram: Ciência/tecnologia/inovação e cooperação econômica, políticas públicas e desenvolvimento social e democracia e diversidade cultural (DIRCO, 2006a).

Em 2007, durante a 2ª Cúpula do IBAS, a África do Sul destacou-se no lançamento do Fórum de Mulheres do IBAS, que contou com um discurso da ministra das relações exteriores da África do Sul, Nkosazana Dlamini Zuma (DIRCO, 2007c). O Fórum busca tratar temas como a violência contra as mulheres, as consequências do impacto das crises mundiais na vida das

⁸⁸ O fundo IBAS existe para ajudar os países em desenvolvimento e seus primeiros projetos de desenvolvimento foram implementados na Guiné-Bissau, Haiti e Palestina (ROELOFSE-CAMPBELL, 2006).

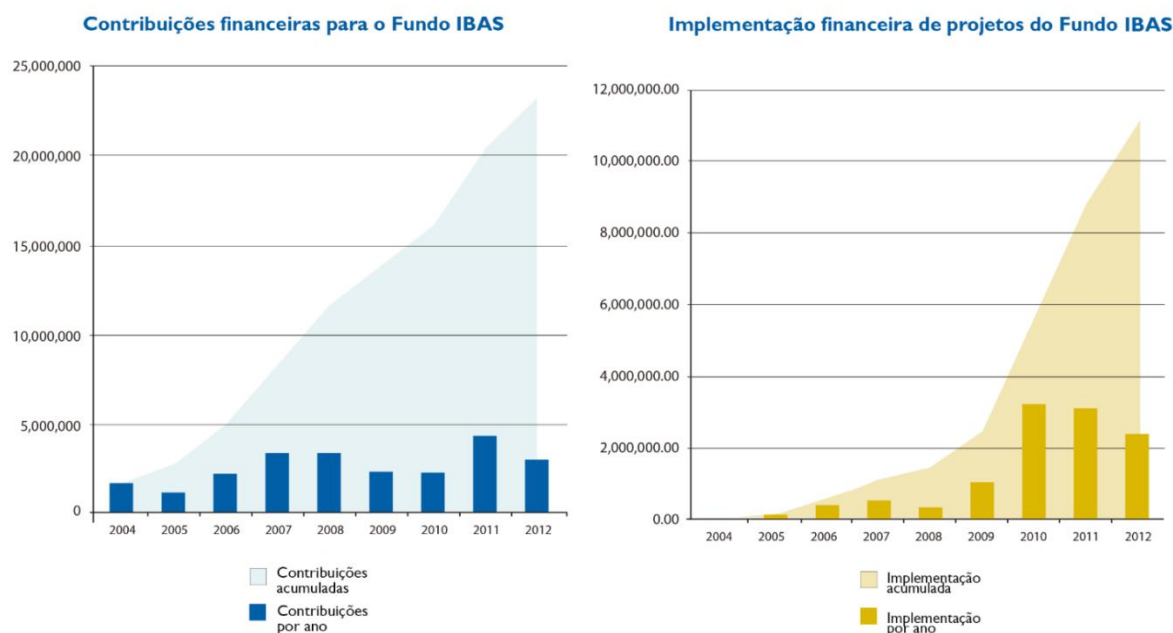
mulheres. E também procura pensar em uma estrutura macroeconômica mais inclusiva, a partir de uma abordagem feminista das relações Sul-Sul (BRASIL, 2010a).

No tocante ao fundo do IBAS, convém ressaltar ainda que os recursos financeiros (ver Figura 30) podem ser utilizados para auxiliar projetos em qualquer país em desenvolvimento, desde que satisfaçam os critérios de seleção do IBAS. Por exemplo, dentre os critérios de seleção, destacam-se projetos com o objetivo de redução da pobreza e da fome, o fortalecimento das capacidades locais, pautados na cooperação Sul-Sul, que possibilitem a replicabilidade, ou que envolvam inovações tecnológicas (UNOSSC, 2021)

Figura 30 - Panorama de Financiamentos do Fundo IBAS

PANORAMA DE FINANCIAMENTOS DO FUNDO IBAS

Valores das contribuições financeiras e dos financiamentos de projetos do Fundo IBAS, em dólares, por ano e acumulado, entre 2004 e 2012



Fonte: O autor, 2021. A partir de imagens desenvolvidas por IBSA FUND, 2013.

Entre 2003 e 2008, alguns exemplos de projetos financiados pelo fundo foram o Projeto de desenvolvimento da agricultura e da pecuária de pequenos animais (2005-2007) no Guiné-Bissau, o Projeto de coleta de resíduos sólidos como ferramenta para reduzir a violência (2006 - 2007), no Haiti e o Projeto de reforma da infraestrutura de saúde (2008), no Cabo Verde (IBSA FUND, 2013).

Para além da análise dos principais eventos e do detalhamento dos recursos investidos no interior do IBAS, é importante apontar ainda como tais procedimentos fizeram parte de um processo de aproximação da África do Sul com as potências regionais do seu entorno regional

ampliado. Esta aproximação com o Brasil e a Índia, simbolizada pelo IBAS, buscou uma inserção da política externa sul-africana também em escala global, principalmente em prol de reformas no sistema multilateral. Um exemplo disso, é o fato de que um dos temas mais debatidos durante os encontros anuais dos ministros e nas cúpulas do IBAS é o da governança global. Neste sentido, os ministros enfatizam constantemente a necessidade de tornar as estruturas de governança global mais democráticas, representativas e legítimas. E entendem que é necessário aumentar a participação dos países em desenvolvimento nos órgãos de tomada de decisão das instituições multilaterais (DIRCO, 2007d).

Um exemplo importante é a reforma do sistema das Nações Unidas (ONU), em especial no tocante à ampliação do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), tanto na expansão do número de membros nas categorias permanente, como na de não permanente, para alcançar um Conselho de Segurança que seja mais representativo, inclusivo e equitativo.

6.1.5 O “recall” de Mbeki pelo ANC e a breve atuação externa de Kgalema Motlanthe (2008-2009)

De maneira geral, a atuação pessoal de Mbeki em seus dois mandatos teve grande ênfase na diplomacia presidencial e nas suas ações em questões de política externa. Essa postura viu crescer uma onda de insatisfação em torno da sua atuação, principalmente dentro do seu partido, visto que a ala mais crítica à Mbeki argumentava que havia uma desvinculação entre a atuação externa e as questões de desenvolvimento doméstico. A crescente tensão dentro do ANC acabou culminando na eleição de Zuma como o presidente do partido durante a 52ª conferência nacional do ANC em Polokwane, na província de Limpopo, em dezembro de 2007. Seguido dessa eleição, houve um importante ponto de inflexão na política para a África do Sul, pois em setembro de 2008, o Comitê Executivo Nacional do ANC promoveu o “recall” de Mbeki como presidente da África do Sul. Em sequência, em setembro de 2008, Mbeki renunciou ao cargo (junto de onze ministros, que o seguiram, incluindo o das finanças, Trevor Manuel) (LANDSBERG, 2012).

Ao assumir, Kgalema Motlanthe deixou claro que o principal objetivo de seu mandato de sete meses, até abril de 2009, não seria introduzir novas políticas, mas assegurar que o mandato do governo Mbeki fosse levado a uma conclusão bem sucedida. No entanto, Motlanthe de certa maneira desempenhou um papel particular na formação da atuação internacional da África do Sul neste breve período.

Como bem aponta Masters (2017)

(...) a experiência de Kgalema Motlanthe em negociações (também dentro do contexto sindical) o colocou em boa posição enquanto procurava reafirmar o compromisso contínuo da comunidade internacional da África do Sul em cumprir as obrigações internacionais e em desempenhar um papel positivo nas instituições internacionais (MASTERS, 2017, p. 10, tradução nossa)⁸⁹.

Nesse sentido, como estabilizador, Motlanthe estava preocupado em cumprir uma série de compromissos multilaterais. Isto incluiu a participação na 3ª Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em Nova Delhi, a participação na reunião da Troika Organizadora da SADC na Suazilândia, a reunião regional trilateral, em outubro de 2008, entre a SADC, o Mercado Comum da África Oriental e Austral e a Comunidade da África Oriental em Uganda, bem como na reunião do Fórum Econômico Mundial em Davos, participando da reunião da União Africana na Etiópia e, finalmente, participando da reunião do G-20 no Reino Unido (GCIS, 2009).

Apesar de breve e tumultuado período na presidência, a liderança da Motlanthe abriu espaço para que o Departamento de Relações Internacionais da África do Sul continuasse com os seus compromissos bilaterais e multilaterais. É interessante notar, que neste período final de administração de Motlanthe, grande parte da atenção já havia se voltado para Jacob Zuma como o recém-eleito presidente do ANC. Isto é evidente na decisão do Comissário da União Europeia (UE), Louis Michel, ao viajar para a África do Sul, em 2009, para uma reunião ministerial UE-África do Sul. Na ocasião, o comissário europeu promoveu um encontro com Motlanthe, como presidente sul-africano, mas também realizou uma reunião separada com Jacob Zuma, enquanto Presidente do ANC, sobre a futura direção das relações internacionais da África do Sul (Masters, 2017).

Em sequência, a revogação de Mbeki, entre outras questões, criou fortes tensões e divisões dentro do partido, e eventualmente levou à formação do Congresso do Povo, um novo partido político formado por antigos membros do ANC. De toda forma, nas eleições gerais de abril de 2009, o candidato do ANC, Jacob Zuma, foi eleito com 65.90% dos votos (ÁFRICA DO SUL, 2009)

⁸⁹ O texto em língua estrangeira é: “His background in negotiations (also within the trade union context) stood him in good stead as he sought to reassure the international community of South Africa’s continued commitment to meeting international obligations and in playing a positive role in international institutions”

6.2 A African Agenda de Zuma - Continuidade da política regional e o fortalecimento das parcerias inter-regionais (2009-2018)

Com a eleição de Jacob Zuma em 2009, o ANC elegia em abril daquele ano o seu terceiro presidente. Logo em agosto de 2009, a nova administração de Zuma finalizou o seu Planejamento Estratégico de Médio Prazo para orientar o programa de governo para o período entre 2009 e 2014. O documento revelaria que a administração Zuma defenderia a sua política externa a partir dos seguintes pilares de ação:

- 1) Preencher a lacuna entre política interna e externa, ou os chamados “interesses nacionais”; 2) Promover a integração da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral; 3) Priorizar o continente africano através do “Progresso Africano”; 4) Fortalecer as relações Sul-Sul; Melhorar as relações estratégicas com o Norte; 5) Reforçar as relações políticas e econômicas; e 6) Participar do sistema global de governança (LANDSBERG, 2012, p. 8, tradução nossa)⁹⁰.

No mandato de Zuma, portanto, a prioridade ao continente africano permaneceu como ponto central da política externa sul-africana, dando continuidade às iniciativas do governo de Mbeki. No entanto, houve uma ampliação para além de assistências financeiras de forma multilateral e não-hegemônica. Isto porque Zuma entendia que o desenvolvimento da África do Sul não poderia ser dissociado do desenvolvimento do continente africano, portanto era fundamental que o governo atuasse na renovação do continente por meio da valorização de iniciativas de desenvolvimento. Portanto, duas áreas temáticas foram escolhidas como prioritárias: o continente africano e o fortalecimento da integração político-econômica da SADC (APOLLO, 2015).

A fim de dar expressão a sua intenção de se diferenciar do governo Mbeki – que havia sido acusado de permanecer muito distante das questões de desenvolvimento do país – Zuma teve como uma das suas primeiras medidas a renomeação do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul de "Departamento de Relações Exteriores" (DFA) para "Departamento de Relações e Cooperação Internacional" (DIRCO), o que daria um teor de reorientação da política externa, a fim de assegurar uma abordagem holística das relações exteriores que refletisse sobre a agenda do desenvolvimento (Husar, 2016).

Diante disso, a Agenda Africana permaneceu como centro da política externa com a promoção de parcerias multilaterais interafricanas, por intermédio de parcerias internacionais multilaterais ou bilaterais, construídas com base nos desígnios da Cooperação Sul-Sul. Isso

⁹⁰ O texto em língua estrangeira é: “(1) closing the gap between domestic and foreign policy; (2) continued prioritisation of the African continent; (3) strengthening of South–South relations; (4) relations with strategic formations of the North; (5) strengthening political and economic relations; and (6) participating in the global system of governance.”

representaria, então, um engajamento solidário com grupos regionais ou sub-regionais do Sul, sobretudo na construção de novos laços políticos. Portanto, era central o fortalecimento do Fórum IBAS, e também teve grande importância a adesão da África do Sul ao BRIC, como principal cúpula de líderes regionais do hemisfério Sul (OTAVIO, 2013).

Nas subseções seguintes, em um primeiro momento será feita uma análise descritiva do processo de consolidação da *African Agenda*, bem como do desenvolvimento da política regional, tanto pela via bilateral, como pela multilateral, durante o governo de Zuma. Neste ponto, também serão ressaltados os avanços da integração no âmbito da SADC e SACU, aprofundando aqui também algumas questões sobre a conflitividade entre as duas organizações. E também serão avaliadas as ações sul-africanas no âmbito da União Africana. Nas duas subseções seguintes, analisa-se a ampliação das relações da África do Sul com as potências regionais do Sul, com ênfase no Fórum IBAS e na adesão do governo sul-africano ao BRICS.

6.2.1 A consolidação da African Agenda e a diplomacia econômica de Zuma

O avanço e a consolidação da *African Agenda* foi um princípio base da atuação da política externa da África do Sul durante o governo de Zuma. De acordo com o DIRCO, as prioridades da política externa da África do Sul seriam:

Fundamental importância no relacionamento com o entorno imediato africano e para o restante do continente; trabalhar com países do Sul para enfrentar os desafios compartilhados do subdesenvolvimento; promover a equidade global e a justiça social; trabalhar com países do Norte para desenvolver uma parceria verdadeira e eficaz para um mundo melhor; e o fortalecimento do sistema multilateral (ÁFRICA DO SUL, 2011, tradução nossa)⁹¹.

Portanto, em consonância com o argumento de Bohler-Muller (2012), em grande medida essa "agenda" denota ser a base para uma estratégia pela qual a África do Sul almeja ser vista como parte integrante da África, ou seja, buscando associar de forma inerente os seus interesses e o seu desenvolvimento nacional aos demais países do continente africano. Essa postura foi frisada, inclusive, por Marius Fransman, ministro do DIRCO entre 2009 e 2014, e que pode ser sintetizada em sua fala, durante uma mesa redonda sobre o segundo mandato da África do Sul no Conselho de Segurança da ONU, em 2012, na Universidade da África do Sul (UNISA), em Pretória. Na ocasião, afirmou-se que “nossa postura de política externa parte da

⁹¹ O texto em língua estrangeira é: “accords central importance to our immediate African neighbourhood and continent; working with countries of the South to address shared challenges of underdevelopment; promoting global equity and social justice; working with countries of the North to develop a true and effective partnership for a better world; and doing our part to strengthen the multilateral system including its transformation, to reflect the diversity of our nations, and ensure its centrality in global governance”.

premissa de que existe uma ligação inextricável entre nosso futuro e o da África - para o bem maior de nosso continente" (África do Sul, 2012).

Para além da retórica, essa postura foi reafirmada também no documento declaratório “*Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*”, também conhecido como o Livro Branco sobre a Política Externa da África do Sul. Seguindo as orientações da diplomacia do Ubuntu, definida pelo livro branco de 2011, a África do Sul continuou a fortalecer as relações comerciais e de investimentos com países do continente africano. E isto foi sustentado por uma notável ênfase nas relações bilaterais do país e por meio da promoção de uma diplomacia econômica no governo de Zuma.

Dessa forma, o continente africano permaneceu sendo um importante destino das exportações de bens e serviços de maior valor agregado da África do Sul. No entanto, a maioria das importações do resto do continente para a África do Sul estão restritas a uma gama de produtos primários. Neste sentido, para reverter esse quadro, a África do Sul construiu relações comerciais mutuamente benéficas por meio de apoio à diversificação das economias e na eliminação de barreiras comerciais (África do Sul, 2011).

6.2.1.1 – Relações bilaterais no aprofundamento da política regional da África do Sul no continente africano

A implementação de políticas bilaterais com os países africanos em projetos geoestratégicos, como aponta Apollo (2015), demonstra que “além de uma Agenda Africana de paz/estabilidade e democracia, Zuma também estipulou uma diplomacia econômica na região” (APOLLO, 2015, p. 488). Para melhor entender a abordagem do que seria a Diplomacia Econômica no contexto sul-africano é importante recorrer à Vickers e Ajulu (2008), que descrevem a diplomacia econômica como:

(...) políticas e atividades que promovem o comércio, o Investimento Estrangeiro Direto (IED), o turismo e as transferências de tecnologia para a África do Sul e posicionam positivamente o país no mundo por meio de imagem, *branding*, *marketing* e diplomacia pública (nacional e internacional) (VICKERS e AJULU, 2008, p. 5, tradução nossa)⁹².

Makokera (2015) traz uma importante contribuição sobre o desenvolvimento da Diplomacia Econômica do governo de Zuma. A autora discute quais foram as principais

⁹² O texto em língua estrangeira é “(...) policies and activities that promote trade, FDI [foreign direct investment], tourism, and technology transfers to South Africa, and positively position the country in the world through imaging, branding, marketing and public diplomacy (domestic and international)”.

iniciativas por parte do governo sul-africano para a implementação desta diplomacia econômica no contexto regional. Um destaque fica para a criação, em 2010, do *Economic Diplomacy Strategic Framework (EDSF)*. A iniciativa visava reunir as atividades do governo sul-africano em uma abordagem coordenada para apoiar os interesses comerciais no exterior de empresas sul-africanas privadas e estatais. De forma geral, o EDSF foi orientado:

(...) por políticas e programas governamentais, e essencialmente forneceu uma estrutura conceitual e ferramentas para o *programa de treinamento de Diplomacia Econômica (DE)*, que traduziria as dimensões econômicas e comerciais da política interna para a política externa. O treinamento foi concebido pelo DIRCO, em estreita parceria com o Departamento de Comércio e Indústria (DTI). A Diplomacia Econômica asseguraria que os interesses econômicos da África do Sul fossem perseguidos dentro das organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, o G20 e dentro de alianças estratégicas nos fóruns da União Europeia, no BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e nas parcerias da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (PMG, 2012, p. 1, tradução nossa, grifo nosso)⁹³.

Em um relatório apresentado pelo DIRCO, em 2012, no parlamento sul-africano, alguns dados mostram os avanços e o que de fato foi implementado pelo EDSF. A ênfase foi dada no treinamento de funcionários do DIRCO e de diplomatas. O departamento implementou o treinamento em diplomacia econômica em todos os seus “programas residenciais” (incluindo Chefes de Missão Designados, diplomatas de meia carreira e funcionários de nível de entrada que foram colocados no exterior). Além disso, até o momento da apresentação do relatório, cerca de 170 diplomatas foram treinados em diplomacia econômica e a projeção era de que até o final do período de 2013/14, todas as missões no exterior passariam a ter funcionários treinados em diplomacia econômica (PMG, 2012, p.1)

No âmbito da diplomacia econômica, o aprofundamento das relações comerciais com Angola foi, portanto, um dos exemplos da administração de Zuma em dinamizar as relações econômicas do país. A criação ou a manutenção de outros acordos comerciais nos chamados *Business Forums* também foram estabelecidos com outros países africanos, como Nigéria, Senegal, Tanzânia, Namíbia e Zâmbia, todos atrelados à Diplomacia Econômica de Zuma (OTAVIO, 2013).

⁹³ O texto em língua estrangeira é: “The EDSF was guided by government policies and programmes, and essentially provided a conceptual framework and tools for Economic Diplomacy (ED) training programme that would translate domestic policy economic and commercial dimensions into foreign policy. The training was designed by DIRCO, in close partnership with the Department of Trade and Industry (dti). The ED would ensure that South Africa’s economic interests were pursued within international organisations, including the United Nations, World Trade Organisation, G20 and within strategic alliances in the forums of the European Union, the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), the IBSA (India, Brazil and South Africa) and the Southern African Development Community (SADC) partnerships.”

Um exemplo da relevância das relações bilaterais para a África do Sul é ilustrado quando se leva em consideração os principais fluxos comerciais do continente africano. Em 2010, entre os doze maiores fluxos de comércio bilateral entre países do continente, nove apresentaram a África do Sul como um dos principais parceiros (Tabela 2).

Tabela 2 – Principais Fluxos Comerciais entre os países do continente Africano

PRINCIPAIS FLUXOS COMERCIAIS ENTRE OS PAÍSES DO CONTINENTE AFRICANO

Ranking dos principais fluxos comerciais entre países do continente africano, em milhares de dólares, em 2010.

<i>Ranking</i>	<i>Exportador</i>	<i>Importador</i>	<i>Valor em 2010 (em milhares de dólares)</i>
1	África do Sul	Botswana	4,174,999
2	África do Sul	Namíbia	3,876,780
3	Gana	África do Sul	2,798,531
4	Nigéria	Guiné Equatorial	2,675,151
5	África do Sul	Zimbábue	2,130,802
6	Nigéria	Costa do Marfim	2,067,630
7	Nigéria	Botswana	1,977,473
8	Nigéria	África do Sul	1,858,175
9	África do Sul	Moçambique	1,886,990
10	África do Sul	Essuatíni	1,834,718
11	África do Sul	Zâmbia	1,737,747
12	Angola	África do Sul	1,705,166

Fonte: O autor, 2021. A partir de ITC – Trade Map, 2021.

Uma outra perspectiva da atuação da diplomacia econômica de Pretória pode ser observada no pioneirismo da África do Sul na criação de corredores transnacionais⁹⁴. Estes buscam promover o comércio, a indústria e o desenvolvimento ao longo de suas rotas, atraindo investimentos estrangeiros e impulsionando o comércio interestadual. O que teve mais avanço é o Corredor de Desenvolvimento de Maputo⁹⁵ entre a África do Sul e Moçambique. Ademais, a África do Sul também preside a Iniciativa Presidencial de Promoção de Infraestrutura, que desenvolve diversos projetos de larga escala na área de infraestrutura em todo o continente (Hamill, 2016).

⁹⁴ O conceito de corredores transnacionais ou corredores de desenvolvimento evoluiu a partir dos corredores de transportes que estabelecem a ligação entre países ou entre sub-regiões dentro de países, visando promover o comércio nacional e internacional através da provisão de sistemas eficientes de transportes e logística (ROSS et al, 2014).

⁹⁵ O Corredor de Desenvolvimento de Maputo atravessa as regiões mais industrializadas e produtivas da África Austral. A existência do corredor facilita o acesso de mercadorias às regiões da África do Sul sem acesso ao litoral, como por exemplo as províncias sul-africanas de Mpumalanga, Gauteng e Limpopo (PORTMAPUTO, 2021).

Diante do exposto, é possível entender que a diplomacia econômica de Zuma visava reforçar os laços econômicos bilaterais entre os países africanos e a África do Sul. No entanto, esta ação também pode ser vista como uma maneira clássica de criar dependência econômica entre a África do Sul e os demais países, em especial porque manter relações com a África do Sul também era uma forma de garantir uma atração de investimentos estrangeiros. Isto é explicado pelo fato de que a África do Sul era vista internacionalmente como um *hub* de atração de investimentos estrangeiros para os países do continente.

6.2.1.2 Atuação da África do Sul nos organismos multilaterais do continente africano –SADC, SACU e União Africana

Ao longo do mandato de Zuma, seguindo as orientações do livro branco da política externa, houve continuidade no fortalecimento da atuação da África do Sul nos principais organismos multilaterais do continente. Portanto, serão detalhadas as principais iniciativas e ações da África do Sul no escopo das organizações da SADC, SACU e da União Africana, entre 2010 e 2017, buscando apontar o reforço da *African Agenda* na política regional de Jacob Zuma.

Durante a Cúpula da SADC, realizada na Namíbia, em agosto de 2010, houve destaque para a necessidade de acelerar o ritmo da integração regional. A Cúpula adotou um programa de trabalho com ações concretas e cronogramas destinados a consolidar o Acordo de Livre Comércio da SADC, como uma área de foco prioritário. A Cúpula também reafirmou seu compromisso de estabelecer uma união aduaneira da SADC e endossou a nomeação de um grupo de especialistas de alto nível para debater o tema (DIRCO, 2011).

Em 2011, após a reunião do conselho de Ministros da SADC, foi decidida uma revisão do Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional (RISDP). A África do Sul já havia incorporado a estrutura de implementação do RISDP como um componente integral de seus planos de desenvolvimento nacional, especialmente nas áreas de saúde, educação, comércio e investimento, turismo e meio ambiente (DIRCO, 2011). No tocante ao processo de revisão do RISDP, a participação da África do Sul teve o sentido de associar as orientações do programa com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (DIRCO, 2012).

No campo operacional, em agosto de 2011, a África do Sul assumiu a coordenação do Órgão de Cooperação Política, Defesa e Segurança da SADC. Neste contexto, o DIRCO coordenou e participou dos cursos de treinamento de Observadores Eleitorais da SADC, além de liderar as Missões de Observação Eleitoral da SADC na República da Zâmbia, em setembro de 2011, na República das Seicheles, em outubro de 2011, e na RDC, em novembro de 2011.

A África do Sul também participou do workshop para desenvolvimento da estrutura de política do componente civil da *SADC Standby Force* e dos cursos de treinamento do Centro de treinamento em *Regional Peacekeeping* (DIRCO, 2011; DIRCO, 2012).

Em 2012, os ministros responsáveis pela Infraestrutura da SADC reuniram-se em 28 de junho, em Luanda, Angola, para adotar o Plano Diretor de Desenvolvimento de Infraestruturas Regionais da SADC (RIDMP, na sigla original). O custo total estimado para a implementação deste plano, durante o período de 2013 a 2027, foi estimado em 360 bilhões de dólares. E o RIDMP se concentraria em seis setores prioritários: energia, transporte, tecnologia da informação e comunicação/comunicações, água, turismo e meteorologia (DIRCO, 2013).

No ano de 2013, a África do Sul participou da 34ª Cúpula da SADC realizada em Lilongwe, Malauí. Os principais resultados incluíram uma atualização sobre a revisão intermediária do RISDP, a decisão de negociar um novo Protocolo sobre o Tribunal da SADC, e discussões sobre questões técnicas pendentes a serem finalizadas pelos ministros das finanças para a proposta de criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional da SADC (DIRCO, 2014).

Em 2014, a África do Sul assumiu novamente a coordenação do Órgão de Cooperação Política, Defesa e Segurança da SADC. Uma das principais contribuições de Pretória foi viabilizada pela Academia Diplomática da África do Sul, que produziu um documento de diretrizes da Missão de Observação eleitoral da SADC (DIRCO, 2015). Neste ano, houve ainda a realização da Cúpula de Dupla Troika da SADC⁹⁶, para avaliar a situação de uma crise eleitoral no Lesoto. A África do Sul teve papel de destaque, com a nomeação do vice-presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa, como intermediador da SADC com o Lesoto. A resolução do conflito ocorreu com a assinatura da Declaração de Facilitação de Maseru, que levou à realização das eleições, em fevereiro de 2015 (DIRCO, 2015).

No ano de 2015, dentre as diversas reuniões de cúpula da SADC, merece destaque a participação de Zuma na Cúpula Extraordinária da SADC, realizada em 29 de abril de 2015 em Harare, Zimbábue, que endossou uma Estratégia Regional e o Roteiro para a Industrialização da SADC, bem como a versão revisada do Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional (DIRCO, 2016).

⁹⁶ As Cúpulas de Dupla Troika da SADC costumam ser reuniões extraordinárias, que reúnem os presidentes – e futuros presidentes, dentre os países membros da comunidade – da SADC e do Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança, para debaterem eventuais crises, que exijam um posicionamento conjunto (SADC, 2021c)

Em 2016, houve a atuação da África do Sul no Comitê de Supervisão da SADC⁹⁷, que fez uma missão no Lesoto, em novembro, para promover um diálogo com funcionários do governo, organizações não-governamentais (ONG's) e com a sociedade Civil. A iniciativa buscava assistir a implementação de reformas constitucionais e do setor de segurança no Lesoto, conforme decidido em reuniões de Cúpula da SADC (DIRCO, 2017).

Por fim, os anos de 2017 e 2018 tiveram importância considerável, pois a África do Sul atuou na presidência da SADC. Durante o mandato, sob o tema de "Promoção de parceria com o setor privado no desenvolvimento da Indústria e Cadeias de Valor Regionais", a África do Sul atuou nas seguintes iniciativas:

i) Controle e gerenciamento de pragas⁹⁸ dentro do escopo de enfrentamento aos desafios regionais de segurança alimentar; ii) O reforço da capacidade da Secretaria da SADC, incluindo a identificação de centros regionais de excelência; O estabelecimento de um Comitê Regional de Gás Natural para promover a inclusão do gás no mix energético regional e na promoção do desenvolvimento industrial; iii) Na facilitação, preparação e desenvolvimento de projetos, administrados pelo Banco de Desenvolvimento da África Austral, a fim de levar os projetos ao estágio de *bankability* e, portanto, viabilizar as oportunidades de desenvolvimento industrial e de infraestrutura da região (DIRCO, 2018, p. 48, tradução nossa)⁹⁹.

Em relação à SACU, as principais frentes de ação da África do Sul nesta organização foram pautadas pelos cinco pontos do programa de trabalho da SACU, assinado em 25 de março de 2010, em Pretória. Os cinco pontos eram: o desenvolvimento industrial regional; a necessidade de revisão da Fórmula de Compartilhamento de Receita da SACU; a facilitação do comércio, o desenvolvimento das instituições da SACU, em especial o Tribunal e o Conselho Tarifário; além do engajamento unificado dos membros da SACU nas negociações comerciais internacionais (DIRCO, 2011).

Uma das principais iniciativas neste período foi o Acordo Comercial Preferencial SACU-Mercosul, que entrou em vigor em 1º de abril de 2016, entre os países da SACU e

⁹⁷ O Comitê Organizador foi constituído pela Cúpula da SADC com o mandato de agir como um órgão de monitoramento geral e mecanismo de alerta precoce no caso de sinais de instabilidade política, com a possibilidade de intervir e prestar assistência, por meio de um Facilitador da SADC, que é eleito em reuniões de Cúpula da Comunidade (SADC, 2016b).

⁹⁸ Em especial da *Fall Army Worm*, uma praga que afeta as plantações de milho, arroz, sorgo, cana-de-açúcar, além de outras culturas, como vegetais e algodão.

⁹⁹ O texto em língua estrangeira é: "Control and management of the Fall Army Worm and other diseases, which will contribute towards addressing regional food security challenges; Enhancing capacity at the SADC Secretariat, including the identification of regional centres of excellence. This is geared towards improving the implementation of SADC strategic blueprints, with a primary focus on the Regional Industrialisation Strategy and Roadmap; Project Preparation and Development Facility, managed by the Development Bank of Southern Africa to take projects to bankability stage and therefore unlock opportunities that exist in the region (industrial and infrastructure development)."

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Este acordo oferecia “reduções tarifárias em mercadorias selecionadas, induzindo: plástico, aço, têxtil, química, eletrônica, automotiva, capital e produtos agrícolas” (Mercosul, 2016).

É importante ressaltar, no entanto, que a iniciativa da África do Sul em fortalecer tanto a integração na SADC, como na SACU abriu espaço para algumas insatisfações políticas, principalmente no âmbito dos Acordos de Parceria Econômica com outras regiões. Neste tema, o governo sul-africano demonstrava certo incômodo com a baixa articulação entre as decisões tomadas na SACU e na SADC. Um exemplo claro desse incômodo ocorreu ainda em 2010, durante a celebração do centenário da União Aduaneira, na Namíbia, no qual o Presidente Jacob Zuma argumentou que o futuro da união aduaneira estava "sem dúvida em questionamento", em especial se ela não pudesse "prosseguir os negócios inacabados das tratativas do APE com a União Europeia (UE), como um grupo unido" (Van der Merwe, 2010). A própria negociação do Acordo de Parceria Econômica é um assunto que causa divergência na literatura, porque há uma discussão sobre a tendência da UE em dividir a SADC e a SACU, ao negociar com eles separadamente. O fato de que os membros da SACU tomaram a iniciativa de negociar APE com a UE sem ter que utilizar a SADC, como uma coligação econômica maior, criou conflitos com os países-membros da SADC (Muyengwa-Mapuva e Mapuva, 2014).

Uma das saídas para esses conflitos de objetivos é assinalada por Van de Merwe (2010), que aponta que os líderes da SACU, encabeçados por Zuma, apresentaram sugestões aos representantes da SADC de que a SACU deveria se tornar o núcleo econômico para o órgão mais amplo da SADC. No entanto, há divergências de interesses entre os países-membros da SADC que atrasam a implementação desta possibilidade, o que demonstra as disputas políticas existentes entre os países-membros das duas organizações.

Ao longo do mandato de Zuma, a participação nas atividades da União Africana fez parte da estratégia de fortalecimento da *African Agenda* do país sul-africano.

No período inicial, entre 2010 e 2011, a atuação da África do Sul na UA foi em prol da harmonização das Comunidades Econômicas Regionais, a transformação da Comissão da UA, o desenvolvimento do documento "Valores Compartilhados da UA" e a operacionalização e desenvolvimento de várias estruturas da União, tais como o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos e dos Povos, as Instituições Financeiras da UA, o Conselho Econômico Social e Cultural da África do Sul e o Conselho Pan-Africano (DIRCO, 2011). Neste mesmo período, a África do Sul apoiou também o aprofundamento e a expansão da cooperação com os principais parceiros internacionais durante a Cúpula África-União Europeia, a Cúpula África-França, a Cúpula África-Árabe, a reunião ministerial África-América do Sul e facilitou o

engajamento da UA com a diáspora africana. Também em 2010, a África do Sul assumiu a presidência do comitê de infraestrutura da NEPAD (DIRCO, 2011). A partir de 2011, a África do Sul foi eleita para assumir uma cadeira no Conselho de Paz e Segurança da União Africana (AUPSC) e teve uma atuação importante nos debates e medidas para a promoção da paz no continente (DIRCO, 2012).

Em 2012, a África do Sul sediou uma reunião de cúpula de alto nível, que foi presidida pelo Presidente Jacob Zuma, do qual participaram o AUPSC e os presidentes das comunidades econômicas regionais africanas. O resultado desta reunião foi a adoção unânime da Resolução 2033 do CSNU, cujo impulso estratégico é a promoção da articulação política e legislativa entre o CSNU e o AUPSC para lidar com os desafios africanos de paz e segurança. É importante ressaltar que a resolução pede que o Conselho de Segurança realize consultas oportunas e formule estratégias coesas em coordenação com o AUPSC, ao lidar com situações de conflito na África (DIRCO, 2012).

Ainda em 2012, Nkosazana Dlamini Zuma foi eleita como a primeira mulher e a primeira candidata da região da África Austral para o posto-chave de Presidente da Comissão da União Africana (UA). Além disso, a África do Sul sediou a Cúpula Global da Diáspora Africana em 25 de maio de 2012, alcançando o objetivo principal de criar uma parceria sustentável entre os Estados africanos e o movimento da diáspora africana, por meio de um Programa de Ação Conjunto (DIRCO, 2013).

Em 2013, a África do Sul fez uma importante contribuição para o desenvolvimento de uma “Posição Comum Africana sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015” e a decisão sobre o desenvolvimento da Agenda 2063 da UA, como um plano que traçará a trajetória de desenvolvimento da África para um período de 50 anos. A África do Sul, naquele ano, foi eleita para o AUPSC, para o período de 2014 a 2016 (DIRCO, 2014).

No seu mandato do AUPSC, a África do Sul usou seus membros do conselho para destacar a pobreza e o desemprego como motores da violência e do terrorismo. Assim, houve uma defesa e o engajamento entre os membros afetados da UA em questões de terrorismo no continente, e foi solicitada a operacionalização do subcomitê de combate ao terrorismo da AUPSC, como maneira de enfrentar os desafios do terrorismo (DIRCO, 2017).

Em junho de 2015, a África do Sul sediou a 25ª Cúpula da União Africana, sob a temática “Ano de Empoderamento e Desenvolvimento da Mulher, Rumo à Agenda 2063 da África”. Como resultado, foram aprovadas diversas resoluções e compromissos de gênero em diversas áreas temáticas. Ademais, foi aprovado o primeiro “Plano Decenal de Implementação

da Agenda 2063" e o seu mecanismo de financiamento, em direção à construção de uma visão coletiva da África para o aprofundamento da integração e do desenvolvimento (DIRCO, 2016).

Em 2016, durante a 28ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo da UA, a África do Sul foi reeleita para mais um mandato de dois anos como membro do AUPSC, dando prosseguimento às iniciativas de *peace-building* e de reconstrução pós-conflito, bem como nas ações humanitárias e de gestão de desastres da União Africana (DIRCO, 2016).

Em 2017, após a decisão histórica da Cúpula dos Chefes da UA em conceder à Organização Pan-Africana da Mulher (PAWO) o status de agência especial da UA, a África do Sul organizou um diálogo intergeracional "*Building a Strong Women's Movement in Africa*", durante o 55º aniversário do Dia Pan-Africano da Mulher, em 31 de julho de 2017. O diálogo reconheceu esta conquista histórica, bem como se concentrou na revitalização do PAWO como um veículo para a construção de um movimento progressivo de mulheres na África (DIRCO, 2018).

Por fim, um dos principais marcos, no âmbito da dinâmica da relação da África do Sul com a União Africana, foi a transformação da Nepad – sediada em Pretória – na Agência de Desenvolvimento da União Africana (AUDA-NEPAD). Na 31ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em Nouakchott, na Mauritânia, em junho de 2018, foi concluída a decisão de transformar a Agência de Planejamento e Coordenação da NEPAD na AUDA-NEPAD. A criação da AUDA-NEPAD foi parte das reformas globais destinadas a melhorar o impacto e a eficiência operacional da UA. O mandato da AUDA-NEPAD segue os seguintes objetivos:

- a) Coordenar e executar projetos regionais e continentais prioritários para promover a integração regional para a realização acelerada da Agenda 2063; e b) Fortalecer a capacidade dos Estados Membros da União Africana e dos órgãos regionais, avançar o apoio consultivo baseado no conhecimento; c) empreender toda a gama de mobilização de recursos e servir como interface técnica do continente com todos os interessados no desenvolvimento e parceiros de desenvolvimento da África (AUDA-NEPAD, 2021, p. 1, tradução nossa)¹⁰⁰.

Em grande medida, a transformação da NEPAD na Agência de desenvolvimento da União Africana (AUDA-NEPAD) representou um importante ganho diplomático e uma contribuição da África do Sul no fortalecimento da estrutura da UA no campo da cooperação para o desenvolvimento, para um horizonte mais amplo de todo o continente africano.

¹⁰⁰ O texto em língua estrangeira é: "Coordinate, facilitate and promote cooperation with Africa's strategic partners and stakeholders for effective resource mobilisation; Provide technical and implementation support to Regional Economic Communities and Member States in the development and execution of priority projects and programmes; undertake the full range of resource mobilisation and serve as the continent's technical interface with all Africa's development stakeholders and development partners."

6.2.2 Avanços na agenda e a estagnação dos encontros diplomáticos do Fórum IBAS

Mesmo com a entrada da África do Sul para o BRICS, o fórum de articulação entre Brasil, Índia e África do Sul continuou tendo importante relevância para as iniciativas de política externa do país sul-africano. Portanto, serão analisadas aqui as principais contribuições da África do Sul no escopo das atividades do IBAS, ao longo do mandato de Zuma. Ademais, serão apresentados os projetos que contaram com a participação da África do Sul, tanto no âmbito geral da cooperação técnica intra-IBAS, como no escopo mais específico de projetos financiados pelo fundo do IBAS, entre 2010 e 2018.

Durante a IV Cúpula do IBAS, realizada em abril de 2010, em Brasília, os chefes de Estado formularam uma declaração conjuntas sobre o papel e a visibilidade do IBAS dentro do sistema global de governança, incluindo temas como a necessidade da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, assim como questões relativas ao G-20, gênero, direitos humanos, direitos de propriedade intelectual, governança da Internet, mudança climática e a crise econômica global. Ainda em 2010, os governos do IBAS foram homenageados, em Nova York, com o prêmio *Millennium Development Goals*, em reconhecimento ao papel do Fundo IBAS na promoção da Cooperação Sul-Sul. O prêmio foi concedido pelo PNUD, que destacou o Fundo IBAS como um modelo revolucionário de Cooperação Técnica Sul-Sul (DIRCO, 2011)

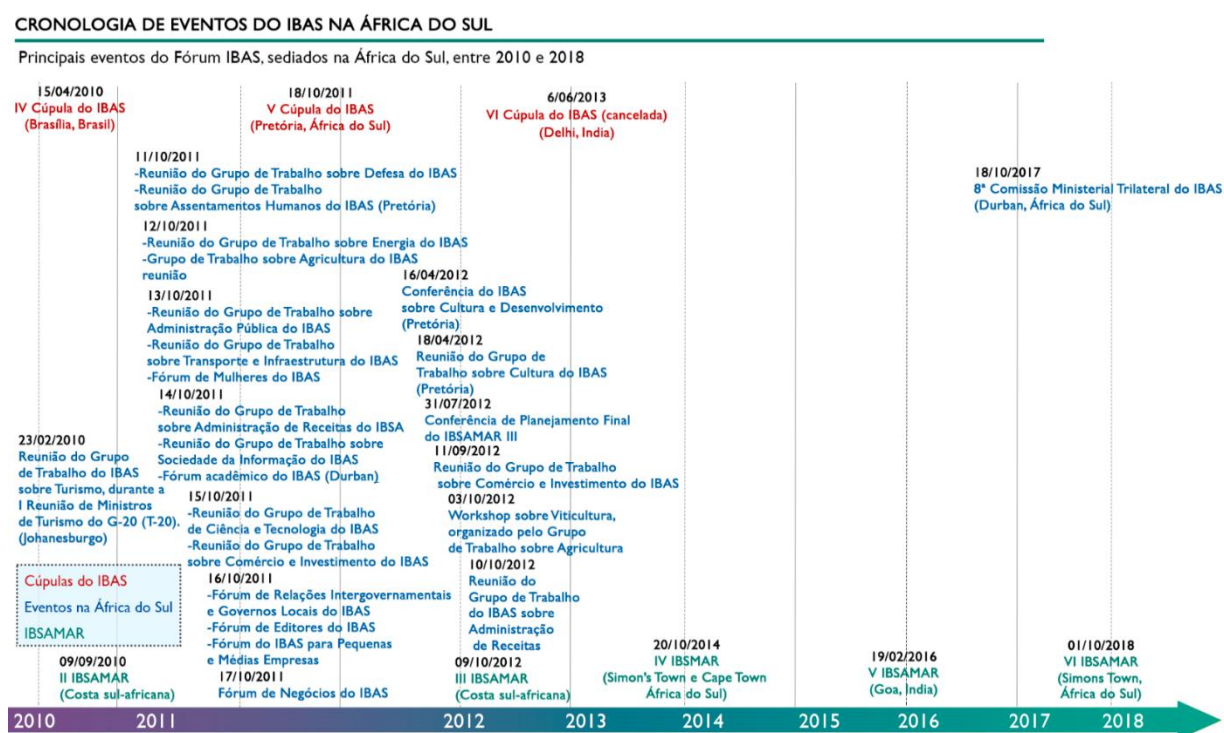
Em 2011, a África do Sul teve uma posição de destaque por conta da organização da V Cúpula do IBAS, que ocorreu a partir de 18 de outubro de 2011. Na semana anterior ao evento, a África do Sul sediou as reuniões dos grupos de trabalho setoriais, que discutem temas específicos e levam um saldo das discussões aos fóruns principais, no decorrer da Cúpula do IBAS. Dentre os temas discutidos, destacaram-se debates sobre reforma da governança global, crise econômica e financeira global, segurança alimentar, cooperação Sul-Sul, direitos humanos, temas regionais, saúde, governança da internet, entre outros (MRE, 2011).

Um importante marco nesta cúpula se deu pelo fato de que todos os Estados-Membros do IBAS, naquela ocasião, atuavam como membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (MRE, 2011). Neste contexto, os Ministros das Relações Exteriores do IBAS emitiram um Comunicado Conjunto durante a 66ª Assembleia Geral da ONU, abordando questões da agenda do CSNU, destacando algumas das posições comuns, enquanto serviram juntos no CSNU. Um exemplo de atuação conjunta foi a elaboração da primeira resolução conjunta das Nações Unidas na área de direitos humanos, abordando as

questões sobre o fortalecimento de ação da ONU, no campo dos direitos humanos, por meio da promoção da cooperação internacional e da importância da não-seletividade, imparcialidade e objetividade neste campo, que foi adotada por consenso no Terceiro Comitê da AGNU em novembro de 2011 (DIRCO, 2011).

Um último resultado de destaque da V Cúpula do IBAS foi a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre cooperação mútua entre o Instituto Rio Branco, o Instituto de Serviço Exterior da Índia e a Academia Diplomática da África do Sul. O memorando visou aumentar o intercâmbio entre os centros de formação de diplomatas dos três países, com ênfase na troca de informações sobre estrutura e conteúdo de programas de treinamento, além de troca de experiências, informações e publicações conjuntas (MRE, 2017).

Figura 31 – Cronologia de Eventos do IBAS na África do Sul (2010-2018)



Fonte: O autor, 2021. A partir de STUENKEL, 2014; BATHIA, 2019; SHARMA, 2017.

Como exposto na Figura 31, a partir de 2012 houve uma constante redução na agenda do Fórum, que manteve anualmente apenas os exercícios navais do IBSAMAR. Ademais, após o cancelamento da Cúpula de 2013, que ocorreria na Índia, não foram mais realizadas Cúpulas do IBAS. Stuenkel (2014) aponta que

(...) torna-se evidente que, após anos de empolgação, o entusiasmo dos formuladores de políticas pelo agrupamento enfraqueceu acentuadamente em 2012, quando apenas um número reduzido de reuniões foi realizado. A trégua continuou em 2013, quando a cúpula do IBAS foi adiada sem definir uma nova data. Desde então, os debates

públicos sobre o IBAS foram amplamente dominados pela questão de se o agrupamento poderia sobreviver nos próximos anos (...) esta nova situação, entretanto, não pode eclipsar completamente os anos de 2004-11, quando os três governos empreenderam um esforço notável para trazer os formuladores de políticas, burocratas e a sociedade civil dos três países com o objetivo de estabelecer laços de longo prazo e identificar denominadores comuns (STUENKEL, 2014, p.60, tradução nossa)¹⁰¹.

O último evento de maior relevância do IBAS, sediado na África do Sul, foi a 8ª Comissão Ministerial Trilateral do IBAS – após um intervalo de seis anos em relação à reunião anterior – que dentre alguns esforços retóricos para a manutenção do Fórum IBAS, ressaltou principalmente o papel da iniciativa no campo da cooperação para o desenvolvimento. Na ocasião, os ministros assinaram um acordo para renovar e assegurar a continuidade de suas contribuições para a manutenção do Fundo IBAS (UNOSSC, 2017).

Partindo para resultados mais concretos da iniciativa do IBAS, neste período, a África do Sul colaborou em alguns projetos emblemáticos do Fórum – para além das trocas de informações, documentos de trabalho e planos de ação – que merecem destaque aqui. Dentre eles, a Iniciativa de Nanotecnologia do IBAS, o Centro Virtual de Excelência em Governança e Administração Pública e os exercícios navais (comumente chamados de IBSAMAR), que ocorreram nos anos de 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018 (Husar, 2016).

Em relação à iniciativa de nanotecnologia do IBAS, a África do Sul já possuía uma experiência no campo, tendo lançado ainda em 2002 a *South Africa Nanotechnology Initiative*. Em 2009, foi assinado um Acordo trilateral IBAS para fomentar a política e desenvolvimento no setor de nanotecnologia, com o objetivo de promover a cooperação e projetos¹⁰² em nanotecnologia nas áreas de agricultura, energia, saúde e água (MUSEE; FOLADORI; AZOULAY, 2012)

No tocante aos projetos do Fundo do IBAS, entre 2010 e 2018 é interessante notar o aumento de projetos financiados pelo Fundo do IBAS em países do continente africano. Em

¹⁰¹ O texto em língua estrangeira é: “Detailing the diplomatic history of the IBSA grouping, it becomes evident that after years of excitement, enthusiasm among policy makers for the grouping weakened markedly in 2012, when only a reduced number of meetings took place. The lull continued in 2013, when the IBSA summit was postponed without defining a new date. Since then, the public debates about IBSA have largely been dominated by the question of whether the grouping could survive the coming years (...) This new situation, however, cannot entirely eclipse the years of 2004-11, when the three governments undertook a remarkable effort to bring policy makers, bureaucrats and civil society from the three countries together with the aim of establishing long-term ties and identifying common denominators.”.

¹⁰² Os projetos incluem o desenvolvimento de materiais avançados para sensores, aplicações de nanodispositivos, o desenvolvimento de células solares híbridas orgânicas-inorgânicas nano estruturadas. Em 2010, uma Escola de Saúde e Água foi estabelecida na África do Sul, e pesquisadores dos países da IBAS estão colaborando no desenvolvimento de um sistema de distribuição de medicamentos à base de nano-retrovirais (MUSEE; FOLADORI e AZOULAY, 2012)

especial, destacam-se as seguintes iniciativas: Projeto de Desenvolvimento Agrícola e Serviços às Comunidades Rurais, em Guiné-Bissau (2009-2011); Projeto de Fornecimento de Água Potável Segura em Cabo Verde (2009-2014); Projeto de fortalecimento da Infraestrutura e Capacidade de Combate ao HIV/AIDS, no Burundi (2010-2012). Projeto de Desenvolvimento de Liderança e Capacitação para o Desenvolvimento Humano e Redução da Pobreza, em Serra Leoa (2011-2013) Projeto de Criação de Oportunidades de Emprego para Jovens no Sudão através de Oportunidades de Trabalho Intensivo (2014-2017), entre outros (IBSA FUND, 2018).

6.2.3 A África do Sul e a sua atuação no BRICS

Ao longo dos anos 2000, em paralelo à formação de fóruns como o IBAS, desenvolveu-se também o grupo BRIC¹⁰³ (Brasil, Rússia, Índia e China). A formalização do grupo de países se deu a partir da realização da primeira reunião de chanceleres, em 18 de maio de 2008, em Ecatimburgo, na Rússia. Nesta ocasião, ficou marcado o momento em que o BRIC deixou de ser apenas um acrônimo de marketing financeiro, para se tornar uma entidade político-diplomática (REIS, 2012).

Ainda em suas primeiras reuniões, os países do grupo reconheceram o potencial do continente africano e, em graus variados, todos eles se consideravam parceiros importantes no desenvolvimento do continente africano (Soko e Qobo, 2016). Contudo, ainda que os países do BRIC identificassem os países africanos como potenciais parceiros, Muresan (2019) aponta que nas declarações e reuniões de cúpulas, anteriores à adesão da África do Sul ao BRIC, havia poucas discussões sobre o continente africano.

A seguir será feito, portanto um breve mapeamento do avanço das discussões sobre o continente africano nas cúpulas do BRIC/BRICS, buscando mostrar também o papel fundamental do ingresso da África do Sul para aprofundar e aproximar os temas e questões relativos aos países africanos na agenda do BRIC/BRICS. Em seguida, apresentaremos também uma síntese das principais contribuições da África do Sul para o grupo.

Na primeira declaração conjunta feita pelos governos do Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) em Yekaterinburg em 2009, a África não foi mencionada explicitamente na declaração

¹⁰³ Acrônimo concebido pelo economista Jim O'Neill, do banco de investimentos Goldman Sachs, no estudo "Building Better Global Economic BRICS", para designar o grupo de países integrado por Brasil, Rússia, Índia e China, caracterizados como economias emergentes destinadas a ocupar posição de crescente relevância na economia mundial. O relatório pode ser lido em <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>.

conjunta, entretanto, os países reconheceram as realidades que os países em desenvolvimento estavam enfrentando em relação à crise econômica global de 2008. A segunda cúpula do BRIC, sediada em Brasília em 2010, expandiu as discussões iniciais da primeira declaração conjunta de que os países em desenvolvimento continuam sendo uma prioridade, porém, os países africanos são mencionados de forma breve no tocante à luta contra a pobreza (Muresan, 2019).

Na cúpula de 2011, realizada em Sanya, na China, a África do Sul foi convidada para juntar-se à parceria, que a partir de então seria nomeada BRICS. A declaração da cúpula apresentou um parecer sobre a situação da segurança no Norte e Oeste do continente africano, particularmente na Líbia, além de ter apontado a estrutura da NEPAD como um roteiro para o desenvolvimento da infraestrutura na África e como reiteração do crescimento sustentável e da erradicação da pobreza (BRICS, 2011).

Na quarta cúpula dos BRICS em Delhi, na Índia, em 2012, foi reiterada a situação da segurança no Oriente Médio, no Norte da África e no Chifre da África. A NEPAD foi novamente enfatizada; entretanto, o continente africano recebeu mais destaque na declaração de Delhi. Os países BRICS declararam que “(...) atribuímos a maior importância ao crescimento econômico que apoia o desenvolvimento e a estabilidade na África, já que muitos desses países ainda não alcançaram todo o seu potencial econômico” (BRICS, 2012).

Os objetivos da África do Sul em relação a sua adesão aos BRICS poderiam ser resumidos em três pontos gerais:

- i) fazer avançar os interesses nacionais do país, conforme delineados no discurso do Presidente do Estado da Nação; ii) promover seu programa de integração regional e programas de infraestrutura continental relacionados; iii) estabelecer parcerias com atores-chave do mundo emergente em questões relacionadas à governança global e sua reforma (PMG, 2013, p. 1, tradução nossa)¹⁰⁴.

A cúpula subsequente, realizada em Durban, na África do Sul, em 2013, tornou-se, portanto, uma oportunidade para a África do Sul aproximar ainda mais a temática e questões do continente africano para a agenda dos BRICS e avançar na realização dos seus objetivos junto ao Fórum. Um exemplo foi a nomeação da cúpula dos BRICS de 2013 como “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”. Ademais, o documento de declaração mostra logo no início que as questões africanas de desenvolvimento

¹⁰⁴ O texto em língua estrangeira é: “i) to advance the country’s national interests as outlined in the President’s State of the Nation Address; ii) to promote its regional integration programme and related continental infrastructure programmes; iii) to partner with key players of the emerging world on issues related to global governance and its reform”.

e agência são importantes para os parceiros dos BRICS. Na conclusão da Cúpula, merece destaque o seguinte trecho da Declaração de Durban:

(...) Reconhecemos que o desenvolvimento de infraestrutura na África é importante e reconhecemos os avanços feitos pela União Africana para identificar e abordar os desafios de infraestrutura do continente por meio do desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA), do Plano de Ação UA-NEPAD-África (2010-2015), a Iniciativa Presidencial de Promoção de Infraestrutura da NEPAD (PICl), assim como os Planos Diretores de Desenvolvimento de Infraestrutura Regional que identificaram projetos prioritários de desenvolvimento de infraestrutura que são críticos para promover a integração regional e a industrialização. Procuraremos estimular o investimento em infraestrutura com base no benefício mútuo para apoiar o desenvolvimento industrial, a criação de empregos, o desenvolvimento de habilidades, a segurança alimentar e nutricional e a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável na África (BRICS, 2013, tradução nossa)¹⁰⁵.

Ainda nesta ocasião, a declaração feita pelo Presidente Jacob Zuma na sessão plenária dos BRICS enfatizou que a África do Sul estava se aproximando de sua adesão a partir de uma posição africana. Além disso, o presidente também destacou o potencial de crescimento e cooperação entre os BRICS e a África (DIRCO, 2013).

Durante a 6ª Cúpula dos BRICS, realizada em Fortaleza, em 2014, houve debates sobre as situações de conflito em todo o continente africano, e o registro formal de elogio aos esforços da ONU, UA e dos blocos regionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) na promoção da cooperação para o desenvolvimento. Além disso, o Centro Regional do Novo Banco de Desenvolvimento da África passaria a ser sediado na África do Sul (BRICS, 2014)

Em Ufa, na Rússia, durante a 7ª cúpula dos BRICS, em 2015, as situações de segurança dos países africanos foram enfatizadas em particular, e os BRICS expressaram seu encorajamento em relação à Etiópia com sua próxima conferência de financiamento para o desenvolvimento (BRICS, 2015)

¹⁰⁵ O texto em língua estrangeira é: “We acknowledge that infrastructure development in Africa is important and recognise the strides made by the African Union to identify and address the continent's infrastructure challenges through the development of the Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA), the AU NEPAD Africa Action Plan (2010-2015), the NEPAD Presidential Infrastructure Championing Initiative (PICl), as well as the Regional Infrastructure Development Master Plans that have identified priority infrastructure development projects that are critical to promoting regional integration and industrialisation. We will seek to stimulate infrastructure investment on the basis of mutual benefit to support industrial development, job-creation, skills development, food and nutrition security and poverty eradication and sustainable development in Africa. We therefore, reaffirm our support for sustainable infrastructure development in Africa”.

A declaração de Goa, resultante da 8ª cúpula dos BRICS ressaltou a importância do papel da União Africana em pensar o desenvolvimento do continente africano, com a criação da Agenda 2063¹⁰⁶. Além disso, a declaração fez ponderações sobre os passos dados para resolver situações de segurança em todo o continente, além de abordar outras iniciativas africanas, como o diálogo de Adis Abeba sobre questões de tributação internacional (BRICS, 2016).

A 9ª cúpula realizada em Xiamen, na China, em 2017, discutiu de forma otimista o desenvolvimento africano e a segurança humana por meio das iniciativas da UA. As declarações discutiram ainda a necessidade de aprofundar investimentos nos países africanos e nos países em desenvolvimento (BRICS, 2017).

Em síntese, é possível visualizar, ao longo da realização de todas essas reuniões de cúpula, uma crescente no interesse dos países dos BRICS em relação ao continente africano. Vale ressaltar ainda que o envolvimento dos BRICS com os países da África gira em torno de três tendências dominantes: comércio e investimento, cooperação para o desenvolvimento e insumos de paz e segurança (MURESAN, 2019).

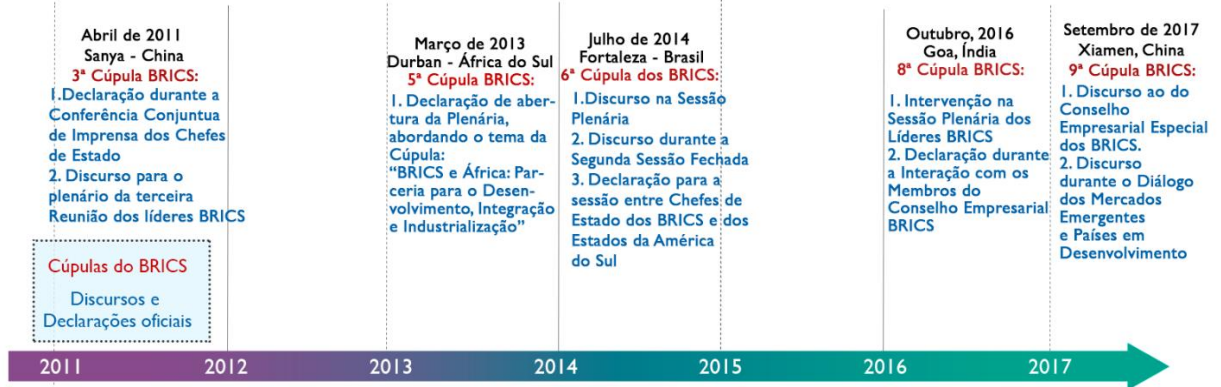
Zuma teve uma diplomacia presidencial moderada em relação à sua participação nas Cúpulas dos BRICS e em eventos paralelos ou reuniões informais. No entanto, Zuma foi fundamental para garantir a inclusão da África do Sul no grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), em especial após as suas viagens a Pequim, Brasília, Moscou e Delhi em apoio à inclusão da África do Sul (VAN ONSELEN, 2012). Seus principais discursos aconteceram durante as Cúpulas dos BRICS, com sua ausência durante as Cúpulas de 2012 e 2015. Um resumo das viagens de Zuma e dos principais discursos durante as Cúpulas dos BRICS pode ser visto na Figura abaixo:

¹⁰⁶ Em abril de 2015, na cidade de Niamey no Níger, foi lançada pela União Africana a Agenda 2063. O plano tem como principal objetivo desenvolver o crescimento econômico do continente. Ao todo, são 14 iniciativas em diversas áreas, como: infraestrutura, educação, ciência, tecnologia, cultura e manutenção da paz. Com o lema, “A África que queremos” (POLITIZE, 2020, p.1).

Figura 32 - Cronologia da diplomacia presidencial de Jacob Zuma nos BRICS (2011-2017)

CRONOLOGIA DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE JACOB ZUMA NOS BRICS (2011-2017)

Principais discursos durante a Cúpula BRICS e eventos relacionados entre 2011 e 2017, por local do país e tema do discurso



Fonte: O autor, 2021. A partir de DIRCO, 2021c.

6.3 Política Sul-Africana de Defesa e os legados da transição da Forças Armadas sul-africanas para o Entorno Regional da África do Sul

O contexto de fim da Guerra Fria e do regime do *Apartheid* deixou legados que ressaltaram a necessidade de uma completa reestruturação institucional e de emprego das Forças Armadas da África do Sul. Na dimensão doméstica, houve a necessidade de desmontar suas estruturas burocráticas. Para isso, o ANC implementou mudanças significativas em toda a sua estrutura institucional, inclusive na formação e emprego das Forças Armadas.

Segundo Blake (2020), para efetivar a transição de suas forças armadas para o contexto democrático, a África do Sul teve que trabalhar em quatro áreas prioritárias. A primeira tinha a ver com a reforma do setor de segurança. A segunda com a integração das forças estatutárias e não estatutárias. A terceira girava em torno do debate sobre o *downsizing* (ou redução de tamanho) das forças armadas, ou seja, a redução do tamanho de seu efetivo. E a última - bastante ligada à reforma do setor de segurança - era como a África do Sul reestruturaria a sua Diplomacia de Defesa.

Esta iniciativa envolveu também a reformulação do Departamento de Defesa, que passou a conceder maior controle civil sobre as Forças Armadas sul-africanas. Nesse mesmo movimento, a criação e revisão dos documentos declaratórios de defesa foram fundamentais para melhor definir a atuação da SANDF, lhe conferindo mais eficácia e eficiência, com respaldo democrático.

Se o fim do *Apartheid* deu início a uma nova era nas orientações das Forças Armadas, isso também ocorreu no emprego da SANDF na própria dinâmica de segurança regional do

continente. Com a necessidade de romper com a herança intervencionista da SADF durante o Apartheid, a atuação regional das forças armadas da África do Sul teve que lidar com a desconfiança por parte dos outros países da região (SOLOMON, 2004).

Além disso, o processo de redefinição das forças armadas não foi necessariamente fácil, em especial pelo envolvimento da SANDF em uma polêmica operação da SADC no Lesoto, em 1998, que marcou de forma significativa a necessidade de ruptura com o *ethos* intervencionista herdado do regime do Apartheid.

Para dirimir essa desconfiança e conseguir maior proximidade entre os países da região, foram fundamentais a articulação das iniciativas sul-africanas em defesa com as de política externa, viabilizadas pelo DIRCO. Neste sentido, os processos de integração regional por meio da SADC, a maior atuação da África do Sul em operações externas de promoção da paz, bem como o seu envolvimento na construção dos instrumentos de segurança coletiva da SADC e da UA, são vistos como importantes mecanismos de diálogo, que possibilitaram o restabelecimento da confiança dos países do continente africano em relação à Pretória, e viabilizaram uma atuação mais presente da SANDF na África.

Nas subseções seguintes, portanto, será explorado o processo de transição da SADF para a SANDF, detalhando as quatro áreas prioritárias para a reestruturação das Forças Armadas. E, em seguida, será feita uma análise do emprego das forças armadas da África do Sul em seu entorno regional, em perspectiva histórica, resultando no processo de mudança institucional da SANDF, entendido aqui como o rompimento com o legado do *Apartheid*. Adiante, será feita uma breve análise do desenvolvimento da SANDF nos governos de Mbeki e Zuma. E, por fim, uma síntese da participação da África do Sul nas operações de Paz da ONU e da União Africana, pautando o debate sobre o conceito de segurança humana.

6.3.1 Transição da SADF para SANDF - Emprego da SANDF no entorno regional sul-africano em perspectiva histórica e o processo de mudança institucional

Para entender as mudanças institucionais ocorridas com a transição da SADF para a SANDF, convém aprofundar as quatro áreas de defesa que foram priorizadas pela África do Sul no período do pós-*Apartheid*.

A primeira área prioritária era a reforma do setor de segurança. O ponto de partida foi a reflexão sobre como a África do Sul deveria repensar uma nova Força de Defesa, nas novas circunstâncias democráticas. Blake (2020) aponta que houve um esforço grande feito por parte do Grupo de Pesquisa Militar (*Military Research Group*). Este grupo consistia de acadêmicos

que vieram do período pré-*Apartheid*, ou seja, eram indivíduos que estiveram envolvidos na antiga SADF. Mas também havia uma série de acadêmicos como Laurie Nathan, Jacklyn Cock e Rocklyn Williams, que tiveram um papel central para conceituar o papel da Força de Defesa após 1994. E o papel da Força de Defesa no pós-1994 estava centrado no princípio da Defesa na Democracia (BLAKE, 2020). Ou seja, havia naquele momento uma reflexão sobre "o que deveria implicar uma Defesa em Democracia? E como essa defesa em uma democracia deve ser operacionalizada no terreno?" E, para fazer isso, essas questões foram discutidas nos documentos declaratórios. A produção dos documentos declaratórios foi feita a partir de consultas extensivas, o que nunca havia sido feito antes. As consultas envolveram organizações não governamentais, a sociedade civil, acadêmicos e a própria Força de Defesa. E o resultado deste processo foram os documentos "Livro Branco" (*White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*) de 1996 e a Revisão da Defesa (*Defence Review*) de 1998.

A segunda área de ação era a integração das forças estatutárias e não estatutárias da África do Sul. Havia naquele momento uma preocupação em como identificar os membros das forças não-estatutárias e como estruturas de forma integrada forças com diferentes experiências militares. Um ator central no processo foi a Equipe britânica de apoio à paz. Esta equipe britânica começou como a Equipe de Assessoria e Treinamento Militar Britânica, que foi estabelecida em Pretória em junho de 1994, após um pedido do governo pós-apartheid para a assistência do Reino Unido na integração dos grupos armados de diversos movimentos de libertação à SANDF. Isto incluiu a integração da Umkhonto we Sizwe (MK), do Exército de Libertação do Povo Azaniano (Apla) e as forças de defesa da Transkei, Bophuthatswana, Venda e Ciskei (TBVC). Com isso, cerca de 20.000 soldados MK e Apla foram fundidos com 70.000 soldados SADF e TBVC (DEFENCEWEB, 2017).

Uma terceira área prioritária, ligada à integração, é a ideia de *downsizing*, ou redução de tamanho da Força. Segundo Blake (2020), o que era previsto pelos generais, naquela fase, era uma redução de cerca de 120.000 para aproximadamente 70.000. No entanto, o processo não foi bem sucedido. Com isso, a Integração sem a efetivação do *downsizing* foi um dos fatores para, ao longo dos anos, gerar problemas orçamentários, com os quais a África do Sul lida até hoje.

A última área prioritária foi relativa à diplomacia de defesa. A SANDF precisava repensar a condução da diplomacia de defesa. Portanto, havia a necessidade de definir quais seriam as principais áreas de foco. Como iriam minimizar a ideia de um Estado hegemônico e intervencionista. A decisão inicial foi a de que a SANDF teria como principal área de interesse e atuação a SADC. E, posteriormente, ampliariam e expandiriam o seu alcance diplomático em

termos de diplomacia de defesa para o continente africano e além, com diversos parceiros estratégicos. Esta decisão levou o governo sul-africano a repensar a estrutura e organização e o fazer político da diplomacia de defesa, levando às mudanças na estrutura institucional da SANDF, como veremos mais à frente.

A seguir será feita uma breve retomada histórica da atuação das Forças Armadas sul-africana, para entender a trajetória que levou à formação da SANDF, sob o regime democrático, reunindo em uma única instituição a Força Nacional da África do Sul e outros grupos militares não estatutários.

Historicamente, os militares sul-africanos tiveram uma ampla experiência em combate e participaram em algumas guerras convencionais, incluindo a Primeira e Segunda Guerras Mundiais. A África do Sul foi um dos 14 países a oferecer assistência militar na Guerra da Coreia e, como um gesto de “solidariedade” no combate ao comunismo, em 1950, enviou seu segundo Esquadrão da Força Aérea para a Coreia, onde serviu até 1953. De 1966 a 1974, a África do Sul também forneceu “serviços de policiamento” e apoio militar aos governos coloniais brancos vizinhos na Rodésia (agora Zimbábue), Moçambique e Angola e engajou-se em uma série de desdobramentos militares de baixa intensidade, incursões e operações transfronteiriças, bem como em ataques contra esses e outros “Estados da Linha da Frente”, em uma base regular de 1975 a 1989 (STOTT, 2002).

Com relação à Rodésia, o Parlamento da África do Sul aprovou um projeto de emenda da defesa, em março de 1973, possibilitando que forças sul-africanas fossem destacadas para a Rodésia, sem perda de remuneração. Além disso, a África do Sul também esteve secretamente envolvida em várias tentativas de golpe diretos, ou apoiando os exércitos de “libertação”, com a participação de militares dissidentes e o fornecimento de armas. Dentre algumas das tentativas, destacam-se a incursão de golpe em 1981 nas Seychelles, e outras iniciativas no final dos anos 80 e início dos anos 90, no Transkei e Ciskei. Também se envolveu no bloqueio econômico do Lesoto em 1986, que auxiliou o governo de um major-general Lekhanya a depor o chefe Leabua Jonathan, e, posteriormente levou à deportação de cerca de 60 membros do partido ANC de volta à África do Sul, dando fim ao bloqueio, com a assinatura de um acordo informal (STIFF, 2001).

Durante o período da Guerra Fria, em especial após a revolução dos cravos, em Portugal, que possibilitou os processos de independência de Angola e Moçambique, a África do Sul implementou o que ficou chamado de *Total National Strategy*. A Estratégia Total abordou tanto a situação de segurança doméstica quanto a regional. Em 1979, as agências de segurança da África do Sul se reuniram no Cabo Ocidental para decidir quem assumiria a responsabilidade

pela segurança dessas áreas geográficas específicas. Com isso, tarefas específicas foram alocadas, áreas de responsabilidade definidas e um amplo esquema sobre quais táticas seriam empregadas, durante uma conferência de chefes de segurança, naquilo que ficou conhecido como o *Simonstad Raad* ou o Conselho de *Simonstown*. Na mesma ocasião, uma força tarefa identificou os alvos envolvidos no esforço armado (SEEGERS, 1996).

Nesse sentido, apesar de ser chamada de “força de defesa”, a SADF se tornaria o principal veículo para a desestabilização da maioria dos países vizinhos. No entanto, a situação de segurança dentro do país durante a década de 1980 continuou a se deteriorar e, embora a *South African Police* (SAP) permanecesse como a principal agência de segurança interna (e de repressão), o papel da SADF dentro do país aumentava constantemente, auxiliando na repressão. Tanto a SAP quanto a SADF “estariam na vanguarda dos esforços contrarrevolucionários, com o Serviço Nacional de Inteligência e o Departamento de Relações Exteriores fornecendo apoio” (Idem, 1996).

Na véspera da primeira eleição geral democrática de 1994, a SANDF substituiu a SADF, como resultado da decisão de integrar as forças não estatutárias da “*Umkhonto we Sizwe*” (MK)¹⁰⁷ e do Exército de Libertação do Povo de Azan (APLA) com as forças do SADF e do TBVC¹⁰⁸. Desde então, ao passar por processos complexos de transformação, reestruturação e *downsizing*, os militares foram envolvidos em uma série de questões de segurança. Nas duas eleições de 1994 e 1999, por exemplo, a SANDF auxiliou a Comissão Eleitoral Independente (IEC) nos processos de registro e votação. Também foi utilizada em áreas de alto risco em todo o país para reduzir as tensões entre os membros dos vários partidos políticos e fornecer a segurança necessária nos dias de votação (STOTT, 2002).

Após o término formal do Apartheid em 1994, a política de defesa dos militares sul-africanos mudou dramaticamente em conjunto com a formação do Governo de Unidade Nacional e a adoção de uma nova constituição interina. Todos os lados que negociaram o futuro das forças armadas concordaram que a SANDF deveria ser um componente funcional da nova democracia e, portanto, teria que ser redesenhada em diferentes fundações sociais. Isso, por sua vez, significava abordar questões como a representatividade e os controles civis apropriados,

¹⁰⁷ Umkhonto we Sizwe (MK) tem como tradução “a Lança da Nação”, sendo o original em isiZulu. Esse grupo era o braço armado do Congresso Nacional Africano (STOTT, 2002).

¹⁰⁸ Sigla referente aos estados sul-africanos de Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei, também conhecidos como “*Traditional leadership and independent Bantustans of South Africa*” (SAHO, 2019).

bem como facilitar a participação visível das forças militares na reconstrução social (FRANKEL, 2000).

A Constituição Provisória previa a neutralidade política do futuro militar e a supervisão parlamentar. Também previa um "exército equilibrado, moderno e tecnologicamente avançado". A Constituição final⁴, adotada em 1996, definiu o papel e o caráter dos militares em termos mais clássicos, afirmando que:

- *A Força de Defesa deve ser estruturada e gerenciada como uma força militar disciplinada* (África do Sul, [2022]).

- *O principal objetivo das Forças de Defesa é defender e proteger a República, sua integridade territorial e seu povo, de acordo com a Constituição e os princípios do direito internacional que regulam o uso da força* (África do Sul, [2022]).

Diante disso, do ponto de vista conceitual e doutrinário, desde a Constituição de 1996 a África do Sul adotou definições de ameaça e princípios orientadores mais próximos da noção de segurança humana¹⁰⁹. Esta ênfase era compatível com as novas aspirações de igualdade de direitos e respeito aos indivíduos, ao final de um longo período de regime ditatorial. Além disso, a ideia de segurança humana no contexto sul-africano favorecia também o esforço de melhorar a prestação de serviços para todos os cidadãos do país, sobretudo nas áreas de bem-estar e segurança, respeitadas as suas diferenças de cor, etnia, língua, religião e opiniões (CEPIK; SCHNEIDER, 2009).

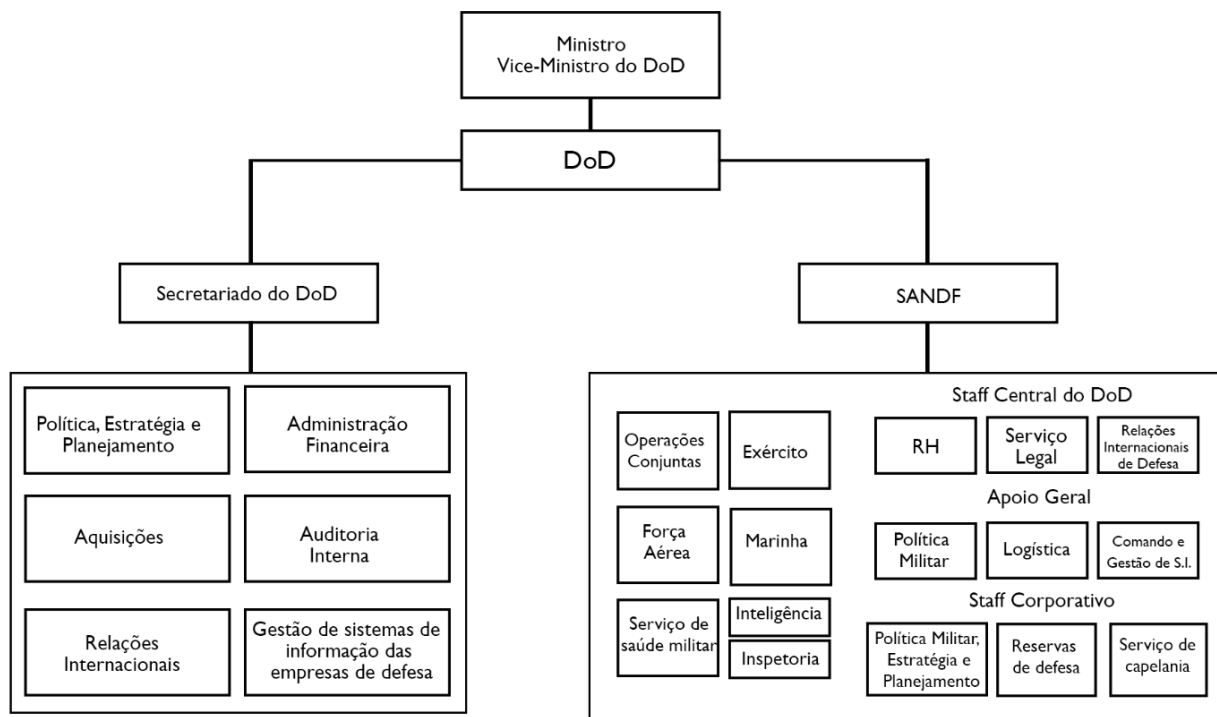
De acordo com a nova constituição da África do Sul, no tocante ao setor de segurança, o Presidente da República é o Chefe de Estado e o Chefe do Governo, exercendo o comando sobre as forças armadas por meio da estrutura hierárquica do gabinete de ministros e do Departamento de Defesa. É importante notar que o desenho constitucional sul-africano dá grande ênfase ao parlamento como arena de recrutamento dos ministros e como instância de formulação e controle das políticas públicas. Em termos institucionais, vale lembrar também que os órgãos mais importantes no sistema de segurança sul-africano são o Conselho de Segurança Nacional, o Ministério da Defesa e dos Veteranos Militares, o Ministério da Polícia

¹⁰⁹ “Formulado em sua máxima abrangência no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 1994, o conceito de segurança humana procurou articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria. Desde os anos setenta e oitenta, muitos autores falavam sobre problemas associados à segurança social, ambiental, global (ameaça de holocausto nuclear), alimentar e à segurança individual (fosse ela ameaçada pela doença, crime ou repressão estatal). Com o fim da Guerra Fria e a intensificação dos debates sobre desenvolvimento sustentável no começo da década de noventa, a inclusão de novos temas na agenda de segurança foi reivindicada a partir desse conceito sintético de segurança humana”. (CEPIK, 2001, p. 13).

(antigo Ministério da Segurança) e o Ministério da Segurança Estatal (antigo Ministério dos Serviços de Inteligência) (CEPIK; SCHNEIDER, 2009).

Figura 33 - Estrutura Organizacional do *Department of Defence (DoD)* da África do Sul

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO DEPARTMENT OF DEFENCE (DOD) DA ÁFRICA DO SUL



Fonte: O autor, 2020. A partir de DoD, 2015; DoD, 2016.

Ainda no tocante a essa nova estrutura, foi estabelecido, em 2000, um Conselho de Segurança Nacional, que passou a ser diretamente vinculado à Presidência da República. O Conselho é composto pelo Presidente, Vice-Presidente e ministros da Polícia, Defesa, Segurança Estatal, Relações Exteriores, Interior (*Home Affairs*), Finanças e Justiça. Outros ministros também podem ser convocados se necessário. O Conselho é convocado pelo Presidente para assegurar uma resposta rápida, coordenada e eficaz em assuntos e eventos de caráter urgente e/ou que tenham um impacto relevante na segurança do país. Além disso, cabe ao Conselho o desenvolvimento de políticas nacionais de segurança em geral, a indicação para o presidente sobre possíveis ameaças ao país, a aprovação de planos e programas relativos a tais ameaças, o monitoramento destes planos e a coordenação com outros governos em situação de crise (JANE's, 2004; 2009).

É interessante contrastar, portanto, os modelos de relações civis-militares que existiram durante o regime do apartheid, sob a SADF, e posteriormente, com a SANDF, já sob o regime democrático. Este quadro comparativo (Ver Quadro 8) possibilita visualizar como sob um diferente modelo de relações civis-militares, a África do Sul buscou romper com a herança intervencionista deixada pelo *Apartheid*, a partir de um processo de renovação institucional, doutrinária, de maior diálogo entre o DoD e o DIRCO e pela aprovação de novos documentos declaratórios para dar mais transparência aos objetivos de emprego da nova força de defesa nacional.

Quadro 8 - Modelos de Relações Civis-militares por período histórico na África do Sul

Força Armada	Período histórico	Modelo de Relação Civil-Militar
<i>South African Defence Force (SADF) - (1957–1993)</i>	Regime do Apartheid (1948 – 1993)	<p><u>Modelo “Pretoriano”</u></p> <p>O modelo pretoriano articula algumas questões importantes de governança que têm vários efeitos significativos em um Estado. Primeiro, o modelo reconhece que os militares participam de um ambiente que tem vários outros atores, todos competindo pelos escassos recursos disponíveis. No entanto, o domínio dos militares rompe etapas do processo institucional, garantindo a eles total controle e acesso aos recursos e meios estatais.</p> <p>Legados: Intervenções nos países vizinhos; Uso ostensivo das forças armadas para repressão e como força policial em território doméstico; Cisão entre os diversos grupos armados e exércitos não-estatutários, sem coesão ou diálogo com a Força Armada central;</p>
<i>South African National Defence Force (SANDF) – (1994 -)</i>	Pós-Apartheid / Governo Mandela (1994 - 1998)	<p><u>Modelo democrático</u></p> <p>Neste modelo há um forte processo de institucionalização e controle civil sobre os militares, com grande participação do legislativo e maior articulação com o Departamento de Relações Exteriores e Cooperação (DIRCO).</p> <p>Legados:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Novo aparato institucional do Departamento de Defesa; -Política declaratória de Defesa Sul-Africana: <i>South African White Paper on Defence</i> (1996) <i>South African Defence Review</i> (1998) -Coesão dos grupos armados, Forças de Defesa em uma Força Armada única; -Preocupação em questões sociais e de desenvolvimento humano. Forças Armadas desempenham papel importante no combate ao HIV. -Participação em operações de <i>peacekeeping</i>; -Participação em operações de <i>peacebuilding</i>;

Fonte: O autor, 2020. A partir de FRANKEL, 1985; NGOMA, 2004

Em maio de 1996, um novo Livro Branco sobre Defesa foi ratificado pelo Parlamento, com o objetivo de transformar tanto a política de defesa, como aperfeiçoar institucionalmente a SANDF. Esse projeto de lei representava "uma ruptura fundamental com as estratégias agressivas do governo do Partido Nacional" e procurava "alinhar a política de defesa com a nova dimensão democrática da África do Sul" (NATHAN, 1998, p. 41). Esse movimento foi seguido, em 1997, por um novo documento, o *Defence Review*, que efetivamente traduziu o Livro Branco em termos práticos, visando tornar as propostas uma realidade. A transformação, no entanto, permaneceu contestada em muitas áreas e havia pouco consenso sobre o que isso significa ou implica (FRANKEL, 2000).

Aspectos específicos do Livro Branco sobre a Defesa abordavam, por exemplo, questões sobre a proteção dos direitos humanos. Estes incluíam a provisão constitucional do direito dos soldados de desobedecer às ordens que infringiam o direito internacional e, principalmente, estipulações que assegurariam a supremacia civil sobre as forças armadas. Ambas as disposições visaram evitar a repetição do uso dos militares em atividades ilegítimas violentas fora do alcance dos tribunais e fora da lei (COCK, 1990).

O documento *Defence Review* também estabeleceu os parâmetros para as futuras relações civis-militares da África do Sul. Dadas as complexidades do processo global, não é de surpreender que a experiência sul-africana tenha sido apontada como um dos processos de transformação mais abrangentes e bem-sucedidos. A África do Sul conseguiu implementar um processo de integração durante o qual sete exércitos diferentes, cada um com suas próprias tradições, cultura e histórias militares, foram integrados em uma força de defesa nacional, admitindo uma cultura e identidade comuns e unidos em uma aliança comum à nova Constituição do país (CHUTER, 2000).

Diante disso, os documentos da nova política declaratória de defesa da África do Sul também foram influenciados por alguns princípios constitucionais. Na área administrativa, o novo *Bill of Rights* da Constituição sul-africana engendrou uma diretriz comum a toda a administração pública do país, o princípio *Batho Pele*. Este foi não só um princípio guia do aperfeiçoamento dos serviços públicos para a maioria da população negra da África do Sul, mas também marcou as várias iniciativas e políticas de ações afirmativas e de reconfiguração da própria composição demográfica dos órgãos públicos, especialmente das forças armadas (CEPIK e SCHNEIDER, 2009). Importa salientar ainda que essa doutrina "(...) foi um produto primordialmente do entendimento que o CNA e alguns grupos influentes tinham sobre defesa, e que tentava se afastar diametralmente do conceito empregado pelo regime do Apartheid" (CEPIK e SCHNEIDER, 2009, p. 193).

Nesse sentido, a nova doutrina enfatizava uma postura menos estatista e mais societária, mas também menos intervencionista depois de décadas de enfrentamentos com os países vizinhos, reforçando a ruptura com o legado do *Apartheid*. A doutrina adotada também retirava as SANDF de funções internas, na tentativa de impedir algum abuso de poder do exército na política interna e de emular o perfil europeu e estadunidense de profissionalismo militar na defesa nacional. Esse objetivo ia ao encontro do desejo das próprias SANDF, cujos oficiais, temerosos de um desmantelamento profundo, apoiaram a ideia de uma força tradicional, direcionada apenas contra ameaças externas (STOTT, 2002).

Em termos de emprego da força, a SANDF desempenha um papel importante nas patrulhas de fronteira. Os militares também desempenham um papel central na assistência ao "novo" Serviço de Polícia da África do Sul no combate ao crime (interno e transfronteiriço), e também está profundamente envolvida no plano de proteção rural (utilizando forças de tempo parcial, Comandos e Unidades de Proteção de Área Traseira) para comunidades agrícolas que têm sofrido ataques criminosos desde o início dos anos 90 (STOTT, 2002).

Na contramão de todo o esforço de reestruturação institucional e da mudança na perspectiva do emprego da SANDF no seu entorno regional, em 1998, a África do Sul envolveu-se no polêmico episódio conhecido como a Operação *Boleas*, no território do Lesoto. Esta crise tem origem nas controvérsias dos resultados das eleições nacionais, na qual o Partido do Congresso pela Democracia do Lesoto venceu as eleições. Contudo, por suspeitas de fraudes, houve protestos de seguidores da oposição e uma tentativa, sem sucesso, de intermediação da África do Sul e da SADC em analisar o pleito. Com a não resolução diplomática da situação, houve um motim na Força de Defesa do Lesoto e, em resposta à instabilidade, o Primeiro-Ministro do Lesoto, Pakalitha Mosisili, escreveu aos chefes de Estado de Botswana, Moçambique, África do Sul e Zimbábue, solicitando uma intervenção militar no Lesoto. Com isso, o presidente Mandela autorizou, por meio da SADC, o emprego de forças militares das Forças Armadas sul-africanas, em conjunto com as Forças Armadas do Botswana (MATLOSA, 1998).

No entanto, as ações do Primeiro-Ministro do Lesoto geraram disputas dentro do reino, visto que o rei não havia sido consultado sobre a decisão, como exigido pela constituição do Lesoto. Ademais, a legitimidade da intervenção era discutível por duas razões. Do ponto de vista internacional, as ações da África do Sul, apoiadas pelo Botswana e pela SADC, falharam ao não obter a autorização prévia do Conselho de Segurança da ONU, como exigido pelo Capítulo VIII da Carta. Além disso, a ação militar também não estava de acordo com o Artigo

IV do Tratado da SADC, que garante o princípio de igualdade soberana de todos os Estados membros (LIKOTI, 2007).

Ainda que a operação tenha sido considerada como bem-sucedida, para dar fim ao motim, a iniciativa foi acompanhada por pilhagens generalizadas e destruição de propriedade, especialmente na capital, Maseru. Relatos de abusos das tropas sul-africanas levaram a Anistia Internacional a expressar sua preocupação ao governo sul-africano. Como reação doméstica, partidos de oposição e muitos acadêmicos descreveram a intervenção como uma "catástrofe". Mesmo oficiais superiores da Força de Defesa Nacional Sul-Africana (a SANDF, a sucessora da Força de Defesa Sul-Africana do governo do apartheid, a SADF) reconheceram que forças mal treinadas e inadequadas haviam sido utilizadas e que a ordem para uma intervenção militar havia sido uma surpresa. A intervenção, portanto, não cumpria com nenhum dos critérios estabelecidos na mudança de postura da SANDF (ALDEN; LE PERE, 2003).

Em suma, mesmo que a postura sul-africana fosse a de optar por soluções não bélicas – como foi o caso da posição sul-africana frente às intervenções na guerra civil do Congo – a intervenção no Lesoto foi justificada parcialmente como uma defesa da democracia. No entanto, ficou evidente que o governo sul-africano estava mais preocupado com os seus interesses nacionais, especialmente com a segurança do Projeto de Água das Terras Altas do Lesoto, que deveria abastecer a África do Sul com uma quantidade significativa de água, bem como com a ameaça de distúrbios que se espalhavam pela fronteira (Idem, 2003).

Esta operação, como relatado em 1999, pelo Parlamento sul-africano, esgotou as reservas financeiras da SANDF, sendo necessário, na época, cortar as operações de apoio, a menos que fossem fornecidos mais fundos. O custo da operação foi de cerca de 35 milhões de Rands (5,9 milhões de dólares), somados aos equipamentos fora do estoque que precisaram ser substituídos (PMG, 1999).

6.3.2 A SANDF e os avanços da política de defesa no governo Mbeki (1999-2008)

Durante a presidência Mbeki (1999-2008), a política de defesa, assim como a política externa da África do Sul, se voltou para uma orientação de promoção da agenda e das instituições africanas, especialmente em termos de paz, segurança e de implementação das iniciativas de cooperação regional. Este processo levou a África do Sul a se afastar do isolacionismo, para assumir um compromisso de promoção da paz continental e global, por meio do multilateralismo, tendo uma participação ativa na construção dos instrumentos de segurança coletiva dos organismos regionais e continentais africanos, além de uma atuação

importante em operações de paz e no Conselho de Segurança da ONU. Em suma, a promoção da paz e a garantia da segurança eram vistas pela África do Sul como pré-requisito para avançar com o desenvolvimento do continente (JORDAAN, 2018).

No âmbito doméstico, em 1999, a África do Sul aprovou o Livro Branco sobre as Indústrias Relacionadas à Defesa, que buscava examinar o papel, natureza e status da visão do governo sul-africano sobre o futuro da indústria de defesa da África do Sul. O documento abordou a estrutura política existente, na época, para as indústrias relacionadas à defesa. Além disso, discutiu as capacidades e tecnologias industriais de defesa que precisavam ser sustentadas, as estruturas de aquisição, gestão de tecnologia e a política industrial. Finalmente, forneceu opções para a transformação das indústrias relacionadas à defesa, em especial na reestruturação da base industrial de defesa. Com isso foram definidas as prioridades da Denel, empresa sul-africana que desenvolve e fabrica armamentos, além de uma reestruturação da *Armcor Armaments Corporation*, fundada em 1905, que passou a ser a agência de aquisição de armas do Departamento de Defesa da África do Sul (ÁFRICA DO SUL, 1999a).

Buscando contornar a péssima postura e atuação da SANDF em 1998, no Lesotho, um ponto de inflexão para o emprego da SANDF no seu entorno regional foi a assinatura do Pacto de Defesa Mútua da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), em 2003, – com o apoio decisivo de Pretória – e a sua participação na criação de uma Força de Pronto Emprego da União Africana (*African Standby Force*), durante o mandato da África do Sul na presidência da UA. Essas iniciativas apontaram para o crescimento das exigências de melhoria na capacidade de projeção de força da SANDF.

No tocante ao Pacto de Defesa Mútua da SADC, este serve de compromisso regional em prol da autodefesa coletiva e da preservação da paz e da segurança na região, na medida em que um conflito armado contra um Estado será considerado uma ameaça à paz e segurança da região (SADC, 2010). Para além das operações conjuntas e de autodefesa, um dos pontos mais interessantes do pacto é o estímulo à cooperação no domínio da defesa. Segundo o artigo 9º do Pacto (SADC, 2010):

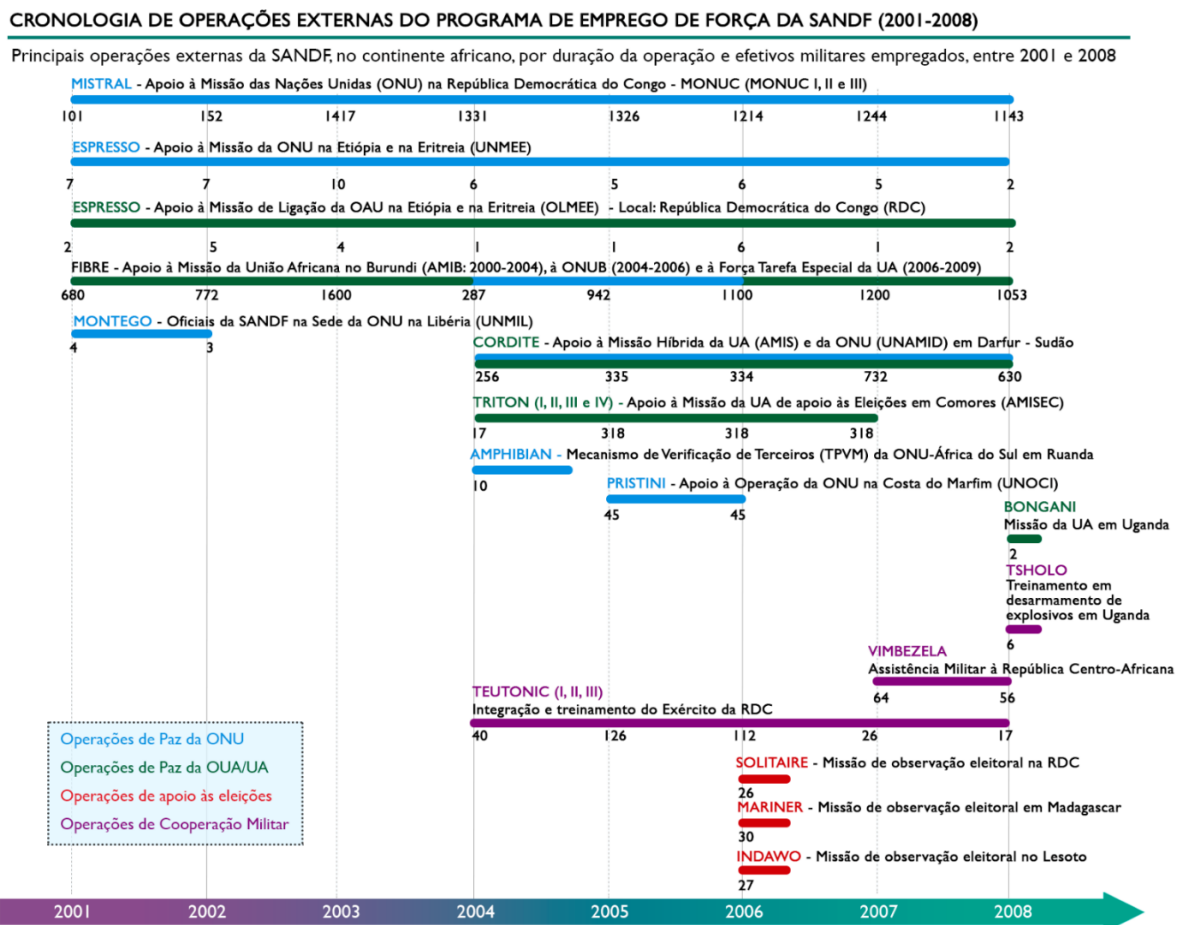
(...) Os Estados Partes cooperarão em todas as questões de defesa e facilitarão a interação entre as suas forças armadas e as indústrias relacionadas com a defesa, nas seguintes áreas e nas demais áreas de interesse mútuo: a) a formação do pessoal militar em qualquer domínio de ação militar e, para o efeito, podem realizar, periodicamente, exercícios militares conjuntos nos respectivos territórios; b) intercâmbio de inteligência e de informações militares em todas as áreas relevantes, sujeito a quaisquer restrições ou por outra razão de segurança nacional; e c) investigação, desenvolvimento e produção conjuntas, sob licença ou não, de equipamento militar, incluindo armas e munições, e a facilitação do fornecimento ou da aquisição de equipamento e de serviços de defesa militar entre as indústrias de defesa, as instituições de investigação de defesa e as suas respectivas forças armadas (SADC, 2010, p. 114)

Dessa maneira, a SANDF passou a contar com uma terceira via de projeção e atuação, para além da ONU e da UA, fortalecendo o seu papel na região, por meio do Pacto com uma organização internacional que já promovia a integração com os países do entorno regional da África do Sul.

Para efeitos de comparação, em relação à participação em operações externas de manutenção da paz, quando Mandela deixou o cargo, a SANDF não tinha empregado nenhum contingente de forma ampla, com exceção da Operação Boleas da SADC, em 1998. Contudo, em maio de 2008, ao fim do mandato de Mbeki, mais de 3.000 soldados do país estavam destacados em diversas missões no continente africano, com destaque para a atuação na Eritreia-Etiópia, Burundi, República Democrática do Congo (RDC) e Sudão.

Entre 2002 e 2009, a SANDF e o DoD envolveram-se em cerca de 22 iniciativas e/ou operações externas de suporte à paz (Figura 34), que incluem operações de *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement*, *peace building* e alívio de desastres naturais (DoD, 2013).

Figura 34 - Cronologia de Operações Externas do Programa de Emprego de Força da SANDF (2001-2008)



Fonte: O autor, 2021. A partir de DoD, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008 e 2009; Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, 2021.

Todavia, esta ampla gama de tarefas exigia que a África do Sul coordenasse suas operações militares com esforços unilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Embora a SANDF tenha sido elogiada pelos analistas de defesa por sua capacidade de executar essas tarefas mesmo com restrições orçamentárias, ficou cada vez mais evidente que a capacidade para poder continuar a lidar com uma variedade tão complexa de responsabilidades seria cada vez menor, como ocorreu a partir do governo de Zuma (HAMILL, 2016).

6.3.3 A difícil situação da SANDF sob o governo de Jacob Zuma (2009-2018)

O mandato de Zuma assumiu em um contexto no qual o equilíbrio entre as forças de operações de curto, médio e longo prazo da SANDF tornava-se consideravelmente distorcido. Portanto, com o aumento dos custos de pessoal, havia um impedimento da capacidade dos militares de rejuvenescer e reabastecer as suas forças de reserva. Por sua vez, este processo limitou a capacidade expedicionária da força de defesa, especialmente por não recorrer ao setor privado de segurança e militar, para aumentar a sua capacidade. Coletivamente, isto pressionou a capacidade da SANDF em cumprir suas obrigações e compromissos, tanto internacionalmente, em termos de seu destacamento em operações de manutenção da paz, quanto internamente, para deveres de fronteira e outras funções de ordem pública (HEINECKEN, 2020).

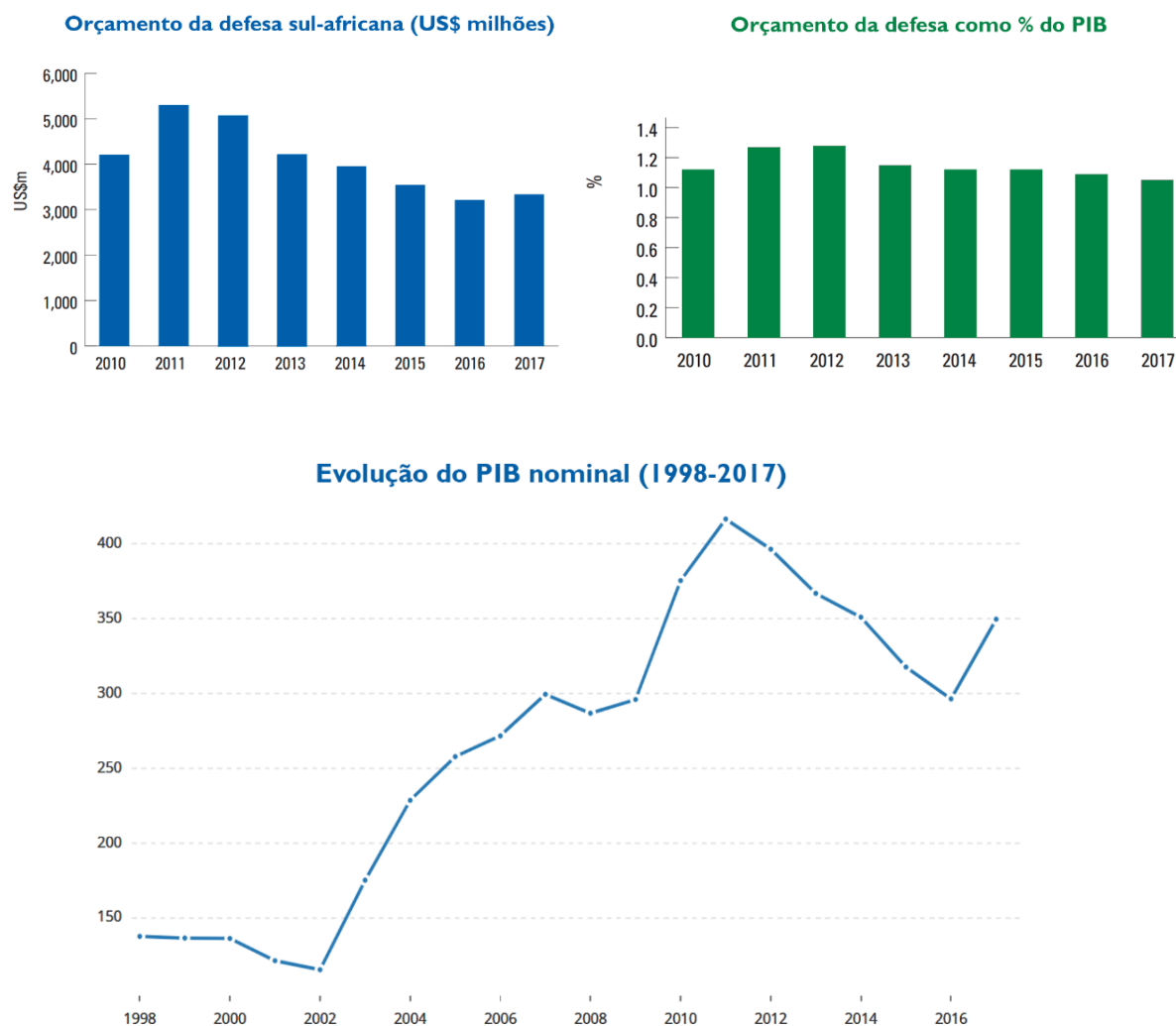
Somado a isto, surgiu o problema da falta de certas habilidades e equipamentos para serem empregados em ambientes, nos quais os inimigos encontram-se dispersos dentro da população civil. Essas deficiências se tornaram mais evidentes durante as operações de manutenção da paz, tendo em vista que essas missões ocorrem dentro das sociedades e entre os civis. Portanto, elas exigem um tipo diferente de soldado, com uma compreensão muito maior do contexto sociopolítico das operações (WINSLOW; HEINECKEN, 2010).

No entanto, a atual crise de capacidade orçamentária e de eficácia operacional da SANDF não é necessariamente recente. Em 1994, os gastos com a defesa representavam menos de 3% do PIB e cerca de 10% dos gastos do governo, em comparação com aproximadamente 4,4% do PIB durante a era do *Apartheid*. Em 2004, o orçamento da defesa estava em torno de 1,5% do PIB; em 2015, já havia caído para cerca de 1,1% do PIB. Contudo, em especial a partir do segundo mandato de Zuma (2014-2018), a SANDF entrou em um constante estado de declínio, em especial pela redução no orçamento, que acompanhou a queda do PIB entre 2011 e 2016 (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Gastos em Defesa em contraste com o crescimento econômico da África do Sul

GASTOS EM DEFESA EM CONTRASTE COM O CRESCIMENTO ECONÔMICO DA ÁFRICA DO SUL

Orçamento no setor de Defesa da África do Sul, em milhões de dólares e % do PIB, entre 2010 e 2017 e crescimento do PIB entre 1998 e 2017



Fonte: O autor, 2021. A partir do BANCO MUNDIAL, 2021 a ; HAMIL, 2016.

Conter essa trajetória de declínio, portanto, era um objetivo explícito da *South African Defence Review* de 2015. Grande parte deste processo é expresso em termos de um orçamento de defesa continuamente decrescente, em grande parte devido à pressão sobre o orçamento nacional, diminuindo as capacidades convencionais das Forças Armadas. A então Ministra da Defesa, Nosiviwe Mapisa-Nqakula, indicou que o DOD estava subfinanciado e requereu um aumento no orçamento da defesa para 2% do PIB, o que atenderia às exigências de financiamento do documento de 2015 (DOD, 2014).

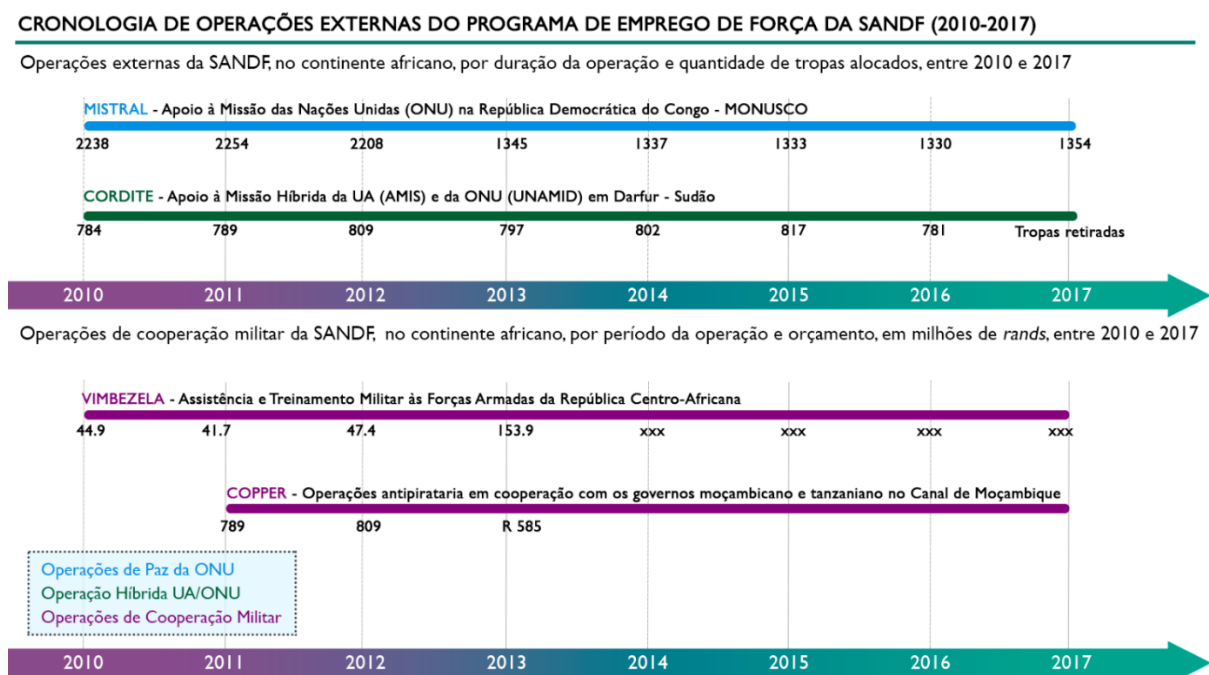
Em meio às questões orçamentárias, há de se ressaltar também uma dimensão da política doméstica da África do Sul, que teve peso considerável também no orçamento da SANDF.

Como bem observa Heinecken (2020), um dos atores de maior influência durante o governo de Zuma foram os veteranos e ex-combatentes da África do Sul, em especial do MK/APLA. Ainda em 2009, numa tentativa de atender as necessidades dos veteranos militares, foi criado o Departamento de Veteranos Militares, anexado ao DoD. A criação desse novo departamento surgiu devido à crescente pressão dos veteranos do MK/APLA sobre o Estado para atender às suas demandas sociais. Portanto, os veteranos militares desempenharam um papel significativo na eleição de Jacob Zuma como líder do ANC na conferência do partido, e ele em troca prometeu um pacote social abrangente para os ex-combatentes (HEINECKEN, 2020).

Esses ex-combatentes e veteranos tiveram um papel importante no governo Zuma, por terem sido nomeados a posições de liderança sênior na SANDF, o que foi uma maneira de garantir que o controle político sobre os militares estivesse firmemente nas mãos do partido no poder. (HEINECKEN, 2020).

Mesmo com tantas restrições orçamentárias, a África do Sul manteve entre 2010 e 2017, o emprego da SANDF em operacionais internacionais de suporte à paz no continente africano. Contudo, como é possível observar na figura abaixo, houve uma redução considerável na quantidade de operações externas em atividade, quando comparado com a cronologia de operações do governo de Mbeki (Figura 35).

Figura 35 – Cronologia de Operações do Programa de Força da SANDF (2010-2017)



Fonte: DoD, 2011; 2012;2013;2014; 2015 ; Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, 2021.

Um destaque fica para as operações de cooperação militar, que foram as que tiveram maior repercussão domesticamente. Em relação à Operação Copper, esta foi considerada bem sucedida em frear os movimentos de pirataria no canal de Moçambique e reforçou o diálogo e a cooperação militar entre as Marinhas da África do Sul, Moçambique e Tanzânia. Esta operação foi iniciada e aprovada pela SADC, para prevenir a pirataria e crimes no mar, na movimentada faixa de navegação a leste do subcontinente africano. A operação teve continuidade, e foi renovada em 2020 para um período de mais um ano (DEFENCEWEB, 2020)

O emprego da SANDF na República Centro-Africana (RCA), por sua vez, foi marcado por polêmicas durante o governo de Zuma. Enquadrado no acordo bilateral de Cooperação em Defesa, assinado em 11 de fevereiro de 2007, e nomeado de “Operação Vimbezela”, o acordo bilateral foi baseado no apelo feito pelo Conselho de Paz e Segurança da UA, em 2006, para que todos os Estados membros apoiassem a recuperação socioeconômica e a consolidação da paz e da estabilidade na RCA. O acordo foi renovado pelos dois países, em dezembro de 2012 e autorizou o emprego de 85 membros da SANDF, para realizar o treinamento das forças armadas da RCA. Os militares da África do Sul também apoiaram programas de desarmamento, desmobilização e reintegração e ajudaram nas eleições da RCA em 2011, tendo treinado cerca de 1181 soldados das Forças Armadas da RCA (DEFENCEWEB, 2017).

No entanto, essa operação foi encerrada de forma abrupta e polêmica quando Zuma aprovou o envio, em janeiro de 2013, de 400 militares da SANDF para a RCA, sem blindagem ou cobertura aérea, com o objetivo de dar auxílio ao contingente de soldados sul-africanos que já estava empregado, como parte da operação Vimbezela, que se estenderia até 2018 (ALJAZEERA, 2013). Este envio ocorreu em um momento de recém eclosão de uma guerra civil na RCA, em 2012, e no contexto de derrubada do governo de François Bozizé, em março de 2013, por parte da aliança de milícias rebeldes, conhecida como Séléka. Os militares sul-africanos acabaram sendo emboscados por rebeldes, em meio à Batalha pela capital da RCA, Bangui, que levou à morte de 13 paraquedistas da SANDF, além de ter 6 veículos de defesa antiaérea da SANDF terem sido capturados (MARTIN, 2017).

Em abril de 2013, Jacob Zuma ordenou a retirada das tropas e foi finalizada a participação militar da África do Sul na República Centro-Africana. A iniciativa de envio adicional de tropas foi criticada domesticamente, em especial por conta das alegações de que havia interesses econômicos, por parte do governo de Zuma, em associação a empresários, em explorar a indústria de mineração de diamantes da RCA (MCGREGOR, 2013).

6.3.4 Uma avaliação da participação da África do Sul em Operações de Paz da ONU e da União Africana

A resposta internacional mais visível aos conflitos armados do continente africano foi a proliferação de operações de paz, que entre 1990 e 2012 ultrapassou a marca de sessenta operações, muito mais do que em qualquer outra região. Este período também foi o mais tumultuado da história da manutenção da paz. Isto porque, as operações assumiram várias formas, tamanhos e foram autorizadas e conduzidas por distintos atores e instituições internacionais. Como instrumentos de gestão de conflitos, as operações de paz tiveram resultados decididamente mistos. Isto se deu em grande parte porque a ONU e outras instituições tiveram que aprender, durante o trabalho, como manter a paz em conflitos armados desordenados. Ademais, estas instituições também tiveram que desenvolver as ferramentas e estruturas relevantes à medida que foram avançando em suas atividades (BAMIDELE, 2013).

No âmbito do emprego das forças armadas no entorno regional sul-africano, a África do Sul deixou de ser uma fonte de insegurança para seus vizinhos para ser um defensor da paz no continente, desempenhando um papel proeminente de mediação em conflitos como os do Burundi, da República Democrática do Congo (RDC) e do Sudão (AFRICA, 2015).

É importante ressaltar que o emprego das forças armadas, no contexto democrático, foi influenciado pela inclusão do conceito de segurança humana¹¹⁰ na retórica sul-africana. Embora este conceito tenha se concretizado por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, em 1994, no continente africano desde 1989 o tema da segurança humana já era debatido pelo que ficou conhecido como o Movimento Kampala¹¹¹. Este movimento tinha o intuito de impulsionar a reforma política e a cooperação regional com vista a melhorar o potencial da África na promoção da estabilidade e do desenvolvimento econômico no continente (DENG; ZARTMAN, 2002). O movimento Kampala teve seu ápice na realização da Reunião sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação, em Kampala, Uganda, em maio de 1991, convocada por Obasanjo, então presidente da Nigéria (OTAVIO; CARDOSO, 2015).

¹¹⁰ “O conceito pode ser entendido como um dispositivo intelectual e um instrumento de *advocacy* nas relações internacionais para unir distintas preocupações sobre proteção, direitos e bem-estar individual. O termo foi definido no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, olhando a segurança com foco no indivíduo e suas liberdades” (ROCHA, 2017).

¹¹¹ “Idealizado por Olusegun Obasanjo, proeminente político nigeriano que, futuramente, se tornaria um dos principais arquitetos da estrutura adotada pela UA, que indicava ser necessária a transformação da OUA e a priorização dos desafios securitários existentes no continente africano (OTAVIO; CARDOSO, 2015, p.96).

Como resultado da reunião, uma das principais contribuições do Movimento Kampala se deu, portanto, com a proposta de realização da Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África, iniciativa que propunha o desenvolvimento de um mecanismo de manutenção da paz continental, a prevenção de conflitos e a promoção de autossuficiência militar na África, a criação de um *African Peace Council of Elder Statesmen*, pautado na mediação de conflitos e na drástica redução dos gastos militares no continente (ADEBAJO, 2007, p. 224).

O documento de Kampala argumentava que o conceito de segurança ia além das considerações militares, e incluía dimensões econômicas, políticas e sociais. Ou seja, a segurança de uma nação deveria ser interpretada em termos de segurança individual do cidadão para viver em paz e com acesso às necessidades básicas da vida, enquanto participa plenamente dos assuntos de sua sociedade, em liberdade, e desfruta de todos os direitos humanos fundamentais (AFRICA LEADERSHIP FORUM, 1991).

O debate levantado pelo Movimento Kampala e que foi estendido à formação da UA e de sua estrutura de segurança coletiva, também impactou na construção da retórica sul-africana de incorporação da segurança africana, como um elemento para a definição do emprego das forças armadas. Em resumo, a segurança nacional na África do Sul deveria ser obtida pela busca da segurança do povo, incluindo aqueles que se encontram além das fronteiras do país. Isto deveria ser alcançado por meio de uma abordagem não agressiva e colaborativa, para a segurança e o desenvolvimento, junto com os seus parceiros regionais (MONGWAKETSE, 2016).

Esta postura colaborativa foi reiterada no Livro Branco sobre a Participação Sul-Africana em Missões Internacionais de Paz, publicado em 2012. E um dos aspectos centrais deste documento refere-se à assistência às pessoas – quando um conflito surge em terras estrangeiras – como sendo crítico para o interesse nacional da África do Sul. Devido ao seu próprio acordo negociado no fim do *Apartheid*, o modo preferido de resolução de conflitos que a África do Sul utilizaria seria a negociação. Contudo, como cada conflito tem sua própria dinâmica, o envio da SANDF em missões de *peacekeeping* ou *peace enforcement*, por meio de organismos multilaterais, também era uma opção (ÁFRICA DO SUL, 1999b).

No âmbito multilateral, houve, portanto, um empenho da África do Sul em participar em Operações de Paz, seja por meio da ONU, seja nas operações vinculadas à SADC ou à União Africana. A SANDF e a *South African Police Service* participaram em diversas missões de paz, e o país é o 4º maior contribuinte de tropas para esse tipo de operação no continente africano (atrás de Nigéria, Gana e Etiópia). Pretória enviou tropas para a RDC (MONUC), para

Burundi (ONUB), para a Etiópia e a Eritreia (UNMEE) e para a Libéria (UNMIL). Ademais, o país é ativo nas políticas regionais de contraterrorismo e combate ao crime organizado (CEPIK; SCHNEIDER, 2009).

Ainda no âmbito da UA, como visto anteriormente, a África do Sul também foi eleita para pelo menos três mandatos do Conselho de Paz e Segurança da organização, tendo um papel central na formulação e amadurecimento da estrutura de segurança coletiva da organização. Uma das principais colaborações ocorreu quando a África do Sul sediou a bem sucedida Cúpula Consultiva sobre a Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises, em novembro de 2013. Posteriormente, em janeiro de 2014, a Assembleia da UA decidiu operacionalizar esse mecanismo de capacidade africana como parte da estrutura de segurança continental da UA (DIRCO, 2014).

Em geral, na comparação com outras forças em missões de manutenção da paz, a SANDF teve um saldo positivo. A exemplo do envolvimento da SANDF no Burundi, que foi crucial para alcançar algum grau de estabilidade no país (CONING e LOTZE, 2013). Outro aspecto interessante, que foi relatado pelos soldados sul-africano, ao retornar da MONUC, por exemplo, era de que ainda que na “hierarquia das forças em campo, eles tenham sido consideravelmente desprezados pelas forças europeias, contudo, eles próprios passaram a olhar de forma igual para outras forças africanas” (HEINECKEN; FERREIRA 2012, p. 45).

Importa considerar, no entanto, que o conceito de segurança humana recebeu críticas consideráveis no setor acadêmico, em diversos campos, desde os estudos de governança global até os de manutenção da paz (SORJ, 2005; JOHNS, 2014; FUKUDA-PARR e MESSINEO, 2012). As críticas podem ser sintetizadas em dois pontos. O primeiro reside no fato de que, ao securitizar questões que anteriormente estavam sob o domínio do desenvolvimento, a narrativa de segurança humana patologiza os estados em desenvolvimento. Se a soberania, na perspectiva da segurança humana, depende da capacidade de um governo estadual de proteger suas populações da pobreza, doença, crime, desabrigo, degradação ambiental e poluição, o resultado natural é uma consolidação das estruturas de poder existentes - não uma reformulação delas - onde aqueles que não têm a capacidade de fornecer essas novas proteções correm o risco de perder a sua soberania e estarem suscetíveis a interferência externa (JOHNS, 2014).

Um segundo ponto é o fato de que a retórica da segurança humana tende reduzir a capacidade operacional dos agentes, ao incorporar distintos problemas sociais. Em sociedades complexas, as áreas abrangidas pela agenda de segurança humana são distribuídas em diferentes subsistemas, com relativa autonomia operacional e responsabilidades variadas (forças armadas, saúde pública, políticas sociais e políticas ambientais). Enquanto conceito holístico que não é

traduzido em termos operacionais analíticos, essa noção de segurança humana não consegue definir prioridades nem distribuir responsabilidades (SORJ, 2005). Por fim, ao retirar as funções propriamente de defesa das Forças Armadas, essa excessiva securitização pode enfraquecer o papel tradicional dos militares, visto que ao dar aos militares funções domésticas, há uma tendência a favorecer uma politização das Forças Armadas.

Esse debate também esteve presente na literatura sul-africana, que se questionou se seria possível entender a atuação da SANDF como um instrumento de segurança humana (BAMIDELE, 2013; MONGWAKETSE, 2016; AFRICA, 2015; MABERA, 2016; ESTERHUYSE, 2016). De uma forma geral, segundo esses autores, a África do Sul não teve total êxito, na prática, de pautar o emprego da SANDF por meio do conceito de segurança humana que tanto preconizou. Uma síntese desse debate é feita por Abel Esterhuyse, que entende que a adequação e a conveniência do uso segurança humana como estrutura organizativa das forças armadas é altamente problemática - e no caso dos militares sul-africanos, isso ocorre por duas razões específicas:

Em primeiro lugar, as forças armadas sul-africanas *não questionaram criticamente, em nenhum momento, como um exército deveria ser organizado, treinado e equipado para operações de segurança humana* [...] em segundo lugar, a SANDF *nunca questionou as suas próprias operações externas por meio da perspectiva da segurança humana*. Quais operações devem as forças armadas se engajar para operacionalizar o paradigma de segurança humana? A realização de missões de paz é um paradigma típico de segurança humana? O emprego dos militares na luta contra a caça ilegal, combate ao crime e proteção de fronteiras devem a ser conduzidos dentro do paradigma da segurança humana? A África do Sul pode justificar suas operações ofensivas em lugares como a RCA e a RDC sob o estandarte da segurança humana? Que tipo de operações de segurança humana deve ser conduzidas pelas forças armadas sul-africanas para proteger e ampliar os interesses políticos e econômicos da África do Sul no continente africano e alhures? (ESTERHUYSE, 2016, p. 45, grifo nosso, tradução nossa)¹¹².

Em resumo, os valores contidos no novo paradigma de segurança humana foram amplamente aceitos na estrutura de liderança dos militares sul-africanos e fizeram parte da retórica diplomática da África do Sul, no âmbito de adequação das forças armadas ao contexto

¹¹² O texto em língua estrangeira é: “Firstly, the South African armed forces did not in fact at any time critically question how a military should be organised, trained, and equipped for human security operations. Secondly, the SANDF has never questioned its own operational deployments through the human security perspective. What operations should armed forces typically engage in to operationalise the human security paradigm? Is the conduct of peace missions a typical human security operation? Is the employment of the military in counter-poaching, crime fighting and border protection the kinds of operations that ought to be conducted within the human security paradigm? Can South Africa justify its offensive operations in places like the CAR and the DRC under the banner of human security? What kind of human security operations should be conducted by the South African armed forces to protect and extend South Africa's political and economic interests in Africa and beyond?”

democrático, contudo a questão sobre o que significa exatamente implementar estruturalmente um *framework* de segurança humana para o campo da defesa nunca foi discutida.

Considerações finais do capítulo – Reflexos sobre a reinserção da África do Sul em seu Entorno Regional

Diante dos dados apresentados neste capítulo foi possível notar que um ponto crucial para redefinição da inserção da África do Sul em seu entorno regional foi a dimensão da cooperação. Em diferentes frentes, das organizações regionais aos acordos bilaterais, tanto por meio da política externa, como da política de defesa, a África do Sul equilibrou duas faces da cooperação, a solidariedade e a defesa dos seus interesses nacionais, fazendo da cooperação um instrumento da política externa e da sua política de defesa.

Em relação às iniciativas de política externa, a África do Sul, ao longo dos mandatos de Mbeki e Zuma, alicerçou-se na retórica do *African Renaissance*, para promover o desenvolvimento dos países africanos, sem deixar de promover também um renascer da África do Sul, que pudesse ser um ator de protagonismo diplomático no continente, sem precisar recorrer à herança intervencionista e colonialista do regime do *Apartheid*.

Um segundo elemento de grande importância na trajetória da política externa sul-africana foi a sua aproximação com os países do Sul, tais como o Brasil, a Índia e a China, passando a vincular temas e questões regionais à sua atuação nas articulações como o IBAS, o BRICS e outros fóruns bilaterais com cada potência e/ou regiões.

No tocante à política de defesa, é interessante notar como a transição da SADF para a SANDF, a sua renovação institucional, bem como as mudanças na estrutura e emprego das forças armadas apontaram para o cumprimento parcial de três requisitos básicos, elencados por Bruneau (2016), para que as forças armadas possam ser consideradas eficazes no cumprimento do seu papel.

O primeiro requisito, o de haver um plano, que pode ser denominado de estratégia ou doutrina, em grande medida foi contemplado com a revisão e ampliação da política declaratória de defesa da África do Sul. O segundo, diz respeito à existência de estruturas e processos para a formulação dos planos e principalmente para sua execução. Neste caso, foi cumprido com o novo papel de controle do legislativo tanto no DoD, como nas comissões especiais de relações exteriores e defesa. Além da articulação do ministério da defesa e dos comandos conjuntos – por intermédio da DoD – que facilitaram a cooperação entre civis e militares. E, por último, o terceiro requisito, no qual o país deve mobilizar recursos orçamentários para assegurar que as

Forças Armadas possam dispor de um montante suficiente de equipamentos, treinamento e outros ativos para dar execução aos papéis e missões designados (BRUNEAU, 2016). Neste último caso, ainda que a África do Sul tenha desempenhado um papel robusto doméstica e externamente, os recursos foram notavelmente escassos, tendo em vista a dimensão e projeção ampla de atuação da SANDF.

Por outro lado, o principal campo de atuação das forças armadas, o emprego nas operações externas de promoção da Paz, ainda que tenham contado com uma diversificada contribuição da SANDF, ainda apresenta um distanciamento entre a retórica de se aplicar uma perspectiva de segurança humana no emprego de suas forças armadas, com as dificuldades de lidar com situações adversas na prática, em especial em teatro de operações onde há instabilidades e riscos iminentes de guerras civis.

A despeito dos erros e acertos, novamente o elemento de maior importância para análise foi entender como a maior articulação da política de defesa com a política externa sul-africana – estruturados pelo processo de integração e pela cooperação em seus organismos regional e continental – foi importante para promover a ruptura da África do Sul com a herança intervencionista do Apartheid. E esse processo de ruptura, por sua vez, foi um divisor de águas para a redefinição da inserção da África do Sul em seu entorno regional.

7 ELEMENTOS E CONDIÇÕES PARA O ESBOÇO DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL

Como visto ao longo das duas trajetórias, tanto para o Brasil, como para a África do Sul, a criação de iniciativas e políticas públicas da política externa e da política de defesa – articuladas no sentido de uma Grande Estratégia – foi fundamental para a consolidação de suas inserções em seus respectivos entornos regionais.

A partir da apresentação de cada uma das trajetórias, foi possível observar como o Brasil e a África do Sul passaram por uma mudança de estratégia de inserção em seus entornos regionais, principalmente a partir dos governos de Lula e Dilma e Mbeki e Zuma, respectivamente. Essa mudança só foi possível, porque naquele momento estavam presentes alguns dos elementos e condições que possibilitaram o esboço, o desenvolvimento e a parcial implementação de uma Grande Estratégia. Esses elementos e condições foram, como visto anteriormente: a) a articulação de iniciativas e políticas públicas, que envolveram prioritariamente a política externa e a política de defesa – sem excluir a participação de outros setores; b) as capacidades materiais; c) a vontade política e a capacidade dos governos e lideranças políticas nacionais em mobilizar e criar alguma coesão das elites estratégicas, em busca de um respaldo que trouxesse a sustentação do projeto político, com apoio de suas burguesias domésticas. Ademais, entendemos que a mudança também foi influenciada por conjunturas críticas domésticas e internacionais, que tiveram um papel importante na maneira como tais potências regionais moldaram suas estratégias de inserção em seus entornos. No entanto, existe uma necessidade de olharmos especialmente para a conjuntura e o contexto político doméstico, no qual cada um dos projetos de Grande Estratégia foi construído, para entender algumas das particularidades, que tiveram impacto direto na própria consolidação e sustentação dos projetos políticos de uma Grande Estratégia brasileira e sul-africana.

No presente capítulo, será feita uma reflexão sobre o estado da arte da Grande Estratégia do Brasil e da África do Sul, buscando entender as nuances, os seus pontos de partida retóricos e o quão internalizado e respaldado domesticamente foi o projeto político de elaboração e implementação de uma Grande Estratégia em cada país. E, com isso, buscamos também refletir em torno do potencial e dos desafios do desenvolvimento de uma Grande Estratégia a partir do Sul, consolidando a discussão conceitual feita no primeiro capítulo da tese.

Na primeira seção, retoma-se a proposta de organização analítica elaborada por Silove (2018), para realizar uma análise comparativa dos elementos e das evidências, presentes no terceiro momento das trajetórias brasileira e sul-africana, e que são essenciais para se

argumentar em prol da existência de um projeto político de uma Grande Estratégia no Brasil e na África do Sul.

Nas seções seguintes, por sua vez, é empreendida uma análise das nuances e dos pontos de partida políticos e retóricos do Brasil e da África do Sul na conformação de uma Grande Estratégia.

7.1 Brasil e África do Sul: Grandes Planos, Grandes Princípios e Grandes Padrões de Comportamento em perspectiva comparada

Como visto na discussão conceitual, o uso operacional do conceito de Grande Estratégia para Estados do Sul partiu da ideia de se pensar a Grande Estratégia enquanto um projeto político, que passa necessariamente por um processo político de articulação da política externa, política de defesa e de outros setores e atores do Estado, na construção de iniciativas e políticas públicas que auxiliem o desenvolvimento social, econômico, tecnológico e militar do Estado, em prol da sua inserção e graduação internacional. No tocante à temporalidade, definimos que essas iniciativas que viabilizam uma Grande Estratégia partem de ações de curto e/ou médio prazo, tendo em mente objetivos de médio e longo prazo.

Entende-se ainda que, portanto, que a Grande Estratégia levada a cabo por potências regionais do Sul foi influenciada por questões como capacidades materiais, vontade política, coesão das elites estratégicas (em especial na capacidade de mobilizar atores e a burguesia nacional), assim como pelas conjunturas críticas enfrentadas pelo Estado, sejam elas de ordem doméstica, ou externa (podendo ser sistêmicas-estruturais, como a crise de 2008, por exemplo, ou regionais). Em outras palavras, entende-se que é necessário, ao analisar a Grande Estratégia dos países do Sul, ter em mente o peso relativo de cada um dos elementos e condicionantes do conceito de Grande Estratégia.

Após a análise feita das trajetórias do Brasil (capítulos 3 e 4) e da África do Sul (capítulos 5 e 6), foi possível observar que tais componentes e condições para a elaboração de uma Grande Estratégia só se tornaram viáveis a partir do terceiro momento, ou seja, no período do pós-redemocratização no Brasil e do pós-*Apartheid*, na África do Sul, ambos inseridos na conjuntura crítica sistêmica-estrutural do pós-Guerra Fria.

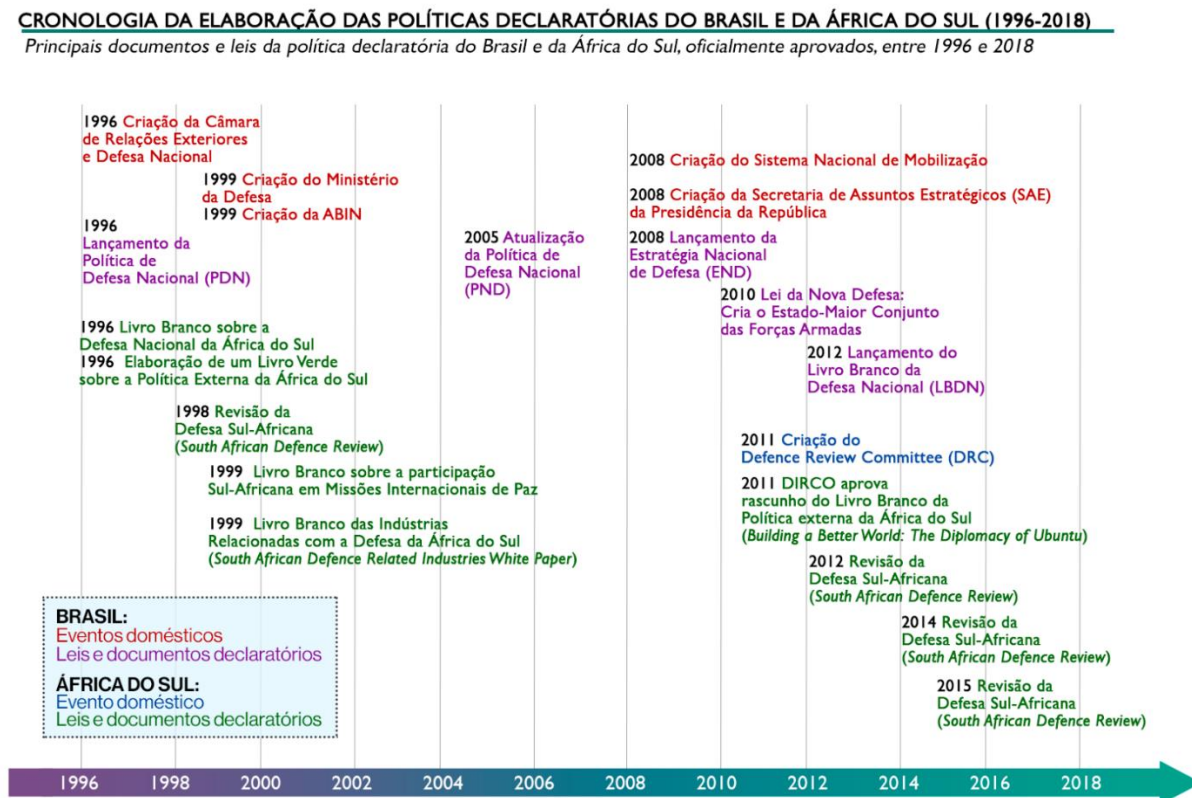
Antes de adentrar nos pormenores das discussões sobre o estágio de desenvolvimento de uma Grande Estratégia no Brasil e na África do Sul, retomaremos as três dimensões elencadas por Silove (2018), para compreender a Grande Estratégia a partir de três categorias de análise, que seriam a) *grandes planos*, b) *grandes princípios* e c) *grandes padrões de*

comportamento. Com isso, demonstraremos comparativamente que diversos elementos ou representações dessas três dimensões estiveram presentes no terceiro momento da trajetória das duas potências regionais aqui estudadas e possibilitaram, portanto, que fosse esboçada uma Grande Estratégia naquele período.

Em relação aos *Grandes Planos*, vimos que eles são um produto detalhado do esforço deliberado de indivíduos, para traduzir o interesse do Estado em objetivos específicos de médio e/ou longo-prazo, estabelecer ordens de prioridade entre esses objetivos e considerar todas as esferas de governança do Estado (militar, diplomática e econômica) no processo de identificação dos meios para alcançar tais objetivos. Os grandes planos seriam, portanto, representados pelos documentos escritos (como *acts* e políticas declaratórias) (SILOVE, 2018).

Na figura abaixo (Figura 36), expõe-se uma cronologia comparativa das leis e políticas declaratórias que se enquadram na dimensão dos grandes planos de uma Grande Estratégia, para ambos os países:

Figura 36 – Cronologia da Elaboração das Políticas declaratórias do Brasil e da África do Sul (1996-2018)



Fonte: O autor, 2022. A partir de South African Government, 2021; LIMA et al. 2017.

Na cronologia é possível observar o avanço e a integração dos assuntos de política externa e de política de defesa, que passaram a ganhar importância relativa ainda maior nos dois países, ainda que com diferenças importantes.

No Brasil, o contexto político da elaboração dos “grandes planos” ocorreu em um período no qual já havia passado dez anos desde o seu processo de redemocratização, com a consolidação gradativa da Constituição Federal de 1988 e do Estado democrático de direito, quatro governos particularmente distintos (Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso), um impeachment¹¹³ e mudanças políticas domésticas, como o avanço do multipartidarismo. Nesse sentido, podemos observar na Figura 33, como houve um avanço maior no âmbito das políticas declaratórias de sua política de defesa, processo iniciado no meio da década de 1990, visto que no âmbito de sua política externa não foram criados documentos declaratórios. No entanto, mesmo que não tenham sido aprovados documentos declaratórios da política externa brasileira, para além do texto constitucional de 1988, que já delineia as prioridades constitucionais da política externa brasileira, a ascensão dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), trouxe já em seus planos de governo e planos plurianuais novas perspectivas e orientações para a política externa brasileira.

No plano de governo de 2002, “Um Brasil para Todos, crescimento, emprego e inclusão social”, a política externa já aparecia como um elemento central para o governo Lula. O principal objetivo do novo governo era utilizar a política externa como um instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e que garantisse uma presença soberana do Brasil no mundo. O documento também apontava para a centralidade da criação de um pacto regional de integração com todos os países sul-americanos, sem excluir a possibilidade de se estabelecerem relações especiais com toda a América Latina. E, ainda nesse plano de governo, já se demonstrava o interesse em uma aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. O programa apontava que essa aproximação buscava construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a ONU, o FMI, a OMC e o Banco Mundial (PT, 2002).

¹¹³ A saída de Collor, ameaçado por um processo de *impeachment*, se figura, na visão de alguns historiadores, como a maior prova de fogo que a nova democracia já sofreu, e o Brasil passou com sucesso por ela. Nas palavras do historiador Marcos Magalhães: Collor “(...) era o primeiro presidente civil eleito diretamente depois da ditadura. A democracia, embora jovem, deu provas de maturidade quando, no auge [das denúncias de corrupção], o Brasil não retrocedeu para os militares e substituiu o presidente da maneira como mandava a novíssima Constituição. Ficou claro, naquele momento, que o contexto político já não admitia mais retrocesso. O novo sistema aguentou a crise (Senado Federal, 2022).

No caso da África do Sul, é importante analisar como a construção dos grandes planos ocorreu no contexto político do imediato fim do *apartheid*. Naquele momento de transição, o ANC, sob a liderança de Nelson Mandela e das demais forças políticas, tinha o desafio de redefinir por completo não apenas o tecido social – para evitar a eclosão de uma guerra civil – como também, após a eleição de Mandela, em 27 de abril de 1994, tinha ainda de criar as condições para que fossem estabelecido o estado democrático de direito na nova África do Sul.

As linhas base que deram origem à política externa dos pós-*Apartheid*, foram definidas, portanto, antes mesmo da efetivação da transição que deu fim ao *apartheid*, pelos documentos *Resolution on foreign policy adopted at the ANC's 48th National Conference*, de 6 de julho de 1991 e o “*Ready to Govern: ANC policy guidelines for a democratic South Africa*”, documento do ANC, publicado em 31 de maio 1992. E as ideias contidas nesses documentos também foram expostas ao mundo, de forma mais geral, no artigo *South Africa's Future Foreign Policy*, publicado na *Foreign Affairs*, de autoria de Nelson Mandela, em 1993 (ANC, 2021).

Ou seja, os grandes planos – e os esboços da política declaratória da política externa e da política de defesa sul-africana – foram construídos, desde o processo da transição, e *pari passu* à consolidação constitucional e da formação das novas burocracias e aparelhos do estado democrático sul-africano. Para além disso, a própria criação e publicação dos diversos livros brancos na temática da defesa e do até então “livro verde” da política externa sul-africana contou com a participação de vários setores da sociedade, com destaque para as lideranças políticas do ANC, de alguns movimentos sociais e dos acadêmicos e pesquisadores, convocados para auxiliar na criação de tais documentos.

A partir de 1996, como é possível observar na Figura 33, há uma intensificação nas discussões em prol da aprovação de documentos de política declaratória, tanto no âmbito da política externa, como da política de defesa, o que foi fundamental para apontar claramente os objetivos da inserção internacional da África do Sul, e para dar respostas aos anseios da comunidade internacional e do seu entorno regional, que esperavam um engajamento maior da África do Sul em iniciativas externas como as operações de Paz da ONU e da UA e um total afastamento da postura ofensiva regional do período do *Apartheid*.

Em relação aos *Grandes Princípios*, estes seriam ideias abrangentes que são conscientemente mantidas pelos indivíduos, influenciando direta ou indiretamente sobre os objetivos que o Estado deve priorizar e os meios militares, diplomáticos e / ou econômicos que são mobilizados na busca desses objetivos. Esses elementos tendem a ser expressos por um conjunto de ideais ou doutrinas abrangentes. No terceiro momento das trajetórias brasileira e sul-africana, observamos que os grandes princípios foram expressos nos seguintes pontos:

Tanto na trajetória brasileira, como na sul-africana podemos apontar alguns conjuntos de ideias e retóricas que estiveram presentes, e orientaram a ação externa dos dois países.

No caso brasileiro, muitos desses conjuntos de ideias e princípios foram estabelecidos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que define dez princípios que regem a República Federativa do Brasil em suas Relações Internacionais. Destacamos alguns deles, que nortearam a trajetória brasileira de inserção em seus entornos regionais, que foram os princípios da autodeterminação dos povos, de não intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos, da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, [2021]). Como vimos, no caso brasileiro, para além desses princípios constitucionais, foram postos em prática também os preceitos e orientações de política externa definidos pelos documentos e lideranças do PT e do Itamaraty. Portanto, a retórica acerca da integração regional e das iniciativas da cooperação, em especial da CSS, estiveram muito presentes tanto nos discursos presidenciais, como diplomáticos.

No caso da África do Sul, a Constituição não estipula princípios base para a condução das suas relações internacionais, apesar de fazer menção ao respeito e adesão aos acordos regidos pelos princípios do Direito Internacional Público. No entanto, a construção dos grandes princípios da África do Sul do pós-*apartheid* partiu de contribuições do ANC, com os documentos produzidos ao longo de suas Conferências Nacionais. Ademais, também foi impactado pelas discussões realizadas nos Comitês da Assembleia Nacional no parlamento sul-africano, em conjunto com as comunidades epistêmicas e a sociedade civil, cujas deliberações ajudaram a construir os documentos declaratórios citados anteriormente. Além disso, como vimos, houve também a promoção de uma retórica de uma *African Renaissance*, em Mbeki, e a proposição de uma *African Agenda*, em Zuma, ou seja, havia um princípio de pensar o desenvolvimento da África do Sul e a inserção regional e internacional sul-africana, em conjunto com os demais países do continente africano.

Por fim, em relação aos *Grandes Padrões de Comportamento*, esta dimensão representaria um padrão de médio ou longo prazo, na distribuição e emprego de recursos militares, diplomáticos e econômicos do Estado, em prol dos objetivos estratégicos e da ação externa do Estado. Nesse contexto, os setores que recebem a maior quantidade de recursos relativos podem ser considerados prioritários. Uma maneira de visualizar esse padrão de comportamento em prol de uma Grande Estratégia, seria apontar a evolução dos recursos do Brasil e da África do Sul para as suas pastas das relações exteriores e da Defesa.

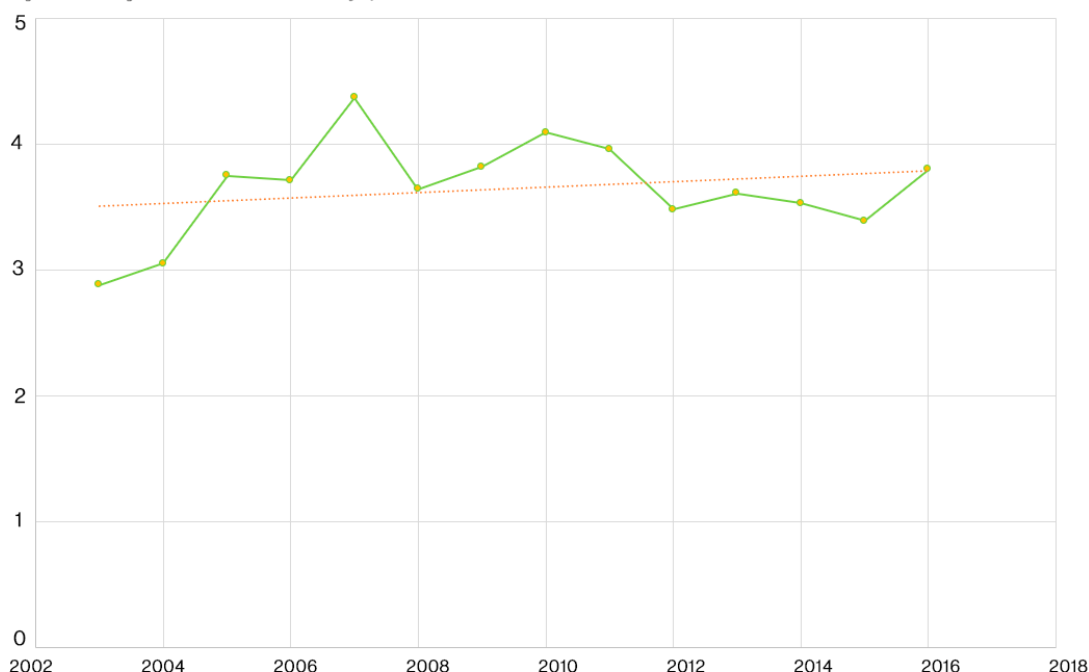
No caso do Brasil, ao analisar as leis orçamentárias anuais aprovadas pelo Congresso

Nacional, é possível observar que as despesas do MRE (Gráfico 6) quase que duplicaram ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, tendo posteriormente uma queda durante os governos Dilma. Em 2003, o orçamento previsto para o órgão compreendia em torno de R\$2,88 bilhões e saltou para aproximadamente R\$ 4,09 bilhões, em 2010, com os valores corrigidos pela inflação acumulada até novembro de 2021. Entre 2011 e 2016, o orçamento previsto manteve a média de R\$ 3,62 bilhões.

Gráfico 6 - Evolução do Orçamento do MRE (2003-2016)

ORÇAMENTO DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL (2003-2016)

Evolução do orçamento do Itamaraty, por ano fiscal, em bilhões de reais, entre 2003 e 2016



Nota: *Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada até novembro de 2021. O índice utilizado foi o IPCA (IBGE), com a Calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil (BCB).

Fonte: O autor, 2021. A partir de dados da Câmara dos Deputados, 2021.

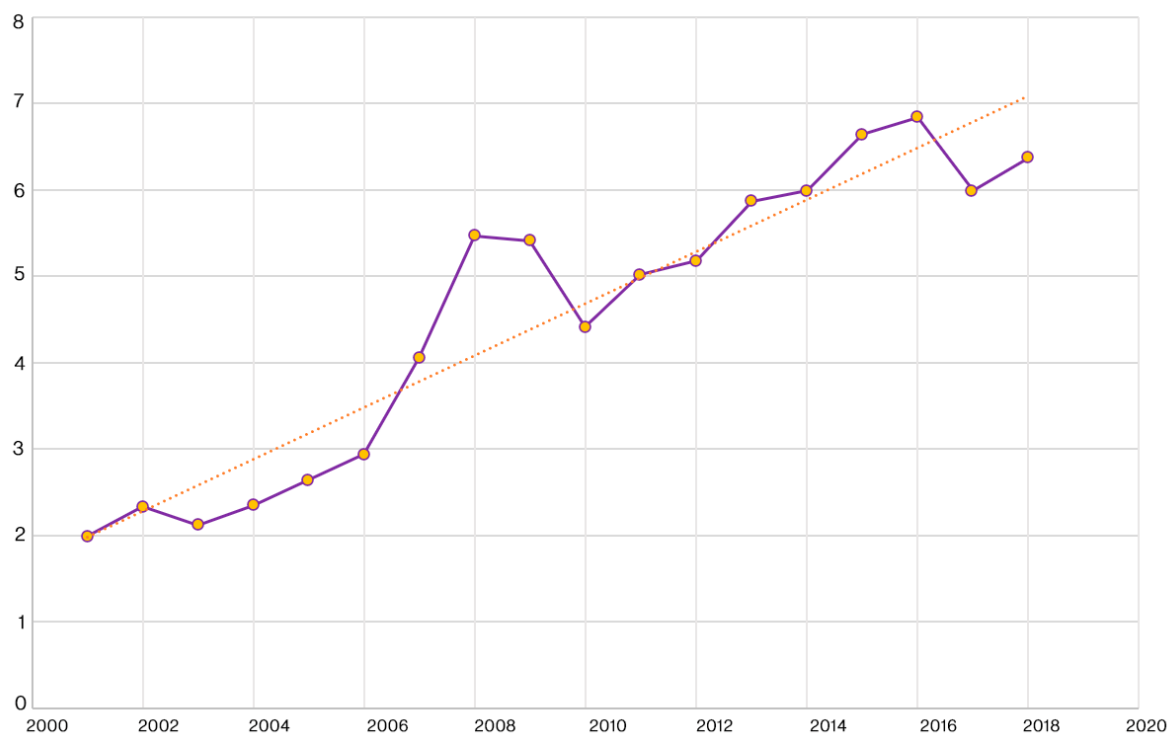
A manutenção do crescimento do orçamento do MRE durante o governo Lula possibilitou ainda a implementação de medidas que evidenciaram a importância do órgão, tais como o aumento do número de vagas nos concursos públicos para admissão à carreira diplomática – levando a um incremento na quantidade de funcionários do Ministério. De 2003 a 2010, foi ofertado um total de 630 vagas para diplomatas. De 2003 a 2005, o número de vagas manteve-se em torno de 35 e, a partir de 2006, foi ampliado para aproximadamente 105 (Instituto Rio Branco, 2022).

No caso da África do Sul, o orçamento do DIRCO sofreu um aumento significativo, apresentando uma evolução do orçamento executado, que em seu auge, chegou a valores três vezes maiores do que nos períodos iniciais, como é possível observar no gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Orçamento de Política Externa da África do Sul (2000-2018)

ORÇAMENTO DE POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL (2000-2018)

Evolução do orçamento gasto pelo DIRCO, por ano fiscal, em bilhões de rands, entre 2000 e 2018



Fonte: O Autor, 2021. A partir de DIRCO, 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018.

Importa ressaltar, na comparação dos dados, a informação de que no caso da África do Sul, houve uma reestruturação do DFA/DIRCO que concentrou toda a burocracia e centralizou as atividades diplomáticas no DIRCO e, também, do próprio corpo diplomático da África do Sul no pós-Apartheid. Houve, portanto, a necessidade de que o corpo diplomático passasse por um amplo e custoso processo de formação de diplomatas e embaixadores negros, para criar um novo equilíbrio racial nas relações internacionais, seja na burocracia doméstica ou na atuação burocrática externa. Por outro lado, o Brasil aponta para um equilíbrio orçamentário, até por conta da a estrutura tradicional burocrática já estabelecida do Itamaraty.

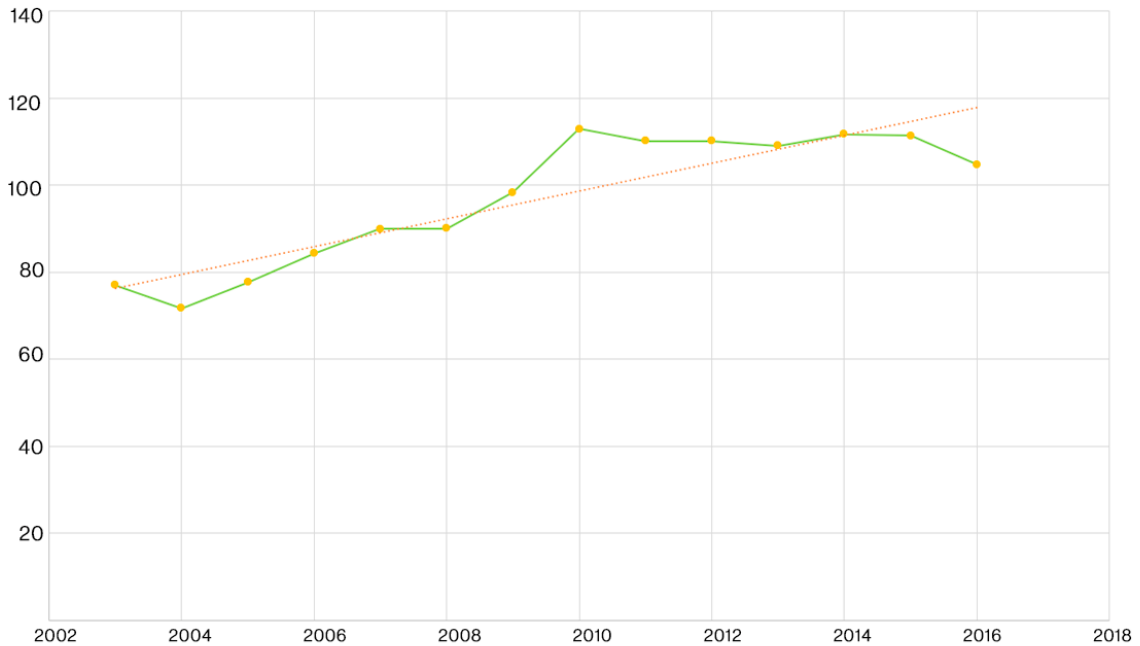
Em relação aos recursos alocados no setor da Defesa Nacional, no caso do Brasil, entre 2002 e 2016, o orçamento do Ministério da Defesa teve um aumento significativo, em especial pelo avanço na alocação de recursos para os Projetos Estratégicos de cada um dos braços das

Forças Armadas. Uma síntese da evolução do orçamento do Ministério da Defesa pode ser visualizada abaixo:

Gráfico 8 - Orçamento do Ministério da Defesa do Brasil (2003-2016)

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL (2003-2016)

Evolução do orçamento do Ministério da Defesa, por ano fiscal, em bilhões de reais, entre 2003 e 2016



Nota: *Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada até novembro de 2021. O índice utilizado foi o IPCA (IBGE), com a Calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil (BCB).

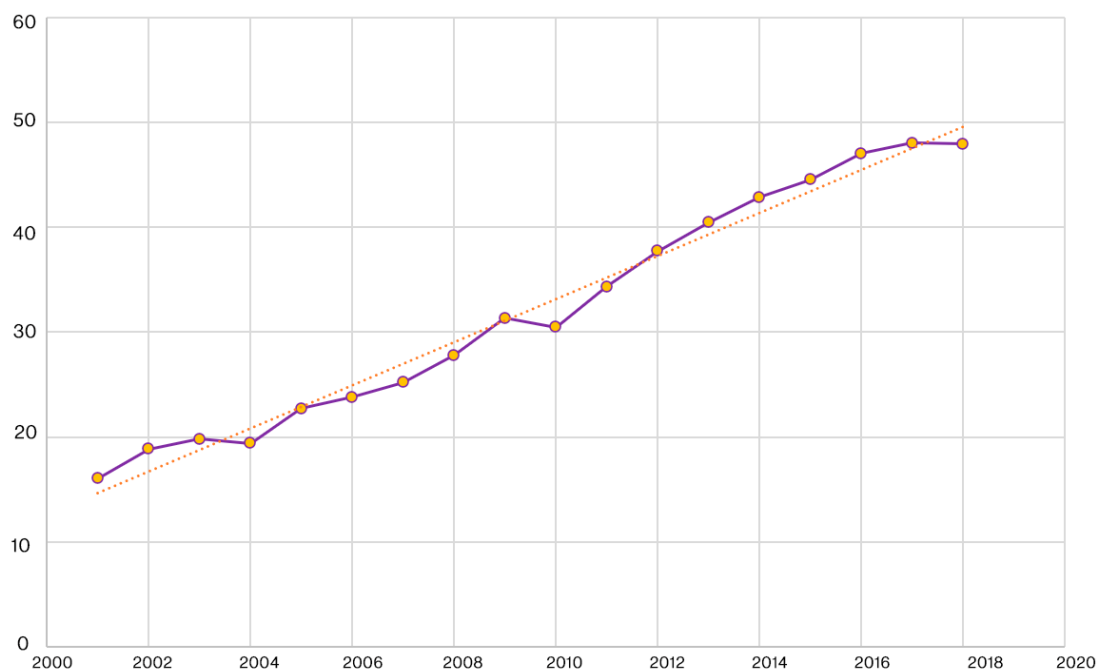
Fonte: O autor, 2021. A partir de dados da Câmara dos Deputados, 2021.

A África do Sul, por sua vez, apresentou uma evolução significativa do orçamento em Defesa (Gráfico 9). Contudo, mesmo com a evolução significativa, é importante ressaltar, em especial a partir de 2014, que O DoD gastava mais de 50% de seu orçamento com pessoal, portanto, em última análise, eles precisariam tomar a decisão de reduzir ou ajustar o tamanho da SANDF, a fim de economizar em pessoal para que eles pudessem financiar adequadamente as operações e aquisições necessárias (PMG, 2014).

Gráfico 9 – Orçamento da Defesa na África do Sul (2000-2018)

ORÇAMENTO DA DEFESA DA ÁFRICA DO SUL (2000-2018)

Evolução do orçamento do Departamento de Defesa (DoD), por ano fiscal, em bilhões de rands, entre 2000 e 2018



Fonte: O autor, 2022. A partir de: DoD (2002); DoD (2003); DoD (2004); DoD (2005); DoD (2006); DoD (2007); DoD (2008); DoD (2009); DoD (2010); DoD (2011); DoD (2012); DoD (2013); DoD (2014); DoD (2015); DoD (2016); DoD (2017); DoD (2018).

Além disso, a partir da fala da Ministra da Defesa, Nosiviwe Mapisa-Nqakula, em maio de 2017, foi apontado que, em termos reais, a alocação da Defesa diminuiu, entre 1997 e 2017, cerca de 5% ao ano, mantendo-se quase sempre abaixo de 1% do PIB. Enquanto isso, o nível de financiamento adequado, conforme articulado pelo documento *Defence Review* de 2015, exigiria um aumento constante para pelo menos 2% do PIB ao longo do tempo (África do Sul, 2017).

Dessa maneira, o DoD encontrou-se subfinanciado a ponto de não conseguir atingir todas as suas prioridades. Essa situação, como vimos, impactou não apenas no volume de iniciativas na área da Defesa Nacional, como também na redução da atuação da SANDF em operações externas, como visto no capítulo anterior.

7.2 Grande Estratégia do Brasil: Aproximações entre a Política Externa e a Política de Defesa

No terceiro momento da trajetória brasileira, analisamos as duas dinâmicas de inserção e atuação estratégica do Brasil em seu Entorno Estratégico – tanto pelas iniciativas no âmbito

da política brasileira de defesa, como nas iniciativas da política externa brasileira. Busca-se, nesta seção, portanto, analisar qual foi o estágio de desenvolvimento de uma Grande Estratégia do Brasil?

Para tal, será avaliado como a concepção de uma Grande Estratégia fez parte de um projeto em curso, nos períodos dos Governos Lula e Dilma, principalmente com a atuação de Celso Amorim, enquanto Ministro das Relações Exteriores (2003-2010) e, enquanto Ministro da Defesa (2011-2015).

Em relação à estrutura adotada nesta seção, em um primeiro momento será feita uma discussão sobre o objetivo político de elaboração de uma Grande Estratégia brasileira. A seguir, serão abordadas algumas reflexões acerca da ideia de uma Grande Estratégia do Brasil, ressaltando pontos positivos, que possam servir de instrumentos em potencial para conjugar e aproximar as iniciativas externas brasileiras, em especial para a atuação no entorno estratégico ampliado.

Em seguida, em outra subseção será analisada a incorporação e aplicação deste conceito no Brasil, principalmente destacando a sua utilização nos discursos e documentos oficiais – reforçando a figura de Celso Amorim como articulador e entusiasta desta aproximação entre as dimensões da dissuasão e da cooperação.

Retomando brevemente aos documentos declaratórios da política brasileira de defesa, é válido argumentar que estes vincularam a política externa e a política de defesa do país, não só indicando que os elementos de convergência nos discursos diplomático e militar são cada vez mais evidentes, mas também reconhecendo o potencial que existe na articulação entre essas duas áreas.

Conforme argumenta Coutinho (2017), o Brasil deve construir sua própria visão sobre os fatos, uma visão autônoma, que não esteja contaminada por interesses geopolíticos e geoeconômicos de terceiros, nem por óticas específicas de burocracias individuais, rumo à formulação de uma Grande Estratégia autenticamente brasileira. O diálogo maior entre as duas pastas brasileiras encaminharia o país nesse sentido (COUTINHO, 2017).

Dessa maneira, nos governos Lula (2003- 2010) e Dilma (2010-2014), notou-se, portanto, uma “maior articulação entre os eixos da política externa, voltada para a inserção ativa e altiva no mundo, e da política de defesa, que equilibrou esforços de cooperação e dissuasão” (COUTINHO, 2017, p. 13).

No entanto, o ponto de partida para o esboço de uma grande do Brasil partiu do pensamento de atores políticos chave tanto do Itamaraty – como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães –, bem como do Partido dos Trabalhadores – com o exemplo de Marco

Aurélio Garcia –, que marcaram o retorno de ideias sobre uma inserção internacional de inspiração mais desenvolvimentista e autônoma. A partir das ideias desses formuladores, a agenda de corte político-estratégico adquiriu maior centralidade. Na seção seguinte, no entanto, será dada maior ênfase à produção intelectual de Celso Amorim, pelo fato da sua marcante atuação enquanto ministro em ambas as pastas do MRE e do MD.

Levando em conta a configuração da dinâmica internacional e do entorno estratégico brasileiro, pode-se dizer, conforme apresentado na Política Nacional de Defesa (2012), que a postura política do Brasil se orienta em uma dupla perspectiva: a expressão da Diplomacia e da Defesa. Tanto em relação à expressão da Diplomacia como em relação à expressão da Defesa, a PND confere características preventivas, mas à Defesa, além deste aspecto, atribui também uma função reativa (RIBEIRO LUIS, 2012a).

No caso da expressão da Diplomacia, ela representa a valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos. A Diplomacia também possui a função de assegurar ao Brasil uma inserção internacional que lhe permita ser parte das negociações mundiais e das tomadas de decisões sobre temas que têm impacto direto nos interesses do Estado e da sociedade brasileira, como comércio internacional, propriedade intelectual, mudanças climáticas, entre outros (BRASIL, 2010b).

Por outro lado, a vertente da Defesa é baseada na existência de uma capacidade militar apta a gerar efeito dissuasório. Enquanto capacidade reativa, no caso de ocorrer agressão ao Brasil, a Defesa consiste no emprego do poder nacional, com ênfase na expressão militar, para o exercício do direito de legítima defesa previsto na Carta das Nações Unidas (BRASIL, 2012).

Diante disso, o objetivo político da Grande Estratégia brasileira, a partir da análise dos documentos declaratórios, seria o de evitar o conflito ou, caso não seja possível evitá-lo, ter capacidade de reagir em conformidade ao Direito Internacional. Esta capacidade de reação, no entanto, significa estar preparado para o conflito bélico, ainda que no atual contexto estratégico internacional, a política externa brasileira não identifique inimigos de forma objetiva (RIBEIRO LUIS, 2012a).

Assim, no âmbito da diplomacia, para dirimir a possibilidade de conflitos que possam justificar motivos para intervenções externas e, deste modo, aumentar a segurança no entorno regional, o Brasil prioriza a dimensão da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os demais países do seu entorno estratégico:

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da

cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (BRASIL, 2012).

No que concerne à esfera da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa ressalta a estratégia da dissuasão como forma de evitar conflitos ou a ação do inimigo. Assim, importa, segundo a END, “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional. Para dissuadir, segundo a END, “é preciso estar preparado para combater” (BRASIL, 2008b).

Na estratégia da dissuasão, portanto, o Estado visado procura evitar a ação bélica impondo uma ameaça que o agressor não possa ou não esteja disposto a enfrentar. Assim, o Estado pode “alcançar seu objetivo na guerra induzindo simplesmente seu agressor a desistir de seu intento, convencendo-o de que os custos não valem o risco. A vitória, desse modo, é conseguida frustrando a tentativa de vitória do outro partido” (HART, 2005, p. 445).

Embora a dissuasão seja elaborada como um instrumento da estratégia, sua ação é verificada no campo da Grande Estratégia, uma vez que permite conseguir uma decisão sem a necessidade de grandes combates (RIBEIRO LUIS, 2012a).

Após entender essa dupla dimensão que compõe os objetivos políticos da Grande Estratégia do Brasil, importa trazer à tona uma pergunta recorrente, apontada por Celso Amorim, para levantar o debate sobre a necessidade da política brasileira de defesa: “Qual o lugar do Brasil no mundo, e como defendê-lo?”. Uma forma de responder a essa questão, segundo Amorim, é justamente recorrer ao conceito de Grande Estratégia, em torno do qual é possível articular uma visão ampla da inserção internacional do Brasil.

No Brasil, um dos primeiros usos do conceito foi na primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Uma síntese geral, foi dada por Amorim:

De um modo genérico, Grande Estratégia é definida como a correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo. Do nosso ângulo, importa sublinhar a lógica da coordenação entre diferentes órgãos de Estado com vistas à proteção da soberania do Brasil e à sua projeção pacífica no mundo. Nesse sentido, Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas, são os responsáveis mais diretos pela execução dessas tarefas. Mas elas se realizam sobre a base de fatores econômicos, sociais e culturais (AMORIM, 2016, p. 133).

Dessa maneira, um ponto interessante que Amorim aponta em seus discursos, é que sem a participação de outras áreas, como a da Ciência e Tecnologia, por exemplo, uma Grande Estratégia brasileira não será bem-sucedida. Assim sendo, uma visão ampla da inserção internacional do Brasil precisa conjugar a política externa à política de defesa e, também, às demais pastas, como a da ciência e tecnologia. Esta é justamente uma das dimensões defendidas pela END:

a proteção dos interesses brasileiros no século XXI requererá coordenação entre Pastas do Governo. Saliento, especialmente, o Itamaraty, a Defesa e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), além da participação da academia, do setor privado e da sociedade como um todo (SEABRA, 2014, p. 3).

Ademais, a concepção de uma Grande Estratégia autenticamente brasileira será resultado de um amplo diálogo público acerca de desafios e prioridades brasileiros. Conforme avalia Amorim (2016):

(...) isso envolve o Governo, o Congresso, a academia, a imprensa, os setores produtivos e a sociedade de modo geral. A publicação em 2013 do Livro Branco e de edições revistas da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa é parte desse diálogo. As instituições acadêmicas de excelência, civis e militares, desempenharão, naturalmente, um papel crucial nesse esforço (AMORIM, 2016, p. 254).

Importa frisar também que a formulação de uma Grande Estratégia se faz na operação simultânea de análises retrospectivas e prospectivas, por meio das quais os formuladores de política exterior buscam cumprir três etapas:

(a) estabelecer sua visão de mundo – isto é, que tipo de ordem desejam construir, de acordo com suas possibilidades concretas e circunstâncias – e avaliar que tipo de sistema seria mais conducente à consecução dos interesses nacionais; (b) definir e implementar prioridades integradas; e (c) identificar e alocar os recursos e instrumentos de poder disponíveis ou alcançáveis para perseguir aqueles objetivos de maneira articulada (DEGAUT; KALOUT, 2017, p. 8).

Dessa maneira, torna-se possível maior transparência e clareza conceitual, já que com uma Grande Estratégia bem definida, combinando elementos de diplomacia e defesa, ela ganha um caráter prospectivo, servindo de guia para a ação externa do país e, também, uma dimensão retrospectiva, na medida em que permite ao governo utilizá-la como instrumento de prestação de contas de suas ações à sociedade. Isto possibilita que ela tenha ainda, como benefício adicional, a capacidade de angariar o necessário apoio doméstico em torno de um projeto nacional.

Diante disso, a aprovação dos documentos declaratórios da Política Brasileira de Defesa, tiveram papel central para a criação de uma linha concreta de ação para que o país desenvolvesse sua autonomia estratégica e militar. Amorim, no tocante à importância da aprovação desses documentos argumenta que:

A aprovação significa um fato muito importante para a política nacional de segurança, pois mostram - os três documentos - o compromisso do país com os valores democráticos e com a defesa das instituições nacionais, ressaltando que, com a aprovação, os debates a respeito da segurança nacional não mais permanecerão restritos aos círculos militares e aos mais altos mandatários do país (AGÊNCIA BRASIL, 2013).

Essa afirmação, inclusive, reforça a ideia que a sociedade tem que ser envolvida na confecção de uma Política de Defesa, visto que os assuntos da defesa nacional são deveres de todos os cidadãos

Destarte, para além dos documentos declaratórios, vale entender também a importância e relevância do pensamento, conceitos e ideias – que podemos considerar com os grandes princípios da Grande Estratégia do Brasil – daqueles atores, que estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores. Isso torna-se imprescindível para compreender como essas proposições, presentes nos discursos, artigos, entrevistas desses atores transpareceram as linhas gerais de ação externa do país naquele momento.

No caso especial da figura de Celso Amorim, como será avaliado na subseção seguinte, há ainda um elemento político importante, que foi a sua atuação como Ministro da Defesa, trazendo para esse Ministério a sua experiência diplomática enquanto chanceler e propondo e consolidando a perspectiva de uma maior vinculação entre a política externa brasileira e a política brasileira de defesa.

7.2.1 O papel de Celso Amorim no desenvolvimento conceitual da Grande Estratégia do Brasil

Antes de avançar nas proposições de Amorim, importa notar que para o Brasil, a partir do século XXI, principalmente, enquanto país democrático e pacífico, havia uma tendência para que se adotasse em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente da cooperação. Essa adoção tinha como objetivo obter, conjuntamente, ganhos que não poderiam ser alcançados por meio de ações isoladas.

Dessa maneira, uma vez que o entorno estratégico do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África, havia, na perspectiva dos formuladores da política externa, uma necessidade de se “construir com essas regiões um verdadeiro cinturão de boa vontade, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento” (AMORIM, 2016, p. 47).

Vale ressaltar uma premissa histórica da diplomacia, que está presente também no pensamento de Amorim, que é o entendimento de que um “complemento necessário de uma política externa independente é uma política de defesa robusta. Ou seja, uma não é sustentável sem a outra” (AMORIM, 2016, p. 54).

Celso Amorim, tendo assumido o cargo de Ministro da Defesa em 4 de agosto de 2011, teve um papel fundamental como articulador e propagador da ideia de uma ação internacional

brasileira guiada por uma confluência da coordenação política, tanto no âmbito da cooperação e promoção de paz, como no da dissuasão e desenvolvimento de um poder militar.

Uma boa parte dessa articulação data da sua atuação política anterior, enquanto Ministro das Relações Exteriores (2003-2010). Durante seu período como Chanceler, Amorim auxiliou a fundamentar as bases do que ficou conhecido como a Política Externa Ativa e Altiativa do Governo Lula, destacando-se como princípios mais importantes a promoção do Multilateralismo e da Multipolaridade, a ênfase na cooperação, em diversas áreas, com maior destaque para Cooperação Sul-Sul. Além disso, foi marcada também por um

(...) maior protagonismo na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, além dos países vizinhos da América do Sul (ALMEIDA, 2004, p. 163).

Merece grande destaque no pensamento de Amorim as suas reflexões e proposições para a formulação de uma Grande Estratégia do Brasil. Na visão dele, não há necessariamente uma antinomia entre ser um país pacífico e possuir uma política de defesa. Dessa maneira, Amorim (2016) argumenta, então, que não basta a diplomacia, mas que é necessário desenvolver uma política externa ativa, que seja respaldada por uma política de defesa robusta, sendo uma o complemento indispensável da outra. E é por esse raciocínio que ele enxerga que a vinculação dessas duas políticas é o cerne da Grande Estratégia do Brasil (AMORIM, 2016).

No tocante à ideia de entorno estratégico, Amorim agrega uma nova dimensão, não se restringindo apenas ao aspecto militar e da guerra. Nas palavras do então ministro, em discurso na abertura da 1ª Jornada Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, em 2014, Amorim argumenta que:

Em seu contexto original, a expressão Grande Estratégia foi mais utilizada para assinalar o fato de que, durante uma guerra, a atividade bélica deve ser reforçada por uma série de políticas suplementares, como o comércio e a mobilização industrial. Para o Brasil de hoje, *o conceito de Grande Estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial*. Esses dois objetivos, interesse nacional e paz mundial, se complementam e se reforçam. Eles são, a meu ver, a *essência da Grande Estratégia que devemos seguir* (AMORIM, 2016, p. 305, grifo nosso).

Como dito anteriormente, a política brasileira de defesa tem duas dimensões: a dissuasão e a cooperação. A dissuasão diz respeito à capacidade das Forças Armadas de desencorajar agressões à soberania brasileira por forças hostis que eventualmente decidam aventurar-se nesse tipo de ação. Uma capacidade dissuasória crível atende, antes de tudo, aos interesses nacionais brasileiros. Serve também, segundo Amorim (2016) “à promoção da paz mundial, na medida

em que um país que não cuida de sua defesa, pode dar margem à ação de agressores e à instabilidade”. Vale ressaltar ainda, nas palavras de Amorim, que

é muito importante desenvolvermos essa noção de Grande Estratégia, não da maneira como ela no passado foi usada por outros estrategistas, mas como a ideia de que é preciso que os objetivos da Defesa e política externa andem unidos. Porque uma política externa sem uma defesa robusta – por mais que ela seja pacífica – não vai levar a lugar nenhum. E com uma política de defesa robusta, nós podemos assegurar que o Brasil seja não só pacífico, mas provedor de paz, que ele leve a paz a outras regiões, e é o que temos que fazer (Amorim, 2016, p. 385).

Essa citação expressa outro importante argumento de Amorim, no qual aponta que, para o Brasil não basta apenas ser um país pacífico, ou seja, um amante da paz, mas também um país provedor da paz. E um país que possui uma política de defesa é um país que pode ser um provedor de paz. Um exemplo dessa condição, enquanto país provedor da paz, seria, portanto, a participação ativa em Operações de Paz da ONU.

Nessa perspectiva, a ideia de aproximação entre a Política Externa e a Política de Defesa fica expressa, por exemplo, no caso da atuação do Brasil nas Operações de Manutenção de Paz, em especial na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), a partir de 2004, visto que o investimento político, militar e financeiro necessário implicou um esforço conjunto significativo entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, de forma a lançar a maior operação militar fora do país desde a II Guerra Mundial (SEABRA, 2014). Nesse sentido, Amorim (2014) argumenta:

(...) se você verificar e olhar, inclusive os documentos da defesa e até pronunciamentos dos militares, além dos meus antecessores da defesa, você verá que há sempre uma preocupação de afirmar que a política de defesa deve acompanhar também a política externa do país, embora com características próprias. Eu acho que isso, de alguma maneira, vem acontecendo nós sempre atuamos, quando eu estava lá, de maneira muito coordenada com o Ministério da Defesa. Decisões muito importantes como a participação na MINUSTAH no Haiti foram tomadas em conjunto (AMORIM, 2014, p. 56).

Outra preocupação de Amorim, enquanto Ministro da Defesa, era com as tensões em países da África Ocidental como o Mali e a Guiné Bissau, principalmente em relação ao narcotráfico associado ao terrorismo e à pirataria marítima. Durante a conferência de abertura do Seminário “Estratégias de Defesa Nacional”, realizado em novembro de 2012, o Ministro Celso Amorim levantou a questão do “risco de se trazerem para o Atlântico Sul organizações militares com outros propósitos ou visando a outros inimigos ou adversários” (AMORIM, 2012, p. 10). Em seguida, afirmou que “o entorno estratégico do Brasil, tem foco prioritário na lógica da cooperação e é composto, de um lado, pela América do Sul, tocando a Antártida, e de outro lado, pelo Atlântico Sul, estendendo-se até a orla ocidental da África” (AMORIM, 2012, p. 10).

Como boa parte dessas ameaças citadas anteriormente são provenientes dos mares, ele atenta para a necessidade de o Brasil desenvolver uma atuação para o continente africano, no sentido de conceder, cooperativamente, capacidade e autonomia às forças armadas desses países, para que tenham maior controle e vigilância sobre suas fronteiras marítimas. Nesse sentido, ele aponta que a Marinha do Brasil atuou, tanto na delimitação e levantamento das zonas jurisdicionais de países africanos, como também no auxílio ao reaparelhamento das guardas costeiras ou armadas dos países deste continente (AMORIM, 2012).

Nessa perspectiva, algumas iniciativas merecem destaque como a visita do ministro da Defesa da Mauritânia ao Brasil, ocorrida em 2012, que tratou, em uma reunião com o Ministro Celso Amorim, sobre a possibilidade de realização de exercícios conjuntos entre as duas marinhas (AGUILAR, 2013). Além disso, houve contatos estreitos com Cabo Verde para capacitação na área naval, de patrulha aérea e com o Exército na área de manutenção da ordem (AMORIM, 2012).

No tocante à outra importante pauta defendida por Amorim (2016), a questão da promoção da Multipolaridade, ele aponta que:

O objetivo de estimular a multipolaridade foi buscado em diferentes frentes, como a *alta prioridade atribuída à integração da América do Sul*; o pleito pela democratização das instâncias decisórias das Nações Unidas e, em especial, de seu Conselho de Segurança; a busca de maior justiça nas negociações comerciais, tanto na Organização Mundial do Comércio quanto na proposta de uma área de livre comércio hemisférica; e a articulação com novos parceiros do mundo em desenvolvimento, como os membros do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e dos BRICS, mas também em países árabes e africanos. (...). Quero dizer *que a Marinha é seguramente parte desse esforço, em manobras como o IBSAMAR, com a Índia e a África do Sul, em sua presença no Líbano, no caso dos países árabes, e em sua intensa cooperação (cada vez mais intensa) com os países africanos, sem falar em sua participação na integração sul-americana* (AMORIM, 2016, p. 251).

De uma forma geral, a ênfase dada por Amorim às questões de promoção da Multipolaridade se insere na ideia de uma ação internacional baseada nas normas multilateralmente aceitas, oferecendo as condições mais permissivas para que o Brasil defina com autonomia os seus interesses e leve a efeito uma Grande Estratégia que inclua a dimensão de ser não apenas um país pacífico, mas um país provedor de paz (AMORIM, 2016).

Outro ponto de destaque no pensamento de Amorim, enquanto articulador dessa confluência da dissuasão e cooperação, se dá no seu argumento de que é necessário haver um “adequado equilíbrio do poder mundial, como condição fundamental da paz”. E que esse é o preceito elementar da Grande Estratégia do Brasil, ao combinar “poder brando e poder robusto na busca de prover a paz, sendo necessário que o Brasil esteja capacitado para defender nosso território, nossa população e nossos interesses” (AMORIM, 2016, p. 262).

Com isso, em conformidade com a grande novidade que foi apresentada no terceiro momento da trajetória do entorno estratégico brasileiro, que é justamente a dimensão da cooperação aliada à defesa, Amorim argumenta, em um sentido parecido, que:

Para defender, não basta dissuadir. É preciso também cooperar. Esse é o principal objetivo da política de defesa no entorno estratégico brasileiro. Com os vizinhos da América do Sul, vamos aprofundando a confiança, a transparência e a visão comum dos objetivos de defesa, bilateralmente e por meio do Conselho Sul-Americano de Defesa, que acaba de realizar uma nova reunião no Suriname. A defesa da América do Sul é uma responsabilidade dos sul-americanos. É importante que a Marinha aprofunde e estenda a cooperação tradicional que já tem com suas congêneres sul-americanas e latino-americanas. Devemos levar essa cooperação a novas áreas, como as da indústria e da alta tecnologia, bem como a países que, até há pouco, não estavam, por assim dizer, no nosso radar, como a Guiana, o Suriname e as nações do Caribe (AMORIM, 2016, p. 263).

Importa ressaltar também que o pensamento estratégico brasileiro neste século, conforme argumenta Amorim (2012), só poderá ser desenvolvido no cenário da democracia. Ele enuncia que:

Não será obra de um único autor, seja ele uma pessoa, um grupo social ou um partido político. Antes, refletirá a pluralidade de atores envolvidos na construção de um futuro soberano para o Brasil. E, para que o pensamento seja verdadeiramente brasileiro – isto é, para que possamos julgar o que é a nossa realidade estratégica e quais são os nossos desafios – será preciso manter desperto o senso crítico a respeito de seu conteúdo. Assinalar e prever desafios, detectar oportunidades e riscos, analisar tendências e seus potenciais desdobramentos são tarefas que se tornaram comuns na elaboração das reflexões que norteiam a ação estratégica (AMORIM, 2012, p. 335).

O mais importante do argumento de Amorim é que essa deve ser uma preocupação indispensável, caso o governo queira dar as bases de sustentação das estratégias a serem seguidas pelo país, seja no âmbito da Grande Estratégia que engloba as grandes questões de política externa e defesa, seja naquelas mais restritas à Defesa Nacional.

Importa notar também que a permanência de Celso Amorim, na pasta do Ministério da Defesa até 2014, se deu sem qualquer caso grave de questionamento de sua autoridade pelos Comandantes das Forças Armadas:

(...) foi um importante indicativo de inflexão nas relações civis-militares do país, que entenderam a importância da dimensão diplomática e cooperativa, na atuação da política brasileira de defesa, condição que Amorim reforçou ao longo da sua gestão. (...) Em síntese, a “presença de Amorim na pasta cumpriu o importante papel de sintetizador de posturas de acadêmicos, diplomatas e militares do Brasil (CAMARGO LIMA, 2015, p. 86).

Nesse sentido, Amorim teve um papel interessante na criação de alguma coesão das elites estratégicas do país, por meio da sua capacidade de mobilizar atores de variados setores e pastas governamentais, o que como vimos, seria uma das condições para o estabelecimento de uma Grande Estratégia.

O período de atuação de Celso Amorim à frente do Ministério da Defesa, além de promover o processo de implementação da END, as atualizações de documentos declaratórios, também colocou em prática a Lei de Acesso à Informação, que foi essencial para garantir mais transparência ao setor de defesa, relatando publicamente os gastos, com pessoal, projetos estratégicos, relativos às Forças Armadas (CAMARGO LIMA, 2015, p. 96).

7.3 Diplomacia do Ubuntu, African Renaissance e African Agenda: pontos de partida de uma Grande Estratégia pan-africanista da África do Sul?

No caso particular da África do Sul, ainda que não haja menção direta em documentos ou discursos, ou mesmo um desenvolvimento conceitual próprio de uma Grande Estratégia sul-africana, é possível apontar alguns elementos que podem ser considerados pontos de partida para o esboço de uma Grande Estratégia da África do Sul, nos moldes como definimos nesta tese.

Em especial com o fim do *apartheid* e após décadas de isolamento, a África do Sul procurou se integrar à comunidade internacional, ao mesmo tempo, em que buscou reconstruir a sua imagem e relacionamento com os demais países de seu entorno regional. Grande parte dos acadêmicos sul-africanos que debateram a existência e as limitações de um *soft power* da África do Sul, como bem sintetizado por Tella (2017), entende que as bases da ação externa e do *soft power* sul-africano provém da promoção de valores políticos, culturais e de uma determinada estratégia de política externa.

Nessa literatura, autores como Van der Westhuizen (2008), Chiroro (2012), Sidiropoulos (2014), Okeke-Uzodike e Ogunnubi (2015), Geldenhuys (2008) e Graham (2008) fazem referência aos valores políticos da África do Sul (incluindo a promoção de direitos humanos, constitucionalismo, democracia e a existência de indivíduos icônicos), bem como uma cultura admirável, boa cidadania internacional e uma política externa multilateral como fontes do *soft power* do Estado sul-africano. Por outro lado, Tella (2017) aponta também como a capacidade de Pretória em otimizar e exercer significativamente seu *soft power* é limitada por fatores socioeconômicos e políticos, tais como os recorrentes dramas parlamentares, pela tensão racial, altos níveis de pobreza e desemprego e protestos incessantes em vários setores, tais como as minas e as universidades (TELLA, 2017).

Como a África do Sul teria esboçado, portanto, uma Grande Estratégia, nos moldes como a definimos? Entende-se aqui que o principal ponto de partida para tal desenvolvimento foi a construção de uma dimensão simbólica que impactou tanto na inserção da África do Sul

em seu entorno regional, como na redefinição da sua imagem frente à comunidade internacional. Nesse sentido, como visto nos capítulos anteriores, três elementos chave para a construção da base simbólica foram a filosofia do *Ubuntu* (que posteriormente daria a nomeação de Diplomacia do Ubuntu à política externa desempenhada por Pretória), a retórica do *African Renaissance* e a proposta da *African Agenda*.

A começar pela recorrência à filosofia do Ubuntu, importa refletir como esta ideia simbólica esteve inserida em valores cosmopolitas como o de humanidade, partilha, dignidade, cuidado e perdão. E como explica Tella (2017)

esses atributos se refletem nas culturas de outros países africanos. Portanto, a África do Sul pode não ser capaz de reivindicar sua propriedade. No entanto, parece ser o país africano com a adesão e aplicação mais firme destes princípios em suas próprias estruturas domésticas e externas (TELLA, 2017, p. 3, tradução nossa)¹¹⁴.

Um exemplo disso, é a Comissão de Verdade e Reconciliação que foi mundialmente elogiada, em grande parte, porque impediu que houvesse um potencial colapso racial na África do Sul, ao conceder anistia aos que se declararam culpados de graves violações dos direitos humanos, durante os anos do *apartheid*. Outro exemplo, é o próprio Livro Branco da política externa da África do Sul de 2011, que levou a filosofia Ubuntu em seu próprio título “*Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*”.

Contudo, a trajetória sul-africana rumo ao esboço de uma Grande Estratégia não se deu apenas pela construção dessa dimensão retórica e simbólica. É importante enfatizar, por exemplo, a existência de um processo de transição inclusivo, que contou com a participação das comunidades epistêmicas e da sociedade civil na construção dos principais documentos declaratórios dos departamentos e ministérios sul-africanos, como foi o caso do DIRCO e do DOD, por exemplo. Portanto, a escrita e a elaboração dos grandes planos da Grande Estratégia sul-africana demandaram, portanto, a habilidade dos governos da transição em dialogar e criar alguma coesão com as elites estratégicas sul-africanas. E, portanto, boa parte da dimensão simbólica que serviu de base para o esboço de uma Grande Estratégia sul-africana, pode finalmente ganhar mais notoriedade, com a publicação dos documentos declaratórios da política externa e da política de defesa da África do Sul, que denotam um primeiro passo na implementação de uma Grande Estratégia sul-africana.

¹¹⁴ O texto em língua estrangeira é: “These attributes are reflected in other African countries’ cultures. Therefore, South Africa may not be able to lay claim to its ownership. However, it seems to be the African country with the staunch embrace and application of these principles in its domestic and foreign entanglements”

Outro elemento importante, que também entendemos como uma condição para que fosse esboçada uma Grande Estratégia, é a necessidade de haver vontade política para avançar nas ações que fortalecessem a dimensão simbólica e retórica. Portanto, a atuação das lideranças presidenciais – Mandela, Mbeki e Zuma – também foi importante evidência da vontade política sul-africana em avançar na direção do esboço de uma Grande Estratégia mais inclusiva e distante do autoritarismo da era do *Apartheid*.

No caso de Mandela, Sidiropoulos (2014) faz uma reflexão interessante, quando argumenta que muitos dos valores políticos da África do Sul foram provenientes da atuação do seu primeiro presidente democraticamente eleito. Na visão da autora, Mandela não foi apenas a principal figura e o emblema da luta contra o sistema do *apartheid*, mas também simbolizou o período de transição democrática da África do Sul.

Dessa maneira, a sua determinação em abraçar e convencer a maioria negra sul-africana a seguir o caminho da transição pacífica para uma república democrática que incluísse todos, apesar da discriminação racial e da desumanização do passado recente, talvez tenha impedido uma total ruptura social no país. E esta conquista foi amplamente louvada em todo o mundo, o que sem dúvidas, aumentou a influência global de Mandela e da África do Sul, como um todo. Isto pode ser ilustrado, por exemplo, pelas dezenas de chefes de governo e estado que o visitaram durante seu mandato como presidente. O sucesso de Mandela forneceu à África do Sul, portanto, uma certa autoridade moral que deu a Pretória uma base legítima para priorizar uma agenda de direitos humanos em sua política externa (SIDIROPOULOS, 2014).

Por sua vez, a própria experiência da transição, segundo Geldenhuys (2008) levou Pretória a se caracterizar como um ‘*international norm-entrepreneur*’, ou seja, a África do Sul foi capaz de ‘manter, defender, formular e fazer cumprir as normas internacionais’, ganhando espaço nos debates internacionais e nas comissões temáticas de diversas organizações internacionais (GELDENHUYS, 2008, p.1).

Mbeki, por sua vez, partindo de uma perspectiva que mesclava o Pan-Africanismo, ao mesmo tempo em que buscava dialogar com o avanço da ordem neoliberal no Ocidente, recorreu à retórica da *African Renaissance*. Ainda que tenha sido cunhada durante a administração de Mandela, foi Mbeki quem impulsionou esta agenda durante o seu mandato. Os princípios da agenda de Mbeki incluíam a promoção da democracia, direitos humanos, paz e estabilidade e o reforço do papel da África nos assuntos globais. Os valores centrais sul-africanos também estiveram refletidos na agenda da arquitetura de governança da África, como a União Africana (UA), a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e o Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares (APRM) (TELLA, 2017).

Por fim, Jacob Zuma se afastando do discurso neoliberal da *African Renaissance*, e atendendo às demandas internas do ANC, buscou trazer a dimensão do desenvolvimento nacional, em paralelo à promoção do desenvolvimento de sua região, como eixo central da política externa sul-africana. Portanto, a proposta da African Agenda baseava-se em uma estratégia pela qual a África do Sul almejava reconquistar o seu espaço no continente africano, buscando associar de forma inerente os seus interesses e o seu desenvolvimento nacional aos demais países do continente africano, em especial os do seu entorno regional imediato. Contudo, mesmo com essa mudança de orientação, vale ressaltar que as bases simbólicas não foram deixadas para trás. Tendo em vista que a própria diplomacia do Ubuntu e o documento que a representa, foi um dos primeiros resultados do seu governo.

Em suma, podemos concluir que o esboço de uma Grande Estratégia da África do Sul, no pós-*apartheid* foi pensado e formulado *pari passu* à uma estratégia de desenvolvimento institucional e organizacional da região da África Austral e do continente africano como um todo. E o esboço dessa Grande Estratégia, só se tornou possível em tempos democráticos e a partir do engajamento sul-africano nas iniciativas no continente africano, como vimos detalhadamente nos capítulos 4 e 5.

Considerações finais do capítulo

Diante do exposto no capítulo, buscamos demonstrar as bases de construção do projeto político de elaboração e implementação de uma Grande Estratégia em cada país, a partir do começo dos governos petistas, no Brasil, e da ascensão política do ANC desde o processo de transição até o estabelecimento do primeiro governo democrático, em 1994. E, com isso, procuramos também refletir em torno das particularidades e nuances que cada um dos projetos de construção de Grande Estratégia, no Brasil e na África do Sul, experimentou.

O Brasil teve o seu projeto político de elaboração de uma Grande Estratégia – iniciado no meio da década de 1990, mas consolidado a partir dos anos 2000 – muito assentado na capacidade e vontade política existente no governo Lula, que também se mostrou hábil em mobilizar as elites estratégicas e a burguesia nacional. Ao mesmo tempo, houve um processo de redefinição da orientação da política externa e da inserção internacional – a partir da Política Externa Ativa e Altiva –, o que impactou diretamente na construção das políticas declaratórias no campo da defesa nacional do país, que espelhavam o anseio de projeção regional e global do Brasil, enquanto um ator decisivo para o campo político multilateral.

No caso brasileiro, no entanto, importa frisar como a ascensão dos governos petistas e a própria construção da Grande Estratégia do Brasil não foi moldada sob o consenso entre as elites, ainda que houvesse alguma coesão e mobilização das elites estratégicas e de parte da burguesia nacional, especialmente pelo fato de o Brasil já ter experimentado quase uma década desde a sua redemocratização, com diferentes governos e partidos à frente dos primeiros anos do Brasil democrático, sob orientações de política doméstica e externa muito diferentes da implementada a partir dos governos petistas.

A África do Sul, por sua vez, teve o esboço do seu projeto político construído no seio da reconstrução social e política do país, no imediato fim do apartheid e, com mais ênfase, após o começo do primeiro governo eleito democraticamente, em 1994. Nesse sentido, a partir desse momento, a vontade política de fundação de uma ‘nova’ África do Sul, acompanhada pela capacidade de mobilização e coesão das elites estratégicas, representaram um respaldo fundamental para a elaboração e implementação dos documentos declaratórios que fundariam, portanto, o projeto político da Grande Estratégia da África do Sul, fortemente influenciada pela própria orientação de política externa definida internamente pelo ANC.

Isso reforça o aspecto da importância das conjunturas críticas domésticas para entender o impacto que ela teve na própria consolidação e sustentação dos projetos políticos de uma Grande Estratégia, desenvolvidos no período analisado na tese. Ou seja, a própria densificação das Grandes Estratégias do Brasil e da África do Sul passam pelo respaldo e legitimidade que os seus respectivos países tiveram ao longo de suas trajetórias.

8 ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRAJETÓRIAS DE INSERÇÃO DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL EM SEUS RESPECTIVOS ENTORNOS REGIONAIS

Retomando a discussão feita no capítulo 2 sobre o conceito de Potência Regional, relembremos a divisão analítica proposta por Batista (2017) de olhar para o conceito a partir de duas dimensões. A dimensão posicional, por meio da qual é possível comparar capacidades materiais das potências regionais; e a dimensão relacional, pela qual é possível analisar os recursos ideacionais de poder e as interações da Potência Regional com os demais atores do sistema internacional, sejam eles os países do seu entorno regional, ou além dele.

Em grande medida, os capítulos de análise da trajetória de inserção brasileira (3 e 4) e sul-africana (5 e 6) em seus respectivos entornos regionais possibilitaram o desenvolvimento detalhado da dimensão relacional do Brasil e da África do Sul, respectivamente. Nesses capítulos, vimos em detalhe como cada um dos países trabalhou os seus recursos ideacionais de poder. Também analisamos de que forma as duas potências regionais interagiram com os países do seu entorno regional e com as demais potências do Sul, com ênfase nas principais iniciativas de política externa e de defesa.

Nesta seção, para dar início à análise comparativa das trajetórias de inserção do Brasil e da África do Sul, faremos primeiramente um levantamento da dimensão posicional dessas duas potências regionais do Sul. Desta forma, será possível analisar comparativamente algumas das capacidades materiais dos dois Estados nos mesmos períodos das trajetórias analisadas entre os capítulos 3 e 6.

Como vimos, a dimensão posicional analisa recursos de poder materiais, que podem ser separados nas seguintes categorias: a) capacidades geográficas; b) capacidades demográficas (população); c) capacidades econômicas (PIB total, PIB per capita, Índice de Gini, fluxos de comércio e fluxos de investimento); e (d) capacidades militares (orçamento militar, efetivo militar e inventário militar) (BATISTA, 2017).

Ou seja, é a partir da mensuração de algumas dessas capacidades por meio da comparação quantitativa dos dados, que faremos o contraste entre os recursos de poder material do Brasil e da África do Sul, que foram instrumentos e fatores importantes para que a inserção dos dois países em seus entornos regionais fosse possível.

8.1 Análise comparativa da dimensão posicional do Brasil e da África do Sul

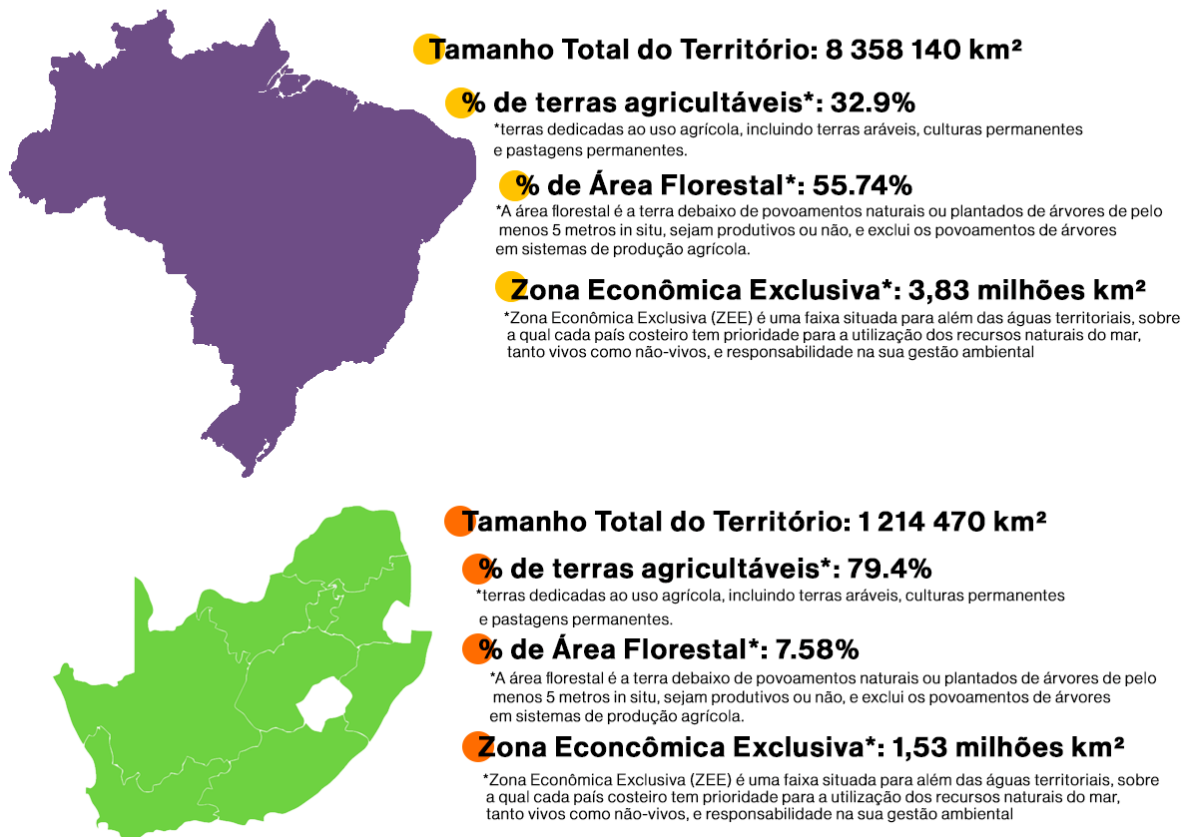
Em nosso modelo vimos que uma das condições necessárias para a construção de uma Grande Estratégia são as capacidades materiais. Portanto, nesta subseção, apresentaremos de forma comparada alguns dados que compõem a dimensão posicional das duas potências regionais analisadas na tese.

No primeiro aspecto, o das capacidades geográficas é interessante apontar alguns aspectos ligados à própria capacidade territorial do Brasil e da África do Sul, expressa em áreas geográficas relevantes pelo potencial econômico encontrado nelas. Na Figura abaixo (Figura 37), sintetiza-se, portanto, as principais informações geográficas que permitem dimensionar as capacidades territoriais do Brasil e da África do Sul:

Figura 37 – Capacidades territoriais do Brasil e da África do Sul

CAPACIDADES TERRITORIAIS DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL

Panorama das áreas geográficas do Brasil e da África do Sul, por território e outras áreas específicas



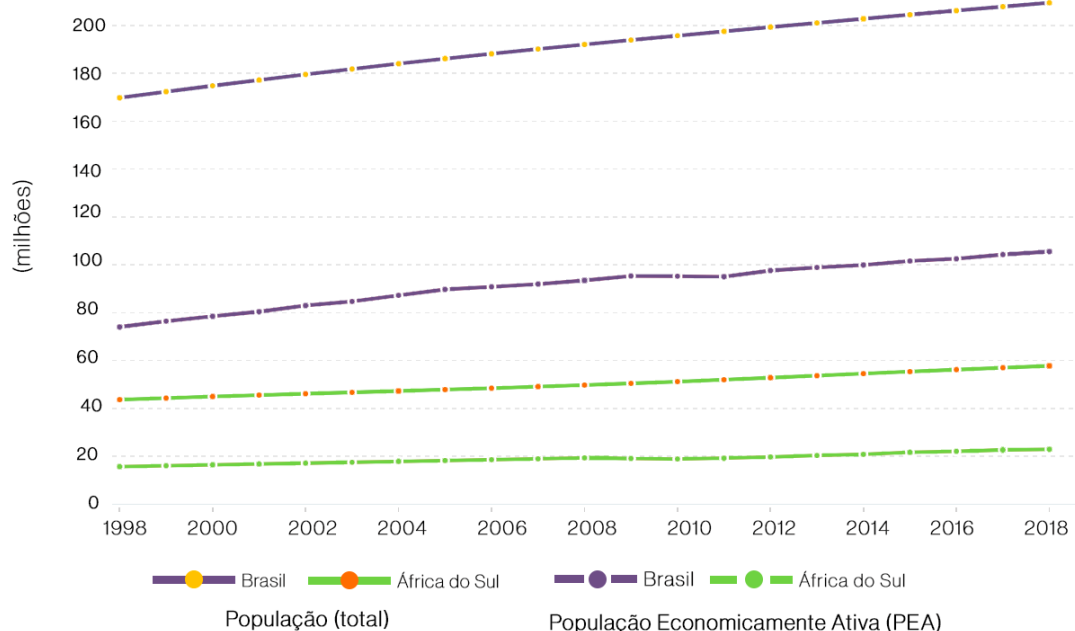
Fonte: O autor, 2022. A partir de *Nation máster*, 2022; *Marine Regions*, 2022.

Em relação às capacidades demográficas (Gráfico 10), é importante avaliar a evolução da população total do Brasil e da África do Sul, levando em conta também o avanço do quadro geral da população economicamente ativa (PEA), que representa a população que está inserida no mercado de trabalho ou que, de certa forma, procura se inserir nele para exercer algum tipo de atividade remunerada (UFBA, 2022).

Gráfico 10 – Demografia e Força de Trabalho no Brasil e África do Sul (1998-2018)

DEMOGRAFIA E FORÇA DE TRABALHO NO BRASIL E ÁFRICA DO SUL (1998-2018)

Evolução do total populacional e da população economicamente ativa no Brasil e na África do Sul, em milhões, entre 1998-2018



Fonte: O autor, 2022. A partir de dados do Banco Mundial, 2022.

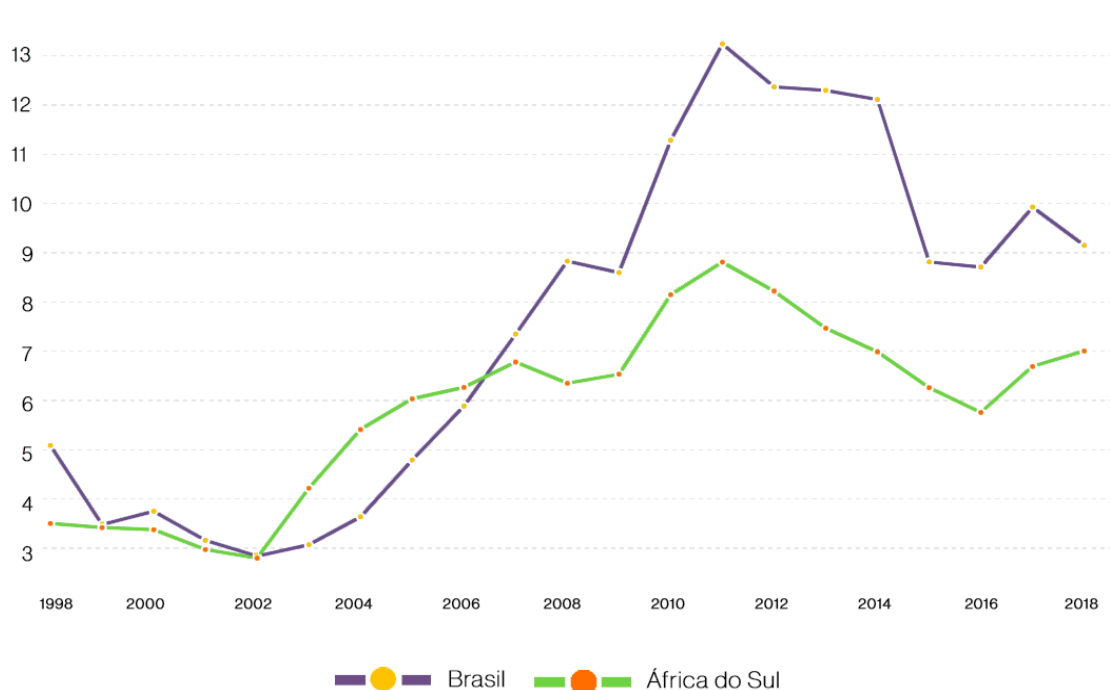
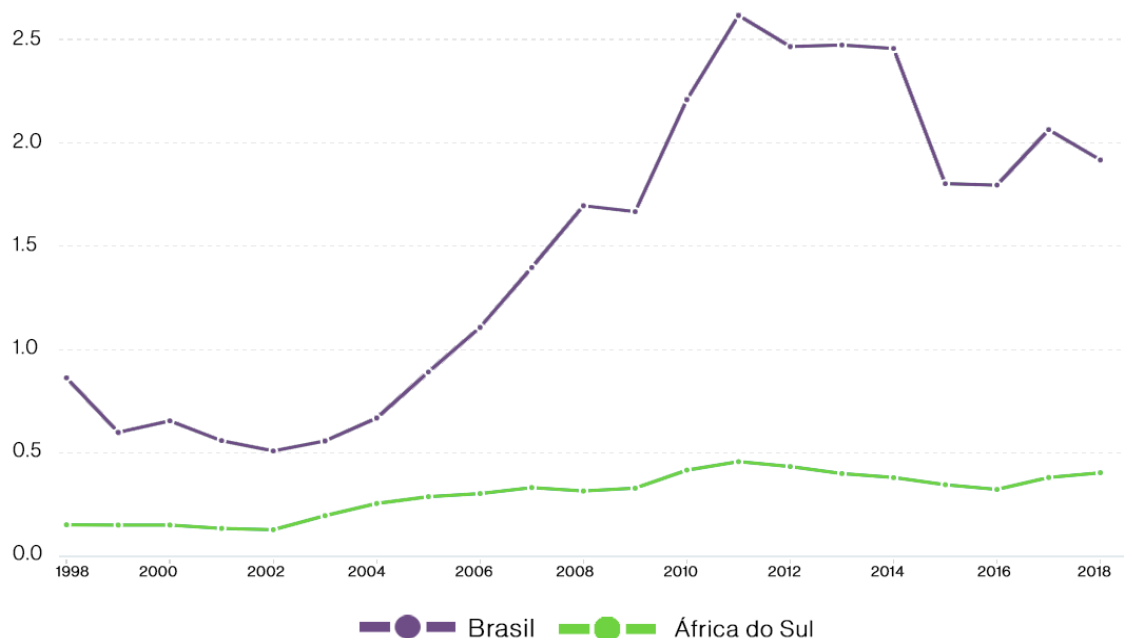
Os dados mostram que a população total do Brasil cresceu de 169,7 milhões de indivíduos para 209,4 milhões. Enquanto a PEA saiu de 74 milhões para 105,5 milhões, representando um crescimento de cerca de 23.39% na demografia do país. A PEA que, em 1998, representava cerca de 43.6% da população, avançou para 50.3%. A África do Sul, por sua vez, cresceu de 43,6 para 57,7 milhões. E a sua PEA saiu de 15,7 para 22,95 milhões. O crescimento do total da população foi em torno de 32.3%. A PEA, por sua vez, aumentou em 46.17%. A PEA sul-africana, que representava aproximadamente 35.97% do total da população, teve um avanço para 39.77% do total da população. Ou seja, tanto no Brasil como na África do Sul, a PEA acompanhou o crescimento de sua população total, ainda que, proporcionalmente, o Brasil possua uma população economicamente ativa maior.

Em adição aos dados demográficos, convém apontar também as capacidades econômicas, expressas pelo PIB Total, pelo PIB per capita e Índice de Gini. O PIB é a soma de todos os bens e serviços produzidos num determinado período, que normalmente é de um ano. Com esse indicador, é possível observar se a economia interna está crescendo ou diminuindo, por exemplo. No tocante ao PIB per capita, convém ressaltar, entretanto, que ele não necessariamente traduz a realidade da maioria da população. Tanto no Brasil, como na África do Sul, enquanto países em desenvolvimento, há elevadas taxas de concentração de renda, ou seja, poucas pessoas detêm grande parte da riqueza no país (POLITEZE, 2022).

Gráfico 11 – Capacidades Econômicas do Brasil e da África do Sul (1998-2018)

CAPACIDADES ECONÔMICAS DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL

Evolução do PIB (valor corrente), em trilhões de dólares, e do PIB per capita (valor corrente), em milhares de dólares, do Brasil e da África do Sul, entre 1998 e 2018.



Fonte: O autor, 2022. A partir de dados do Banco Mundial, 2021b.

Uma maneira de ilustrar a desigualdade da distribuição de renda é olhar para a evolução do Índice de Gini, que mede o grau em que a distribuição da renda (ou, em alguns casos, das despesas de consumo)

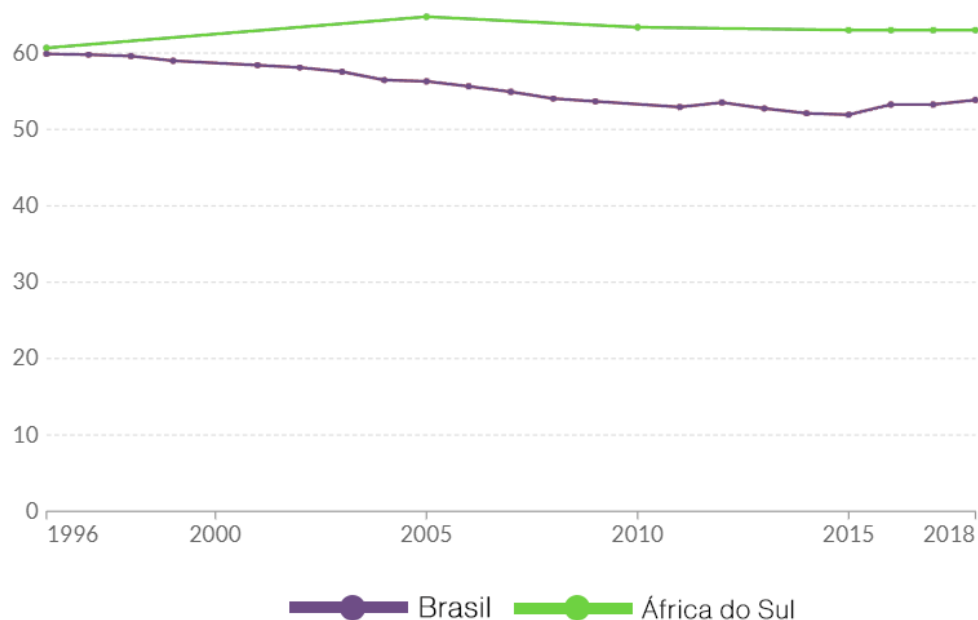
entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igualitária.

Os dados indexados na figura abaixo incluem medidas de renda e consumo. A leitura a partir do índice de Gini pode ser feita da seguinte maneira: Um índice próximo de “0” representa uma perfeita igualdade, enquanto um índice próximo a “100” implica em uma perfeita desigualdade.

Gráfico 12 – Distribuição de Renda no Brasil e na África do Sul (1996-2018)

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL E NA ÁFRICA DO SUL (1996-2018)

Evolução do Índice de Gini no Brasil e na África do Sul, 1996 e 2018, em uma escala de 0 a 100.



Fonte: O autor, 2022. A partir de ROSER; ORTIZ-OPSINA, 2016.

Portanto, tanto o Brasil como a África do Sul apresentam um nível considerável de desigualdade de renda. E o Brasil apresentou um decréscimo maior da desigualdade de renda, a partir dos primeiros anos dos anos 2000, o que espelha o desenvolvimento das iniciativas e políticas públicas de redistribuição de riqueza renda como os programas Fome Zero e o Bolsa Família.

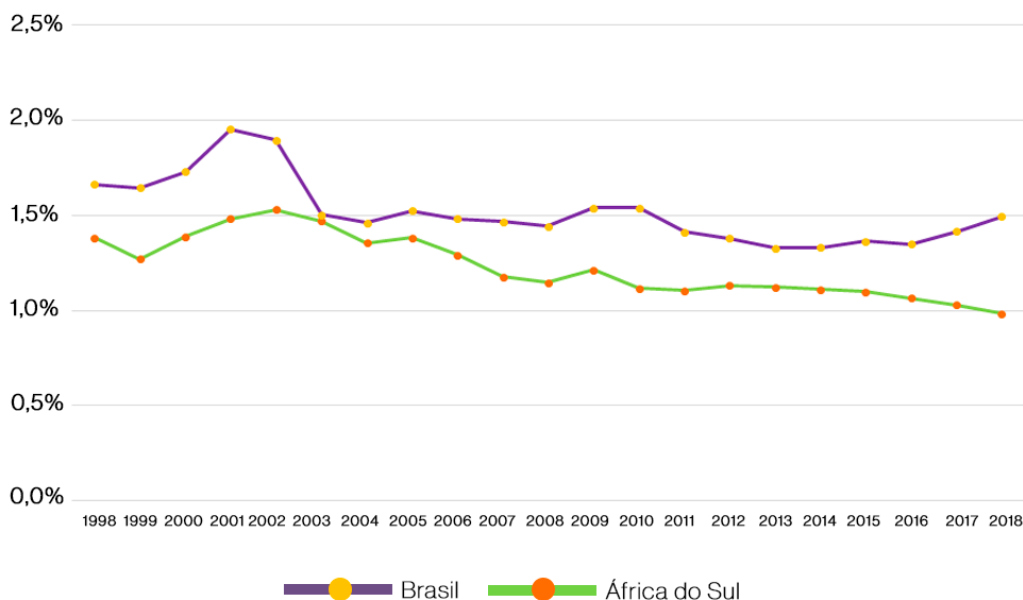
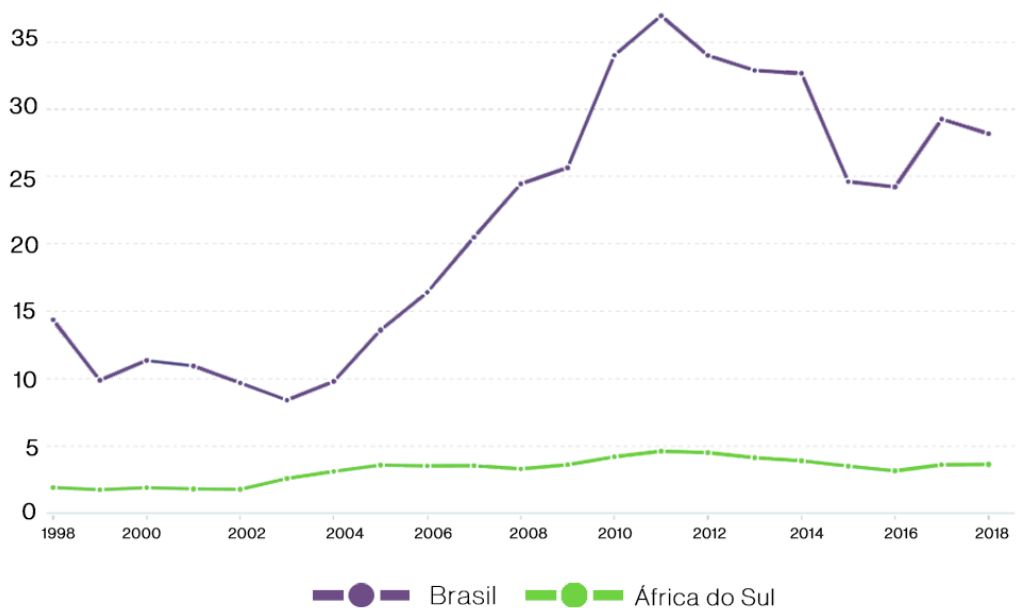
Por fim, os últimos dados a serem levados em conta giram em torno das capacidades militares dos dois países. Primeiramente, torna-se necessário analisar comparativamente a

evolução dos gastos militares, contrastando-os com o percentual dos gastos em relação ao total do PIB de cada um dos países.

Gráfico 13 – Gastos Militares do Brasil e da África do Sul

GASTOS MILITARES DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL

Evolução dos gastos militares, em bilhões de dólares e % dos gastos em relação ao PIB, entre 1998 e 2018



Fonte: O autor, 2022. A partir de SIPRI, 2021.

Os dados de gastos militares do SIPRI incluem todas as despesas atuais e de capital das forças armadas, incluindo as forças de manutenção da paz; ministérios da defesa e outros órgãos governamentais envolvidos em projetos de defesa e atividades espaciais militares. Tais

despesas incluem pessoal militar e civil, incluindo pensões de aposentadoria do pessoal militar e serviços sociais para o pessoal; compras; pesquisa e desenvolvimento militar; e ajuda militar (nas despesas militares do país doador).

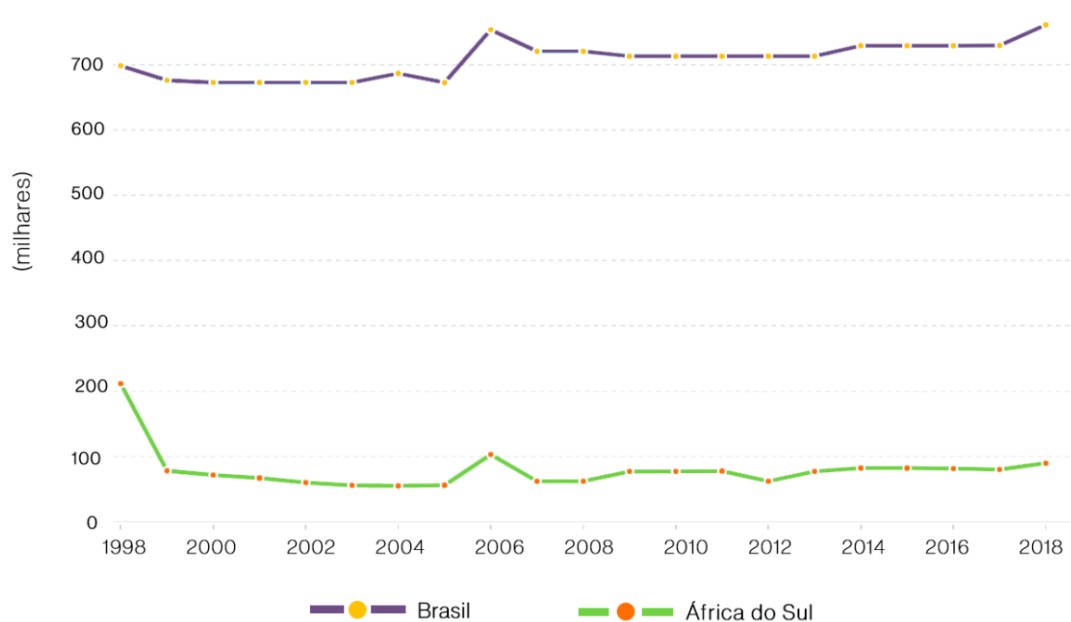
Um outro fato interessante de ser ressaltado na comparação dos dados acima é o fato de que, ainda que o Brasil possua gastos militares superiores, em termos absolutos, em relação ao peso relativo (%) do PIB, o padrão de gasto militar da África do Sul é relativamente semelhante ao do Brasil, visto que ele varia entre 1,5% e 2% do PIB, no caso brasileiro, e entre 1,0% e 1,5% do PIB, no sul-africano.

Um outro dado importante, é o efetivo das forças armadas, que é representado pelo pessoal militar em atividade no país.

Gráfico 14 – Efetivos Militares do Brasil e da África do Sul (1998-2018)

EFETIVOS MILITARES DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL (1998-2018)

Evolução do total de efetivos militares do Brasil e na África do Sul, em milhares, entre 1998-2018



Fonte: O autor, 2022. A partir de dados do International Institute for Strategic Studies, 2022.

Os dados apresentados de efetivos militares do Brasil e da África do Sul compreendem todos os homens e mulheres de serviço em tempo integral, incluindo recrutas e reservistas. Os dados do Brasil apontam para um inicial decréscimo, entre 1998 e 2005, com um avanço e estabilização a partir de 2006. A África do Sul viu um decréscimo significativo a partir de 1998, que manteve uma média contínua.

Em síntese, os dados comparados entre Brasil e África do Sul denotam as diferenças de escalas e grandezas entre os dois países. Contudo, espelham o crescimento, cada um em sua escala, de suas capacidades materiais, o que possibilitou a criação de iniciativas e de uma ação externa mais preponderante nesses períodos, como vimos nas análises empíricas do caso brasileiro (capítulos 3 e 4) e sul-africano (capítulos 5 e 6).

Mesmo com escalas tão distintas, Braga (2018) aponta que tanto o Brasil, como a África do Sul são considerados pelo Banco Mundial como “*upper middle income countries*”, a partir dos dados da renda per capita, e têm uma composição do PIB muito similar na distribuição porcentual entre indústria, agricultura e serviços – ou seja, economias com estruturas semelhantes. Ademais, do ponto de vista do mercado, as principais agências de rating apontam a África do Sul como um mercado mais seguro para investir do que o Brasil – em especial a partir de 2016, com a conjuntura de crise política-institucional vivenciada pelo país (BRAGA, 2018).

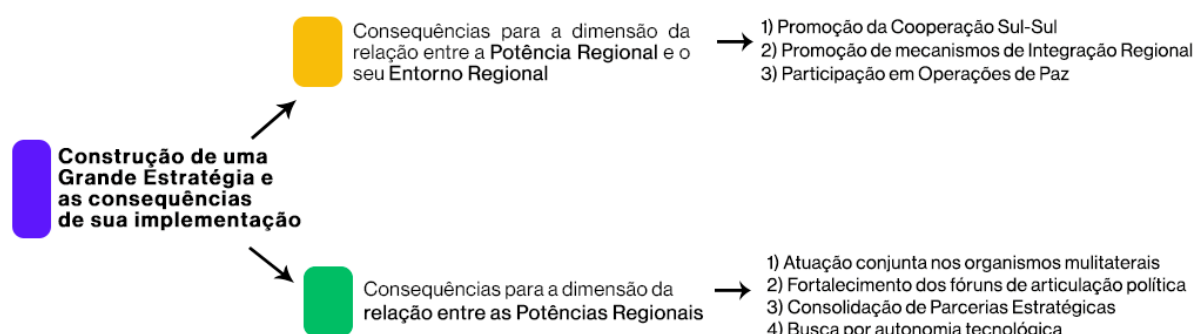
Para além da comparação entre as duas potências regionais, quando colocados lado a lado com os demais países de seus respectivos entornos regionais, tanto o Brasil, como a África do Sul acabam por sobressair, ressaltando o peso da dimensão posicional de cada um desses países em suas respectivas regiões.

8.2 Análise comparativa da dimensão relacional da trajetória de inserção do Brasil e da África do Sul em seus respectivos entornos regionais

Conforme discutido em nosso modelo de análise (capítulo 2), a construção e implementação de uma Grande Estratégia trouxe consigo consequências para a trajetória de inserção internacional do Brasil e da África do Sul, tanto na dimensão do relacionamento das duas potências regionais com os seus respectivos entornos regionais, como na dimensão da relação entre as Potências Regionais (Figura 38).

Figura 38 – Construção de uma Grande Estratégia e as consequências de sua implementação

CONSTRUÇÃO DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA E AS CONSEQUÊNCIAS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO



Fonte: O autor, 2022, com base no próprio modelo de análise da tese.

Cabe aqui, portanto, desenvolver uma análise comparada, denotando algumas semelhanças e diferenças nessas duplas dimensões, a partir das evidências empíricas que foram apresentadas nos capítulos 3 e 4, no caso do Brasil e 5 e 6, no caso da África do Sul.

A primeira dimensão é representada pela dimensão da relação entre a Potência Regional e o seu Entorno Regional, e as evidências empíricas foram encontradas nas seguintes iniciativas: a) *promoção da cooperação Sul-Sul*; b) *promoção de mecanismos de integração regional* e no c) *uso da defesa e o emprego das Forças Armadas em prol da participação em operações de paz*.

A segunda dimensão, por sua vez, é representada no relacionamento entre as Potências Regionais, e as evidências empíricas foram encontradas a) na atuação conjunta da Potência Regional e do seu entorno nos organismos multilaterais; b) no Fortalecimento dos Fóruns de articulação política (como o IBAS e BRICS); c) *Na consolidação de parcerias estratégicas entre potências regionais*; d) *Busca por autonomia tecnológica*.¹¹⁵

A fim de estruturar as subseções seguintes, em uma primeira subseção será analisaremos comparativamente o papel da política externa do Brasil e da África do Sul na consolidação dos seus respectivos entornos regionais, e na relação desenvolvida pelo Brasil e pela África do Sul com outras potências regionais, com ênfase na atuação destas no fortalecimento dos fóruns de

¹¹⁵ A comparação das evidências empíricas sobre a “**participação em operações de Paz**” será analisada na seção 8.3, onde é analisado comparativamente o **Emprego das Forças Armadas no Brasil e na África do Sul em perspectiva comparada**. E as evidências sobre a “**consolidação de parcerias estratégicas entre potências regionais**” e a “**busca por autonomia tecnológica**” serão apresentadas em uma seção posterior (8.4), onde analisamos separadamente como a cooperação em defesa serviu como um instrumento de aproximação entre o Brasil e a África do Sul, em especial com o caso bem sucedido do programa de mísseis “A-Darter”.

articulação política, como o IBAS e o BRICS. Em menor escala, também serão avaliados comparativamente alguns elementos da atuação conjunta do Brasil e da África do Sul e de seus respectivos entornos nos organismos multilaterais, como o G-20, a ONU, FMI e Banco Mundial.

Em uma segunda subseção, trataremos exclusivamente da dimensão da defesa e do uso e emprego das Forças Armadas no Brasil e na África do Sul.

É por meio da análise comparativa dessas duas dimensões, portanto, que buscamos avaliar quais teriam sido as semelhanças, diferenças e limitações que o Brasil e a África do Sul tiveram ao longo de suas trajetórias de inserção em seus entornos regionais, ou seja, na dimensão relacional das duas potências regionais. E avaliaremos também como isso se refletiu na implementação de uma Grande Estratégia em ambos os países.

8.2.1 O papel da política externa do Brasil e da África do Sul na consolidação dos seus respectivos Entornos Regionais imediato e ampliado

Uma diferença primordial que precisa ser destacada de antemão entre a política externa brasileira e a política externa sul-africana, em especial após os seus processos de redemocratização, consiste no fato de que, a despeito da instabilidade político-institucional do cenário político brasileiro, principalmente com as duas décadas de ditadura militar, a diplomacia brasileira conservou um legado diplomático e fundações consistentes em torno dos valores e princípios constitucionais que orientam a atuação externa do país. Por sua vez, a África do Sul encarou um longo processo de reformulação da sua agenda e de sua atuação internacional, a qual se estruturou por meio do objetivo de ser opor ao isolacionismo, ou na "diplomacia do isolamento", posta em prática pelo *Apartheid*.

Concordando com Braga (2018), cabe observar que o processo de mudança de regimes nos dois países revela mais continuidades no caso brasileiro do que no caso sul-africano, além de indicar pistas de análise sobre o papel institucional dos respectivos ministérios, o Itamaraty e o DIRCO, responsáveis pela condução da diplomacia nos dois casos. No Brasil, mesmo durante a ditadura civil-militar, o Itamaraty seguiu funcionando – ora colaborando com o regime, ora defendendo posicionamentos multilaterais de denúncia do congelamento do poder mundial e em defesa do projeto de Brasil-potência (PENNA FILHO, 2009; CASTRO, 1971). Por outro lado, na África do Sul, a política externa precisou ser completamente reestruturada, inclusive do ponto de vista funcional e organizacional (BRAGA, 2018).

Outra diferença chave reside no fato de que na África do Sul o partido que esteve no poder, desde a democratização, foi o ANC. Por outro lado, no Brasil, houve alternância de partidos no poder, em especial entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o PT, o que gerou inflexões e mudanças programáticas e de agenda, ainda que os pilares da diplomacia fossem semelhantes. Ou seja, a tradição diplomática brasileira e seus princípios basilares consagrados na Constituição dificultam mudanças abruptas de orientação da inserção internacional do Brasil.

Contudo, importa notar que a visão de mundo do ANC se confunde com a política externa da África do Sul desde 1994, quando Mandela venceu as eleições para presidente - o que não significa que tenha havido uma ausência de debates dentro do partido sul-africano sobre os rumos da política externa do país, como vimos anteriormente, visto que cada governo - Mandela, Mbeki e Zuma - e teve particularidades na condução de sua política externa (BRAGA, 2018).

Apesar dessas marcantes diferenças, é relevante a convergência entre os valores históricos da diplomacia brasileira e aqueles que foram priorizados como essência da "Nova África do Sul", tal como a ênfase da resolução de conflitos e a preferência pela vida diplomática e pacífica e/ou por meio de mecanismos multilaterais; as propostas de reformas das principais instituições da governança global, como maneira de democratizar e ampliar a representatividade dos Estados do Sul; o engajamento nos mecanismos de integração regional; a promoção da cooperação Sul-Sul e a participação regular em operações de paz da ONU e na mediação de conflitos.

Dentre esses diversos pontos de convergência, ressaltamos comparativamente três temas - ao longo das três seções a seguir - que foram evidências empíricas já analisadas individualmente nos estudos de caso (capítulos 3, 4, 5 e 6). O primeiro tema ressaltando o papel do Brasil e da África do Sul no engajamento com a Cooperação para o Desenvolvimento, em especial no âmbito das relações Sul-Sul, ou seja, no campo da Cooperação Sul-Sul (CSS). E o segundo tema consiste na análise comparativa do papel do Brasil e da África do Sul na promoção e consolidação das organizações regionais que tiveram como objetivo estruturar mecanismos de integração regional, o que representa a importância das potências regionais em arcar com os custos da liderança regional. Ambos temas sendo, portanto, evidências empíricas dentro da *dimensão da relação entre a Potência Regional e o seu Entorno Regional* (rever Figura 35).

Por fim, um terceiro tema consiste em uma breve análise comparada da atuação do Brasil e da África do Sul nos fóruns de articulação interregionais, com ênfase no IBAS e no

BRICS, apontando algumas semelhanças e diferenças de cada caso. Esse terceiro tema, portanto, é entendido como uma *evidência empírica que parte da dimensão do relacionamento entre as Potências Regionais* (rever Figura 35).

Com isso, buscamos avaliar quais as semelhanças, diferenças e desafios da atuação diplomática brasileira e sul-africana em fortalecer a sua inserção em seus entornos regionais.

8.2.1.1 Análise comparativa da atuação do Brasil e da África do Sul no campo da Cooperação Sul-Sul

No tocante ao eixo da promoção da CSS importa ressaltar, conforme exposto por Milani e Klein (2020), que ela está inserida no escopo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que pode ser definida como um campo político que articula um conjunto de políticas de Estados, organizações internacionais e atores não governamentais, bem como normas e critérios que orientam as suas ações, além de uma crença comum de que a cooperação para o desenvolvimento é o melhor instrumento para mitigar as contradições e desigualdades geradas pelo capitalismo (MILANI; KLEIN, 2020).

A CSS, por sua vez, tem suas raízes no ativismo multilateral que surgiu após a Conferência de Bandung em 1955, com o Movimento dos Não-Alinhados em 1961 e a realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964. No início do século XXI, impulsionada pela reativação econômica chinesa, indiana, turca e brasileira, a CSS e as suas narrativas de solidariedade e relações horizontais entre países em desenvolvimento foram revitalizadas. Em 2012, a AGNU, em sua resolução 67/39, decidiu atualizar a relevância multilateral da CSS e fortalecer a unidade especial criada dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): um setor especial para promover a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, que se tornou o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC) (MILANI; KLEIN, 2020).

Além disso, convém ressaltar que os países com maiores capacidades estatais do Sul estabeleceram a primazia neste campo. China, Índia, Brasil, Turquia e África do Sul, por exemplo, associam a CSS à promoção de sua diplomacia econômica, mas também aos seus interesses de política externa, com a construção de coalizões multilaterais de apoio, como os BRICS e o IBSA, a liderança em agências internacionais (OMC, OMS, FAO) e a reforma das estruturas e mecanismos de governança global (Idem, 2020).

Como vimos ao longo da trajetória de inserção do Brasil em seu entorno regional, a CSS foi uma ferramenta política fundamental para consolidar as suas relações, em especial com os países do seu entorno regional ampliado, isto é, com os países do continente africano e com os países latino-americanos.

Embora o Brasil atue na CSS desde os anos 1970, o seu engajamento com países da América Latina, Caribe e do continente africano foi impulsionado na primeira década dos anos 2000, em especial a partir do governo Lula da Silva (2002-2010). Esta expansão foi respaldada pela vontade e compromisso políticos da Presidência da República com esta agenda, além de uma conjuntura econômica nacional e global favorável, o que possibilitou uma significativa diversificação de parcerias. Além da internacionalização de políticas sociais – como o Fome Zero e o Bolsa Família – também se destacaram o aumento dos investimentos para diversas iniciativas, como operações de paz, os gastos com organismos internacionais e doações de alimentos em países sob situações de calamidade, por exemplo (IPEA/ABC 2010; IPEA/ABC 2013).

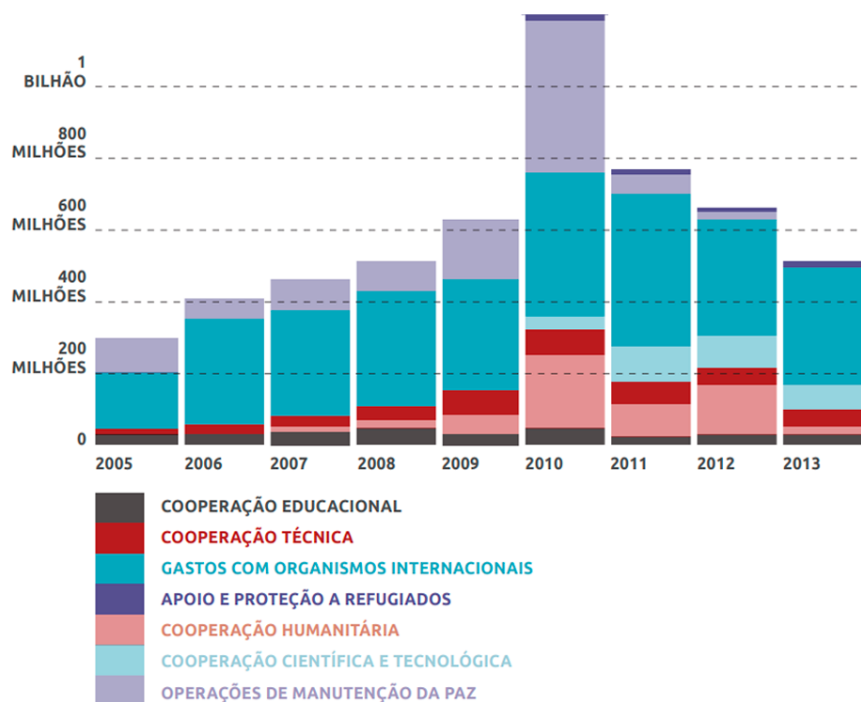
A partir do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), observou-se uma desaceleração no crescimento dos gastos totais e uma diminuição relativa no número de novas iniciativas para algumas modalidades, devido a baixa priorização da CSS frente a outras agendas e às crises econômica e política vivenciadas pelo país. Ainda assim, o envolvimento do país com a agenda permaneceu relevante. O gráfico abaixo aponta a evolução dos gastos governamentais em alguns dos setores da CSS entre 2005 e 2013 (SILVA; WAISBICH, 2017), que no acumulado do período ultrapassou um valor de aproximadamente 4,2 bilhões de dólares (ou 8.63 bilhões de dólares, considerando a correção da inflação¹¹⁶).

¹¹⁶ Correção feita com o índice IGP-M da FGV, com dezembro de 2021 como mês de referência para a atualização.

Gráfico 15 – Gastos Brasileiros com a cooperação para o desenvolvimento Internacional entre 2005-2013

GASTOS BRASILEIROS COM A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL ENTRE 2005-2013

Evolução do gastos brasileiros com a CID, por áreas de cooperação, por ano fiscal, em dólares, entre 2005 e 2013



Fonte: Elaborado por SILVA; WAISBICH, 2017, adaptado pelo autor, 2022.

No aspecto institucional, o principal operador dos projetos de CSS no Brasil é a Agência Brasileira de Cooperaco (ABC). Segundo Milani (2017), especialmente a partir de 2008, o Brasil passou por um momento particularmente positivo de sua política externa e chamava muito a atenco de vários países em desenvolvimento pelas conquistas sociais e econômicas. A ABC teve seu orçamento aumentado, saindo da casa dos R\$ 8 milhões em 2004 para cerca de R\$ 32 milhões em 2007. A tabela abaixo (Tabela 3) mostra que, entre 2002 e 2006, houve aumento expressivo no orçamento da ABC, inclusive em termos relativos quanto ao orçamento geral do Itamaraty, dotando-a de recursos orçamentários próprios principalmente para fins da cooperaco técnica prestada.

Tabela 3 – Evolução do orçamento nominal da ABC (2001-2006)

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO NONIMAL DA ABC (2001-2006)*Evolução do orçamento da ABC, em reais, por ano, entre 2001 e 2006, em constaste com o orçamento do MRE*

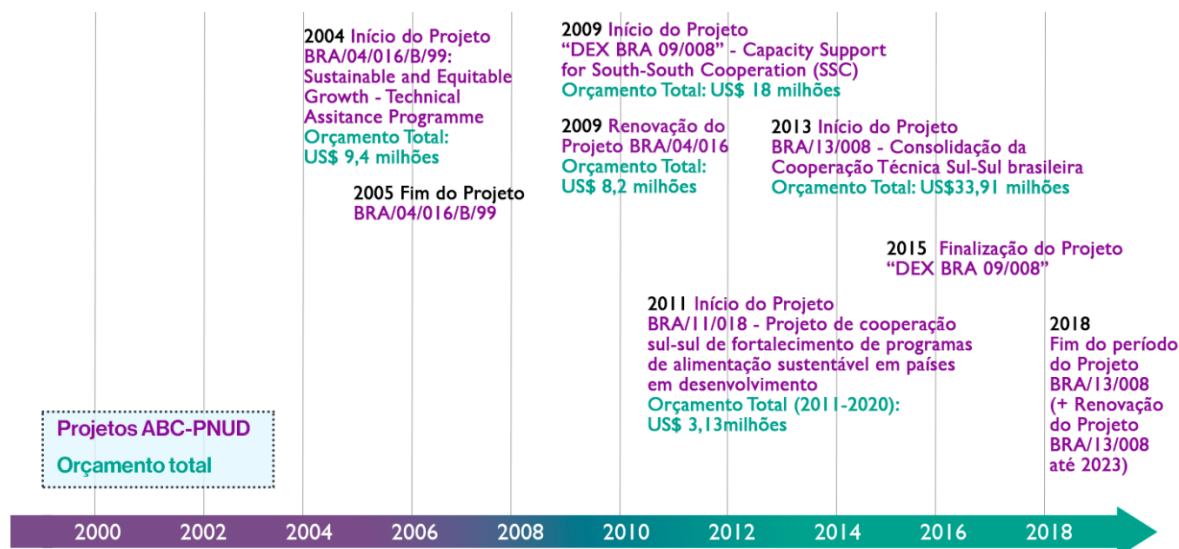
ANO	Orçamento nominal	% do orçamento do MRE
2001	467.800,00	0,05
2002	4.651.200,00	0,48
2003	4.500.000,00	0,43
2004	7.999.914,06	0,62
2005	37.729.900,00	2,40
2006	28.022.187,00	1,77

Fonte: O Autor, 2022. A partir de MILANI, 2017 (Versão adaptada da imagem original).

Importa ressaltar, no entanto, que a captação de recursos da ABC não se restringe aos repasses por intermédio do orçamento público federal. Um dos principais parceiros e potencializadores da CSS promovida pela ABC é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Na Figura a seguir (Figura 39), apresentamos o volume de repasses nos principais projetos que tiveram como objetivo apoiar a capacidade de promoção da CSS brasileira e que foram executados pela Agência Brasileira de Cooperação, com os recursos captados junto ao PNUD.

Figura 39 – Cronologia dos projetos de captação de recursos e parcerias entre ABC e PNUD

CRONOLOGIA DOS PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS E PARCERIAS ENTRE ABC E PNUD*Principais projetos de apoio à Cooperação Sul-Sul, firmados entre a ABC e PNUD, por projeto e orçamento alocado*

Fonte: UNDP - Project Documents Center, 2022.

Entre outros projetos financiados pelo PNUD, porém sem execução direta pela ABC estão Projetos de fortalecimento da gestão dos hospitais e apoio à educação e treinamento no Haiti; Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul do Ministério da Saúde; Apoio à Cooperação sul-sul para a promoção do trabalho decente em países produtores de algodão na África e na América Latina (financiado pela Organização Internacional do Trabalho), entre outros. Esses projetos possuem financiamento e/ou execução por parte do PNUD-Brasil.

No caso da África do Sul a promoção da cooperação é considerada como uma das cinco prioridades da política externa sul-africana, que também inclui um compromisso com a estabilização e o desenvolvimento do continente africano. Assim, é possível afirmar que o compromisso da África do Sul com a cooperação Sul-Sul pode ser melhor apreciado à luz das oportunidades estratégicas que esta estrutura oferece para a promoção de seus interesses internos e os do continente. Assim, a estrutura de cooperação Sul-Sul apresenta a Pretória um conjunto adicional de recursos, parceiros, experiências e conhecimentos para prosseguir uma das suas principais agendas diplomáticas: a da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito no continente africano.

No entanto, a ascensão das iniciativas da Cooperação Sul-Sul não apresenta apenas oportunidades. Também traz para o espaço do desenvolvimento o seu próprio conjunto de

agendas, interesses e tensões, que nem sempre atendem aos interesses do continente. Para a África do Sul, portanto, isto significa adotar uma abordagem da cooperação Sul-Sul consciente da identidade sul-africana do país, e inclina-se menos para aspectos de ideologia e/ou solidariedade política e muito mais para o pragmatismo e a prospectiva (NGANJE, 2014).

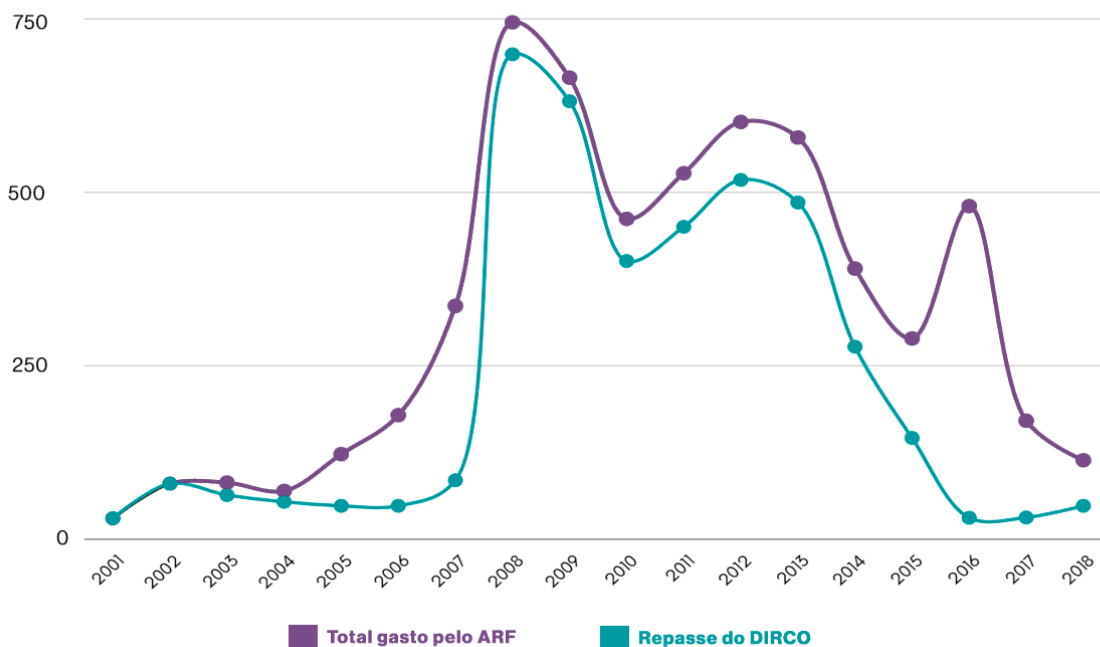
Nesse sentido, em função das experiências e iniciativas de CSS relatadas ao longo da nossa análise da trajetória de inserção da África do Sul em seu entorno regional (capítulos 5 e 6), convém ressaltar – conforme argumenta NGANJE (2014) – que a instrumentalização da CSS pela África do Sul se reflete em pelo menos três áreas: I) O papel da África do Sul como construtora de pontes (*bridge-building*) para melhorar a qualidade do diálogo e o engajamento entre "doadores" estabelecidos e os demais países africanos; II) A participação privilegiada da África do Sul no influente “minilateralismo” “Sul-Sul”, isto é em iniciativas como o BRICS e o IBAS (pois reúnem algumas das principais potências emergentes ativamente engajadas no continente), lhe oferece uma oportunidade de promover sua agenda sobre reconstrução e desenvolvimento pós-conflito na África; III) O papel da África do Sul na mediação de conflitos em estados africanos do seu entorno regional imediato e ampliado.

Como vimos, o Fundo *African Renaissance* é o principal órgão responsável por promover as iniciativas de cooperação entre a África do Sul e os demais países. O ARF está subordinado à direção do DIRCO e sob o controle do Diretor-Geral, apesar de possuir uma estrutura operacional própria e ter um secretariado do ARF em tempo integral (DIRCO, 2018).

Desde a sua criação, a alocação de recursos do DIRCO para o ARF teve o seu ápice em 2009, quando o valor repassado representava 1% do orçamento total da pasta. Ainda assim, do total gasto pelo fundo, os repasses do DIRCO representavam a maior parte do orçamento, com exceção dos anos de 2007, 2016, 2017 e 2018, nos quais os recursos vieram de outras fontes. As demais fontes de captação de recursos do ARF foram provenientes principalmente do Banco de Reserva da África do Sul (Gráfico 16).

Gráfico 16 – Orçamento Total do Fundo *African Renaissance***ORÇAMENTO TOTAL DO FUNDO AFRICAN RENAISSANCE**

Evolução do orçamento gasto pelo ARF, por ano fiscal, em milhões de rands, entre 2001 e 2018



Fonte: O Autor, 2022. A partir de dados de DIRCO, 2004b; 2005a; 2006b; 2007b; 2008b; 2009b; 2010b; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b; 2016b; 2017b; 2018b.

Os dados demonstram que ao longo deste longo período (2001-2018), a África do Sul investiu aproximadamente 5,94 bilhões de *rands* (equivalente a 1,12 bilhões de dólares, com a correção da inflação, com a data base em 2022) no ARF, quando no mesmo período o DIRCO teve um orçamento acumulado de 81,62 bilhões de *rands* (aproximadamente 15,39 bilhões de dólares, com a correção da inflação, em valores atualizados em 2022)¹¹⁷, representando não mais do que 1,3% do orçamento total do DIRCO para todo o período apresentado na Figura.

Contrastando, portanto, parte do valor acumulado dos investimentos em CSS por parte da África do Sul, com os dados do Brasil, especialmente no período entre 2005 e 2013¹¹⁸, enquanto o Brasil investiu aproximadamente 8,63 bilhões de dólares (em valores atualizados e corrigidos pela inflação acumulada até dezembro de 2021) a África do Sul, no mesmo período, investiu aproximadamente 390 milhões de dólares (em valores atualizados e corrigidos pela

¹¹⁷ Foi utilizada uma calculadora de correção da inflação da África do Sul, desenvolvida por Renier Crause, disponível no sítio da Web: <https://inflationcalc.co.za/about.php>

¹¹⁸ Este período foi o único com dados mais completos, onde é possível mensurar mais amplamente a CSS do Brasil, e que foi disponibilizado pelo relatório publicado pela iniciativa Articulação Sul. cf. SILVA; WAISBICH (2017).

inflação acumulada até dezembro de 2021), o que demonstra a escala consideravelmente menor em termos de capacidades de investimentos nesse campo, por parte da África do Sul.

No entanto, Mthembu (2020) alerta para o fato de que, apesar da criação da ARF, a maioria dos programas de cooperação para o desenvolvimento da África do Sul ainda é conduzida por meio de uma série de departamentos governamentais, órgãos paraestatais, agências governamentais e outros órgãos estatutários fora do DIRCO (MTHEMBU, 2020). Trata-se, portanto, de um sistema bastante descentralizado. Ou seja, embora a ARF constitua a parte mais visivelmente estruturada da arquitetura de cooperação para o desenvolvimento da África do Sul, ela compreende apenas uma pequena porcentagem do montante total da cooperação para o desenvolvimento da África do Sul, estimada entre 3,3% e 3,8% (BRAUDE et al. 2008).

E, como vimos nos dados da CSS do Brasil, a mesma situação ocorre no caso brasileiro, visto que há muitas iniciativas que recebem investimentos e possuem orçamentos provenientes de vários ministérios e não apenas por parte da captação da ABC (como os casos dos aportes de investimentos recebidos pelo PNUD e de outras organizações internacionais). Importa ressaltar, portanto, como essa grande capilaridade das fontes de investimento e financiamento dificultam uma mensuração mais precisa do total de aportes da CSS dos dois países.

Um último ponto de diferenciação entre o Brasil e a África do Sul no campo da Cooperação para o Desenvolvimento reside justamente no nível burocrático e institucional. Abaixo listamos algumas diferenças e perspectivas na cooperação internacional do Brasil e da África do Sul.

O Brasil não dispõe de uma política pública única, coerente e institucionalizada nacionalmente para a CSS, pois de fato, os diferentes ministérios têm ações e eventuais políticas, o que gera fragmentação. Isso se reflete na ausência de uma institucionalidade fortalecida que atue nos marcos legais das diferentes áreas para além da cooperação técnica, atualmente coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores. Ressalta-se a inexistência de normativas legais que delimitam papéis e dinâmicas para os processos decisórios neste campo, incluindo uma disposição clara sobre a participação de atores não-governamentais (MILANI et al, 2013).

Assim como o Brasil, a África do Sul também não possui uma política pública única e centralizada para a promoção da CSS. Ademais, desde 2007, há um trâmite para a criação de uma agência própria de cooperação, a *South African Development Partnership Agency*. No entanto, ainda não há uma previsão definitiva para que ela seja efetivamente aprovada, mesmo após mais de quinze anos de debates. Com isso, a implementação de uma agência de cooperação

sul-africana, com um corpo técnico próprio e maior autonomia e recursos ainda é um processo incerto, mas que se concluído trará uma renovação importante para o quadro da CSS da África do Sul com o seu entorno regional e alhures.

Ainda nesse aspecto, importa levar em conta que a África do Sul, ainda que com uma estrutura menor, se comparada ao Brasil, ao menos no âmbito da transparência da execução dos trabalhos do Fundo da Renascença Africana (ARF) e do DIRCO, ela se enquadra no patamar de países como o Chile e o México, que possuem uma maior abertura e visibilidade do orçamento público destinado à cooperação internacional para o desenvolvimento, com um detalhamento mais claro dos gastos, das fontes e de implementação de cada projeto. Essas informações estão disponíveis publicamente no sítio da *web* do DIRCO, em relatórios anuais¹¹⁹ do próprio departamento e nos relatórios de auditoria do ARF, que apresentam os detalhes sobre as despesas governamentais no campo da CID.

O Brasil, por outro lado, possui dados dispersos e não agregáveis, em diversos sítios da *web* governamentais de acesso à informação, mas que carecem de detalhamento sobre as suas fontes e destinos. Não havendo a publicização das auditorias internas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e/ou do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em seus respectivos meios de comunicação oficiais.

Em suma, como apontamos anteriormente, a própria dificuldade de mensuração e detalhamento dos dados – diante da ausência parcial de alguns dos gastos e aportes financeiros para a CSS no Brasil e na África do Sul –, bem como a ausência de uma institucionalidade burocrática, tornam a comparação da atuação dos dois países no campo da cooperação um complicado quebra-cabeça.

8.2.1.2 Análise comparativa da atuação do Brasil e da África do Sul na promoção dos mecanismos de integração regional em seus respectivos entornos regionais

Em relação aos mecanismos de promoção da integração regional, tanto no caso brasileiro como no sul-africano, vimos como as conjunturas críticas externa – do período do pós-guerra fria – e as conjunturas domésticas – a redemocratização e o fim do *apartheid* –,

¹¹⁹ cf. DIRCO (2003); DIRCO (2004a); DIRCO (2004b); DIRCO (2005a); DIRCO (2005b); DIRCO (2006a); DIRCO (2006b); DIRCO (2007a); DIRCO (2007b); DIRCO (2008a); DIRCO (2008b); DIRCO (2009a); DIRCO (2009b); DIRCO (2010); DIRCO (2011); DIRCO (2012); DIRCO (2013); DIRCO (2014); DIRCO (2015); DIRCO (2016); DIRCO (2017) e DIRCO (2018).

respectivamente, tiveram um considerável impacto nas articulações e reformulações das organizações regionais, em especial entre os países do Sul.

Para avançar no sentido de uma comparação das agendas de promoção da integração regional do Brasil e da África do Sul, parte-se aqui das reflexões feitas por SANTOS (2021), que traz à tona uma interessante abordagem da dinâmica entre os projetos e as estratégias de integração regional, em paralelo ao avanço da internacionalização do empresariado e da burguesia nacional, tanto no Brasil, como na África do Sul.

Já no final do século XX, a aceleração da abertura à entrada de produtos, empresas, fluxos e operadores financeiros dos países centrais nos Estados do Sul, marcaram ações que se confundiram com a própria ideia da globalização, que integrou mercados globais, tornou as cadeias de produção, a geração de riquezas e as crises econômicas do capitalismo ainda mais conectadas e, ao mesmo tempo, teve um papel central na difusão de políticas econômicas e comerciais, assim como no avanço da lógica de condicionalidades, como os programas de ajuste do FMI, por exemplo. Esse processo esteve, portanto, associado à difusão da agenda política do neoliberalismo, no entanto, a maneira como o neoliberalismo foi implantado em cada país esteve condicionada por diversas variáveis, dentre as quais é possível destacar, no plano político, a emergência do Partido dos Trabalhadores (PT), no contexto de transição democrática no Brasil e o fim do apartheid e o novo papel político assumido pelo ANC na África do Sul. Em paralelo, ocorreu nesse período a institucionalização de um regime multilateral referido à Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 1994, que reforçou a pressão em prol da formação de blocos econômicos regionais (SANTOS, 2021). Neste contexto, portanto, os países adotaram estratégias de integração regional específicas, mas que rendem algumas comparações nas estratégias políticas adotadas.

Embora seja legítimo comparar o PT ao ANC, na medida em que ambos os partidos chegaram à presidência com muitas expectativas de mudança, e pelo fato dos governos que comandaram terem se deparado com dilemas similares, o contexto em que cada organização surgiu é significativamente distinto. O combate ao regime do *apartheid* e a transição que o sucede, são processos históricos de natureza e alcance diferentes em relação à redemocratização brasileira, por mais importante que esta tenha sido no contexto deste país. Entretanto, há notáveis paralelos entre o governo de Thabo Mbeki e as gestões petistas de Lula e Dilma (Idem, 2021).

No caso brasileiro, as gestões petistas no Brasil conceberam uma estratégia para a América do Sul que articulou expansão mercantil e protagonismo político. Esta estratégia foi possível porque havia negócios brasileiros interessados em mercados sul-americanos e,

posteriormente, no continente africano, enquanto a liderança política do país foi, de modo geral, bem recebida.

As administrações de Mbeki beneficiaram-se de altas taxas de crescimento puxadas pelo *boom* das *commodities*, que permitiram investimentos sociais e a injeção de recursos nas *State Owned Enterprises*, entendidas como veículos do empoderamento negro, mas também como instrumentos importantes de um governo que viu a si mesmo como desenvolvimentista (PONS-VIGNON e SEGATTI, 2013; TLEANE, 2018). No plano internacional, Mbeki liderou um esforço de recuperação do ideal de unidade africana sob a égide de uma “African Renaissance”, comparável à agenda petista para a América do Sul. De fato, ambos governos foram comparados na chave de uma “hegemonia às avessas”, em que partidos de extração popular afiançavam projetos neoliberais (BRAGA, OLIVEIRA e RIZEK, 2010).

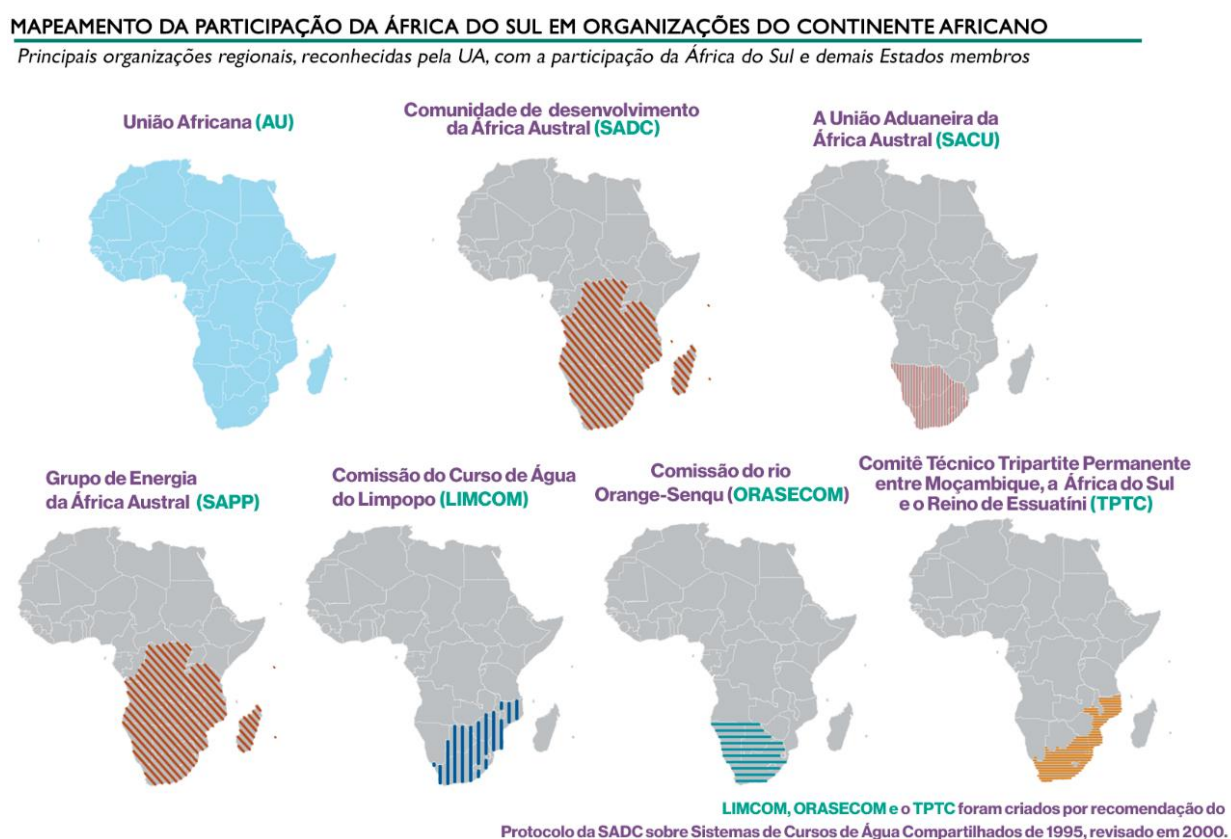
Frente a esse movimento, SANTOS (2021) constata que no início do século XXI, avançou, portanto, uma internacionalização de setores capitalistas no Brasil e na África do Sul, que corroboraram iniciativas de integração regional relativamente simultâneas nos seus entornos regionais, em especial nos setores de infraestrutura e da articulação entre setores produtivos. Ademais, uma análise comparativa das duas estratégias regionais ressalta a singularidade do projeto brasileiro sob os governos do PT, nos quais os interesses econômicos convergiram com uma estratégia política que, a partir da liderança regional, pretendia fortalecer o protagonismo do país no cenário global. Por outro lado, embora a África do Sul também tenha projetado interesses mercantis no seu entorno regional imediato, sobre o qual buscaram exercer uma liderança política que as fortalecesse internacionalmente, considerações de natureza histórica, política e econômica determinaram que esta atuação não derivasse em uma estratégia abrangente, como no caso brasileiro (SANTOS, 2021).

Uma explicação para essa tendência sul-africana é ressaltada por Muller (2018), que entende que as dificuldades de formular uma estratégia regional coerente é acentuada pelo descolamento entre os negócios, majoritariamente nas mãos dos brancos e a política, comandada pelos negros – que é parte do arranjo que afiançou a transição do pós-apartheid (Muller, 2018, apud SANTOS, 2021). Além disso, há uma ideia de que a própria formulação de uma política de integração regional mais consistente esbarra na escassa coordenação entre os governos da região, agravada pela falta de coesão entre os diferentes ministérios e órgãos governamentais no contexto político dos governos sul-africanos (BERTELSMANN-SCOTT, 2018; KASSIM, 2018; MONDI, 2008, apud SANTOS, 2021).

Um outro elemento importante a ser enfatizado na comparação são as especificidades que incidem na forma como se concretizou a integração política e a conectividade das infraestruturas das duas potências regionais com os seus entornos.

Nos dois casos, às iniciativas originárias dos anos 1980, como o Mercosul e a SADC, somaram-se a outras, de diferente escopo e natureza, e que tiveram atuações particularidades do Brasil e da África do Sul, em cada uma delas (ver Figura 40 e 41).

Figura 40 - Mapeamento da participação da África do Sul em organizações do continente africano

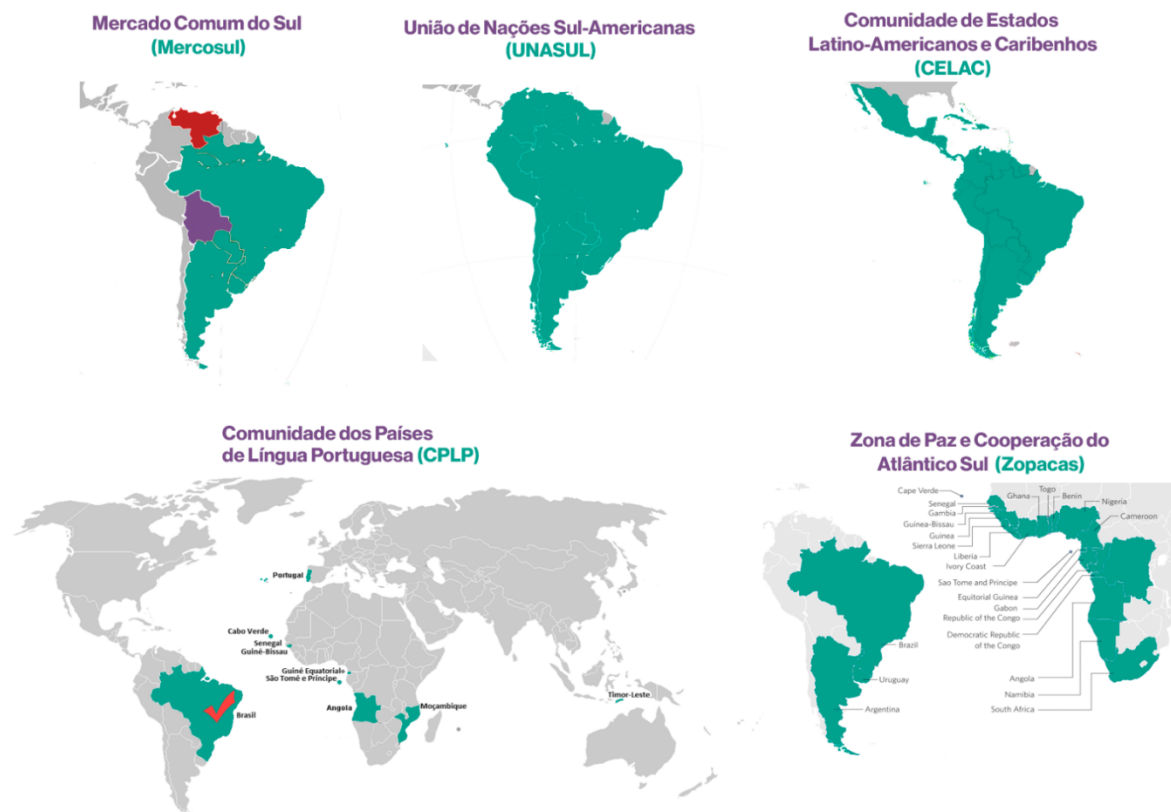


Fonte: ECDPM - European Centre for Development Policy Management, 2021.

Figura 41 - Mapeamento da participação do Brasil em organizações do seu entorno regional¹²⁰

MAPEAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM ORGANIZAÇÕES DO SEU ENTORNO REGIONAL

Principais organizações internacionais e/ou regionais, com a participação do Brasil, com o status de Estado-membro fundador, até o ano de 2016



Nota: * Nos mapas individuais não estão destacados membros associados e/ou convidados.

Fonte: O autor, 2022.

De maneira geral, frente a esse amplo quadro de iniciativas de promoção da integração regional, vale ressaltar, portanto, como o Brasil e a África do Sul articularam as suas inserções em seus entornos regionais imediatos e como tal mobilização de sua região reverberou no seu entorno regional ampliado.

No caso da África do Sul, entende-se que os governos do pós-apartheid, com forte destaque para o governo de Mbeki, se colocaram à frente das renovações institucionais do seu entorno regional imediato – em especial para a renovação da SADC e da SACU – e do seu entorno regional ampliado – com a renovação da OUA/UA (na qual a África do Sul inclusive fez grandes investimentos e repasses de recursos para a construção das estruturas físicas, como foi o caso da sede do parlamento africano e da sede da AUDA-NEPAD, ambos construídos na

¹²⁰ Vale ressaltar que o Brasil se retirou da Unasul em 2019, e da Celac em 2020, durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro (2018-2022). Para fazer frente à UNASUL, foi criado, em 2019, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), sob a iniciativa do presidente Sebastián Piñera do Chile.

África do Sul, como visto nos capítulos 5 e 6). E, por sua vez, essas iniciativas nos ajudam a entender como esse 'protagonismo', respaldado pela retórica pan-africanista de Mbeki e das políticas declaratórias da diplomacia sul-africana (a diplomacia do Ubuntu) possibilitou também uma projeção e ganho de relevância e voz de destaque da África do Sul nas organizações que abarcam todo o continente africano, assim como em outras organizações internacionais, como a própria ONU.

Ou seja, na África do Sul, o fim do *apartheid* abriu novos horizontes para a atuação regional do país, que capitaneou o projeto da *African Renaissance*, consumado com a criação da NEPAD, posteriormente vinculada à UA como a AUDA-NEPAD. Ao mesmo tempo, o país pressionou pela liberalização econômica no plano regional, política que favoreceu a expansão de negócios sul-africanos, proporcionando uma relação superavitária que compensava os déficits com outras partes do mundo.

No caso brasileiro, por sua vez, dentre os diversos mecanismos e organizações de promoção da integração regional, merece destaque principalmente o processo de consolidação do Mercosul, que a partir dos anos 2000, com a ascensão dos governos progressistas ganha novas camadas e dimensões. Com isso, o Mercosul passa a ir além das questões comerciais e econômicas, ganhando novas dimensões políticas e uma maior complexidade institucional, com a ampliação de sua agenda temática. Dois exemplos que demonstram esse processo foram: a) a ampliação da agenda social do Mercosul – com a criação de organizações como o Mercocidades¹²¹ e o desenvolvimento do Instituto Social do Mercosul, em 2009, o que ampliou a participação de atores subnacionais e não estatais no bloco; b) a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que foi o primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do Mercosul, com o objetivo de reduzir as assimetrias do bloco. Os fundos são destinados aos países, e entregues em caráter de doação não reembolsável para financiar até os 85% do valor elegível por eles apresentados (MERCOSUL, 2022)

Contudo, a iniciativa mais importante no campo da integração regional ocorreu em 2008, com a criação da Unasul, o que marcou uma nova importante inflexão para o entorno regional imediato do Brasil, especialmente pelo protagonismo brasileiro, junto à Venezuela, na criação dessa organização regional. A importância e grande novidade da Unasul, portanto, como aponta Nery (2016) reside no fato de a organização ter representado uma

tentativa inédita de articulação política de todos os países da América do Sul. A ênfase na dimensão política está relacionada com a necessidade de afirmação da autonomia,

¹²¹ rede de municípios de países que participam do Mercado Comum do Sul, sejam eles membros ou associados. Esta organização de cidades pretende favorecer a integração delas em escala regional e estimular o desenvolvimento e a cooperação entre elas.

objetivo presente em diversos momentos históricos dos países sul-americanos. A criação da Unasul constitui um dos fatos mais importantes na história do processo de integração regional. No passado, houve tentativas de cooperação ou integração nos planos pan-americano, hispano-americano, latino-americano e sub-regional. Todavia, antes da Unasul, os países da região nunca tinham assinado um tratado ou instrumento jurídico de caráter tão amplo, envolvendo os doze países da América do Sul (NERY, 2016, p. 68).

O engajamento do governo Lula e da diplomacia brasileira na Unasul foi particularmente importante pelo fato de que o Brasil teve um papel central ao buscar associar a sua própria estratégia de política externa – de caráter multidimensional e que se apoiava no desenvolvimento comercial e produtivo – ao padrão das ações e do perfil que a Unasul adotaria a partir da sua consolidação institucional.

Esse é um ponto importante para entendermos a relação do Brasil com o seu entorno regional imediato, porque a adoção de uma postura mais moderada – em contraste com a proposição venezuelana, que era marcada pelo caráter confrontacional e antagônico em relação aos EUA – demonstram como a diplomacia brasileira almejava converter o Brasil em um ator de referência global, a partir da afirmação de sua liderança na região. Ou seja, é por isso, que o Brasil buscou uma convivência harmônica com os Estados Unidos e não concebeu a Unasul como um organismo anti-imperialista (NERY, 2016)

Mais especificamente no campo da segurança e defesa, houve movimentos e iniciativas semelhantes no entorno regional do Brasil e da África do Sul. Um exemplo foi criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da UNASUL, que se tornou o primeiro organismo de defesa exclusivamente da América do Sul. Na região da África Austral, há uma estrutura equivalente que é o Órgão da Segurança da SADC, ou Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança, em seu nome oficial. por exemplo. Ambos atuaram na resolução de crises regionais e na promoção da cooperação em defesa entre os Estados membros. O CSD foi enfraquecido, a partir de 2019, com a saída do Brasil. O órgão de Segurança da SADC, por sua vez, continua ativo e atuando na resolução das crises de segurança da região austral do continente africano.

8.2.1.3 Análise comparativa da atuação do Brasil e da África do Sul no Fórum IBAS e no BRICS

O último tema a ser analisado comparativamente – dentro do escopo da atuação da política externa do Brasil e da África do Sul na consolidação dos seus respectivos entornos regionais ampliados – é a atuação do Brasil e da África do Sul no IBAS e no BRICS. Ao longo

dos capítulos 4 e 6, foi feito um longo detalhamento das iniciativas dos dois países na construção do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, e, em especial, como os dois atuaram no âmbito do BRICS.

No caso do IBAS, tanto o Brasil, como a África do Sul, desde a concepção do Fórum, com a adoção da Declaração de Brasília em 6 de junho de 2003, tiveram uma atuação similar em termos de promoção de eventos do fórum em seus respectivos territórios nacionais, seja na organização dos encontros trilaterais e das Cúpulas do IBAS, ou no investimento feito nos grupos temáticos e de trabalho que foram formados ao longo das diversas cúpulas do Fórum. Por fim, ambos também tiveram iniciativas com vistas à criação de alguma institucionalidade dentro de suas burocracias internas, que ficaram responsáveis por elaborar ideias e tratar diretamente sobre os assuntos discutidos no âmbito do Fórum IBAS. Isso ocorreu tanto no Itamaraty, como no DIRCO, para lidar com os assuntos do Fórum IBAS.

Contudo, importa ressaltar que desde 2013, com o constante adiamento da Cúpula do IBAS que ocorreria na Índia, as atividades do Fórum experimentaram severa paralisação. A partir dessa paralisação, a postura brasileira e sul-africana foram particularmente diferentes.

A África do Sul mostrou-se mais ativa e engajada em tentar reerguer a dinâmica do grupo, como vimos com a organização e realização de diversos eventos após 2013, por parte daquele país¹²².

Por outro lado, no caso do Brasil, com a ascensão do BRICS, o IBAS passou por uma relativa perda de importância e relevância. Isso repercutiu, inclusive na burocracia, que passou a dedicar grupos maiores para o BRICS, à revelia do Fórum IBAS.

Já em relação ao BRICS, o ponto de inflexão maior na comparação ocorreu especialmente a partir de 2011, com a entrada da África do Sul no grupo, e com o início do governo Dilma Rousseff, que implicaram em uma atuação bastante particular de cada país em relação ao mesmo, em especial nas agendas que cada um dos seus presidentes desempenhou a partir de 2012, no Brasil, e 2013, na África do Sul.

No caso brasileiro, Dilma, ao longo das suas participações nas cúpulas, nas reuniões menores entre os líderes e em alguns encontros ministeriais introduziu alguns tópicos interessantes para a agenda dos BRICS. Dentre eles, destacam-se o tema sobre a "luta contra o terrorismo e a atenção aos direitos humanos", uma grande ênfase na proposta brasileira da norma da Responsabilidade ao Proteger (RwP), no tema sobre a agenda de "Desenvolvimento

¹²² Cf. Figura 31 (Cronologia de Eventos do IBAS na África do Sul entre 2010-2018), p. 260.

Sustentável" e na importância de incluir temas sociais nas agendas internacionais (ALVES, 2018).

Com relação ao tema sobre a luta contra o terrorismo e a valorização dos direitos humanos, durante a 4ª Cúpula dos BRICS, em 2012, Dilma enfatizou ainda mais a necessidade do uso da diplomacia preventiva como uma estratégia para reduzir o risco de conflitos armados e a perda de vidas humanas. Naquela ocasião, a presidente afirmou que o governo brasileiro repudiava a violência e a violação dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, se posicionava contra qualquer escalada ou retórica de violência, bem como de qualquer política de bloqueio que não fosse definida no âmbito do direito internacional e das Nações Unidas (BRAGA, 2017).

Além disso, também ressaltou a necessidade de os países que compunham o BRICS discutirem a norma internacional de responsabilidade de proteger (R2P), tendo em mente a proposta anterior de RWP, feita pelo Brasil no discurso de abertura da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (BRAGA, 2017).

O conceito de R2P, criado pela Resolução 60/1 da UNGA, foi estruturado em três pilares. Essa resolução reconheceu a obrigação de cada Estado-nação de proteger sua população de graves violações dos direitos humanos e do direito humanitário (primeiro pilar); enfatizou o dever da comunidade internacional de ajudar as sociedades que não alcançam este objetivo (segundo pilar). Entretanto, o documento também previa que, caso os meios pacíficos se mostrassem inadequados e insuficientes, a própria comunidade internacional estaria habilitada a tomar medidas de segurança coletiva apropriadas, incluindo o uso da força, para fazer cumprir seu objetivo (terceiro pilar) (LOPES; SALIBA, 2016).

Os países do BRICS, diante desse debate, concordaram sobre a questão geral de "repensar" o R2P, como é possível observar nas suas declarações da Cúpula de 2012. O debate foi intensificado, principalmente, pela crescente instabilidade no Oriente Médio, com a revolta da primavera árabe em 2010-2011, que levou a outras graves crises humanitárias - por exemplo, na Síria - e à expansão do Estado islâmico e ao surto de violência no Mali (LEAL RINALDI; PECEQUILO, 2021). Alguns exemplos desse processo de reformulação incluíram, portanto, a própria proposta brasileira de Responsabilidade ao Proteger (RWP) como forma de "temperar" a R2P; os frequentes apelos da África do Sul para maiores investimentos na resolução de conflitos por meio do diálogo político; e a proposta liderada pela China da ideia de "Proteção Responsável" (ABDENUR, 2016).

Estes pontos de vista indicam que os países BRICS possuem alguns objetivos comuns em termos de segurança internacional, o que pode ajudar a desenvolver posições e iniciativas

conjuntas sobre temas específicos nas áreas da agenda de segurança internacional dos BRICS que são consideradas as menos resistentes.

Por fim, em relação ao Desenvolvimento Sustentável, em 2014, Dilma afirmou que os países do BRICS tinham muito a debater sobre o meio ambiente e as agendas de desenvolvimento sustentável. Durante seu discurso de abertura na 6ª Cúpula dos BRICS em Fortaleza, Brasil, Dilma apontou como a discussão sobre o crescimento inclusivo e sustentável foi conduzida pelas negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015. Um exemplo importante da iniciativa brasileira foi a própria organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - a Rio+20 -, que teve forte apoio coletivo dos BRICS e resultou na criação do documento "O Futuro que Queremos", que serviu de base para as novas Metas de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹²³ (BRAGA, 2017).

Já no caso da África do Sul, a participação ocorreu toda durante o governo de Jacob Zuma. Utilizando, portanto, dados recuperados dos relatórios anuais do DIRCO entre 2012 e 2017 (DIRCO, 2012; DIRCO, 2013; DIRCO, 2014; DIRCO, 2017), podemos também apresentar alguns resultados da adesão e contribuição da África do Sul após a sua entrada no BRICS, que representam bem as particularidades de sua atuação no BRICS.

Como resultado da realização da Cúpula de 2013, a África do Sul direcionou a agenda dos BRICS para a criação de três novas iniciativas importantes: i) o Fórum de Diálogo Líderes BRICS-África, dentro da proposta da iniciativa BRICS *Plus*; ii) o lançamento do Conselho Empresarial BRICS (BBC); e iii) o lançamento do Conselho de *Think Tanks* dos Brics (BTTC) (DIRCO, 2012; DIRCO, 2013).

Introduzida pela primeira vez na Cúpula de Durban, a iniciativa do BRICS *Plus* visava ajudar os países africanos em desenvolvimento a obter maior acesso aos membros dos BRICS, para formar suas alianças de cooperação econômica que, espera-se, levariam ao crescimento econômico e ao desenvolvimento dos países do Sul, acrescentando inclusão e cooperação entre os países africanos e os BRICS (SIDIROPOULOS et al. 2018; SEMPIJJA; DIKO, 2020).

A iniciativa BRICS *Plus* seria reforçada por via do estabelecimento e solidificação do diálogo político entre os líderes africanos convidados e os BRICS, durante suas Cúpulas. Em

¹²³As ODS são uma coleção de 17 objetivos globais, estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O parágrafo 54 da Resolução "A/RES/70/1" da Assembleia Geral da ONU, de 25 de setembro de 2015, contém os objetivos e metas. O processo liderado pela ONU envolveu seus 193 Estados membros e a sociedade civil global. A resolução é um amplo acordo intergovernamental que funciona como a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. As ODS são baseadas nos princípios acordados na Resolução A/RES/66/288, intitulada "O Futuro que Queremos". Este foi um documento não vinculativo divulgado como resultado da Conferência Rio+20 realizada em 2012 (Nações Unidas, 2012).

um estudo recente realizado por Diko e Sempijja (2020), os autores enfatizaram ainda que a iniciativa BRICS Plus permitiu que a África do Sul pressionasse os países africanos a ter acesso aos membros dos BRICS. Além disso, a iniciativa visa fortalecer a cooperação econômica, promover o crescimento econômico e o desenvolvimento nos países africanos, e fornecer aos países africanos uma outra forma de segui-la além das tradicionais do Norte e suas instituições financeiras (SEMPIJJA; DIKO, 2020).

Outra conquista importante que ocorreu em Durban, em 2013, foi a criação do Fórum Acadêmico BRICS e a organização das reuniões do Grupo de Reflexão BRICS. Essas iniciativas foram coordenadas em consulta com vários departamentos e instituições sul-africanas, como o Departamento de Ensino Superior e Treinamento, o Ensino Superior da África do Sul e o Conselho de Pesquisa em Ciências Humanas, e tiveram como resultado final a criação de um Conselho de Grupos de Pensamento dos BRICS (DIRCO, 2013).

Por fim, O BTTC, que representa os respectivos grupos de reflexão dos cinco países do BRICS, reuniu-se pela primeira vez em Stellenbosch nos dias 11 e 12 de novembro de 2013. A declaração compromete os grupos de reflexão, em primeira instância, a) formar uma plataforma para o intercâmbio de ideias entre pesquisadores, academia e grupos de reflexão, b) convocar o Fórum Acadêmico anual dos BRICS; e c) fazer recomendações de políticas e dar orientações aos líderes dos BRICS para consideração (DIRCO, 2014)

Um outro exemplo prático, em termos de resultados, foi no campo da cooperação. Desde a criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, em 2014, em apenas cinco anos, o Banco aprovou 65 projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, totalizando cerca de 21 bilhões de dólares. Deste total, nove projetos, avaliados em cerca de US\$ 3,4 bilhões, foram aprovados para a África do Sul até o momento (DIRCO, 2020b).

Para a África do Sul, outro benefício foi a abertura do Centro Regional Africano do Novo Banco de Desenvolvimento, em Johannesburgo, em 2017. Esta é a interface do Banco dos BRICS com o continente africano e está focada na identificação e preparação de projetos, a fim de viabilizar mais projetos financiáveis pelo banco (DIRCO, 2020b).

A ênfase inicial do ARC foi na identificação e preparação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável na África do Sul, em linha com o Plano Nacional de Desenvolvimento da África do Sul, adotado pelo governo como um plano para a futura estratégia de desenvolvimento econômico e socioeconômico do país. Os empréstimos do Banco buscam melhorar e complementar as fontes de financiamento disponíveis na África do Sul e na região (NDB, 2017).

Por fim, vale ressaltar que a aproximação da África do Sul com o BRICS, também deve levar em conta o fato de que a África do Sul tem a percepção de que os países do grupo são investidores importantes e catalisadores do desenvolvimento no continente africano, com destaque para a China. Os países dos BRICS continuam sendo as principais fontes de IDE, dentre os países investidores emergentes. Ademais, os fluxos de investimento dessas cinco economias para a África aumentaram de US\$ 7 bilhões em 2000, para US\$ 145 bilhões em 2012, respondendo por 10% do total mundial (DIRCO, 2017).

Após esta visão geral comparada das agendas brasileira e sul-africana em relação aos BRICS, podemos assumir que o BRICS desempenhou papéis diferentes na arena internacional e trouxe uma variedade de benefícios para os dois países e suas respectivas economias e sociedades.

Além disso, o Brasil e a África do Sul contribuíram para ajudar no processo de institucionalização dos BRICS, bem como para dar voz aos "BRICS de baixo" (BRICS from below)¹²⁴. Com a criação do Fórum Acadêmico do BRICS, o Fórum da Sociedade Civil BRICS, também conhecido como Fórum do Povo sobre BRICS, o Fórum Empresarial BRICS, os grupos e atores diferentes, representados no "BRICS from the Middle" e no "BRICS from below" realizaram reuniões e produziram relatórios que puderam chegar aos líderes e principais atores da organização, ou seja, naqueles representantes que se enquadram no que Bond e Garcia (2015) chamam de "BRICS from above".

Em suma, é possível apontar que os investimentos nessa arena de concertação política –, especialmente durante os governos da Dilma no Brasil, e de Zuma na África do Sul, - se tornaram uma espécie de compromisso com o modelo de desenvolvimento aliado à democracia, valorizando a participação social na formulação de políticas públicas.

No caso do Brasil, a diplomacia e o governo brasileiros utilizaram as cúpulas e as reuniões dos BRICS para propor e promover a necessidade de discussões mais profundas sobre a elaboração de normas – em uma postura de *norm-maker* – e para estabelecer uma posição bem articulada e coordenada sobre várias questões de reforma da governança global.

¹²⁴ Bond e Garcia (2015) propuseram que, ao analisar os BRICS, podemos estruturar a análise a partir de três unidades de análises ou pontos de vista diferentes: "BRICS de cima (ou BRICS from above, no original, que conta com a posição de alguns órgãos governamentais e empresariais); "BRICS do meio" (ou no original, "BRICS from the middle", que é formado pela posição de acadêmicos, grupos de reflexão e ONGs); e "BRICS de baixo" (ou no original "BRICS from below", que envolvem os movimentos sociais de base em luta nos países, que podem criar laços comuns de luta e solidariedade transnacional).

A admissão da África do Sul no grupo, por sua vez, enfatizou o papel da África do Sul como porta de entrada para investimentos e a necessidade de mais projetos de Cooperação Sul-Sul no continente africano. Nesse sentido, o compromisso da África do Sul com a iniciativa *BRICS Plus* foi um dos marcos mais importantes, mas ela ainda demanda mais investimentos e resultados. Além disso, a inclusão da África do Sul nos BRICS trouxe mais legitimidade ao grupo, em termos de representação, garantindo que houvesse um representante de cada macro continente no grupo.

8.3 Emprego das Forças Armadas do Brasil e da África do Sul em perspectiva comparada

Avaliando agora a segunda dimensão, no que tange aos assuntos de defesa e emprego das Forças Armadas, importa refletir em torno de três pontos cruciais para a comparação entre o Brasil e a África do Sul.

Em primeiro lugar, faremos uma breve comparação do emprego das Forças Armadas dos dois países em Operações de Paz, abordando ainda o papel de mediação em conflitos regionais como um dos pontos de maior diferenciação entre o Brasil e a África do Sul. Essas duas frentes de ação, são importantes de serem analisadas porque demonstram a busca por protagonismo internacional do Brasil e da África do Sul por via da participação desses países em operações de paz da ONU. Por fim, será feita a análise de outra diferença marcante, relacionada às doutrinas adotadas para o uso e emprego das Forças Armadas dos dois países em funções internas e/ou de segurança pública.

O papel das Forças Armadas brasileiras – regido pela Constituição de 1988, e dentro do sistema institucional adotado pela Brasil, que é a democracia (Estado Democrático de Direito) – atua a partir de três objetivos gerais: (1) defesa da Pátria; (2) defesa dos Poderes Constituídos; e (3) por iniciativa de quaisquer Poderes, garantir a lei e a ordem (BRASIL, [2021]).

Por defesa da Pátria, entende-se o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Por defesa dos Poderes Constituintes, que são os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cabe às Forças Armadas intervir contra manifestações de qualquer natureza que atentem contra a existência e independência que quaisquer dos Poderes e contra a harmonia entre eles. No entanto, as Forças Armadas não têm independência e autonomia para assim agirem quando bem entenderem. Na verdade, as Forças Armadas são integralmente subordinadas ao Poder Civil, isto é, o seu emprego para a garantia dos Poderes Constituídos,

ou qualquer outra de suas finalidades, depende sempre de decisão do Presidente da República que a adota por iniciativa própria ou a pedido dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Por fim, no que tange à finalidade de, por iniciativa de quaisquer dos Poderes, garantir a lei e a ordem, tem-se que com base nessa função criou-se as denominadas funções secundárias das Forças Armadas, regidas pela Lei Complementar nº. 97/1999, que estabelece normas gerais sobre o emprego das Forças Armadas e estabelece o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

De forma similar, na África do Sul – por definição constitucional – apenas o Presidente, como chefe do executivo nacional, pode autorizar o emprego da SANDF. Este ocorre em qualquer um desses casos: a. em defesa da República, para a proteção de sua soberania e integridade territorial; b. em cumprimento de uma obrigação internacional e c. em cooperação com o serviço de polícia. Ademais, quando a força de defesa é empregada para qualquer finalidade mencionada anteriormente, o Presidente deve informar o Parlamento, prontamente e com os devidos detalhes, sobre as razões para o emprego da força de defesa, detalhando o lugar onde a força esteja será empregada; o número de pessoas envolvidas; e o período para o qual se espera que a força seja empregada (África do Sul, [2022]).

No entanto, para melhor compreender o papel das forças armadas sul-africanas no período do pós-*Apartheid*, torna-se importante ter em mente o contexto e os desafios que os governos da Nova África do Sul, sob o comando do ANC, enfrentavam.

Schoeman (1997) sistematiza esse contexto, ao argumentar que a África do Sul se tornou um Estado em busca de uma redefinição de sua identidade nacional, ao mesmo tempo em que precisava conviver com a realidade de ter herdado o aparato estatal do *apartheid*. Ou seja, enquanto um Estado soberano, porém democrático. Ao mesmo tempo, precisava dar novo sentido à sua existência na arena regional e internacional, afirmando sua soberania e reagindo às forças da globalização. E, nesse sentido, a África do Sul teve que escolher os instrumentos que melhor se adequavam às suas diversas aspirações de política externa e de sua inserção internacional (SCHOEMAN, 1997).

A participação em operações de paz da ONU, por sua vez, insere-se de forma muito peculiar nessa relação entre capacidades materiais e defesa dos direitos humanos. Ao mesmo tempo em que demanda o emprego do uso da força, essa participação está vinculada a uma série de justificativas morais e prerrogativas para o uso das capacidades militares, como a limitação do uso da força, o consentimento do governo local para a operação em campo (quando autorizada no âmbito do capítulo VI da carta da ONU) e o caráter voluntário da participação

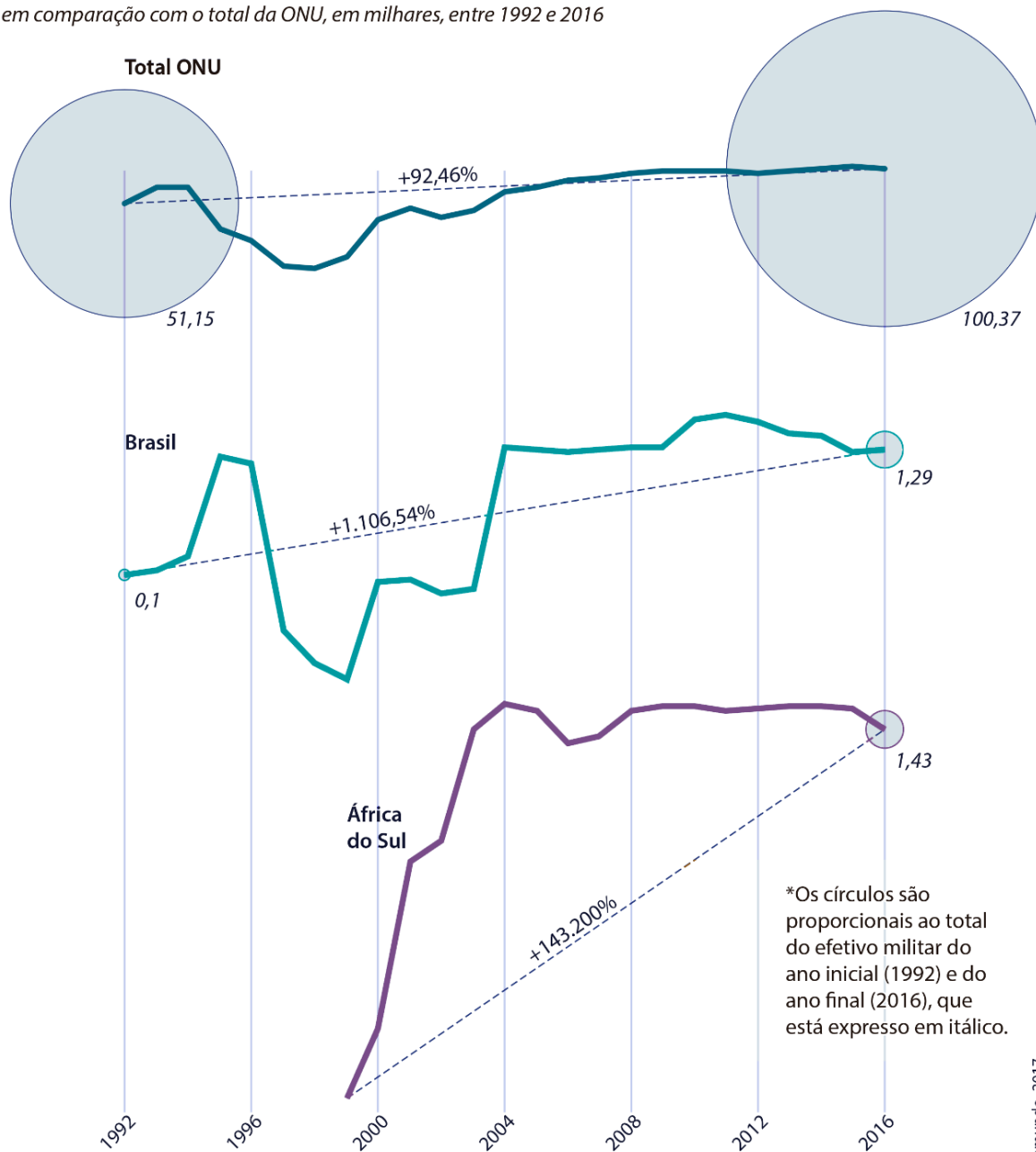
dos Estados membros nas operações. Essas características gerais das operações de paz não entram em conflito com princípios da política externa de Brasil e África do Sul, como a resolução pacífica das controvérsias internacionais e o multilateralismo. Isso não significa que exista uma orientação única sobre o uso estratégico que os países fazem de operações de paz, visto que as missões propiciam também um elemento do capital militar, e resultam em leituras distintas sobre a relação entre a política externa e a política de defesa. A presença militar reforça, portanto, um elemento do capital material que informa sobre as capacidades militares de um país, em especial na região (BRAGA, 2018).

A contribuição nas missões da ONU pode revelar muitos elementos constitutivos dos projetos de inserção internacional de potências regionais. Na década de 2000, há uma projeção mais autônoma da política externa de Brasil e África do Sul, e o aumento significativo da participação de países em operações de paz demonstra também a busca por protagonismo internacional. O gráfico abaixo aponta esta evolução, que ganha consistência na década de 2000:

Gráfico 17 – Evolução Comparada do Efetivo Militar em Missões de Paz

EVOLUÇÃO COMPARADA DO EFETIVO MILITAR EM MISSÕES DE PAZ

Quantidade de militares, observadores e policiais do Brasil e da África do Sul enviados em missões de paz, em comparação com o total da ONU, em milhares, entre 1992 e 2016



Fonte: Braga, 2018, em colaboração com o Ateliê de cartografia do Labmundo.

De forma geral, a principal diferença reside no fato de que o Brasil intensificou a sua participação em operações de paz no seu entorno regional ampliado e alhures. Adotou, portanto, o emprego de suas forças armadas de forma mais diversificada e em um teatro de operações mais amplo, incluindo países do América Central, do continente africano, Oriente Médio e Ásia.

A África do Sul, por sua vez, concentrou-se muito mais nas operações em seu entorno regional imediato e seu entorno regional ampliado, ficando mais restrita ao continente africano.

Outro importante elemento para a comparação gira em torno da maneira como as duas potências regionais lidam com as crises regionais, pois revela as especificidades, potencialidades e limitações em termos de sua própria liderança regional.

Braga (2018) aponta que a mediação em conflitos regionais é um dos elementos importantes no debate conceitual sobre potências regionais e os estudos de caso apontam também esse quesito: o nexos regional-global é o elemento mais forte na política externa sul-africana. Portanto, a África do Sul participa regularmente de vários processos de mediação no continente africano, de forma muito mais regular e consistente do que o Brasil, que é oscilante em sua participação em processos de mediação em crises regionais (LIMA; HIRST, 2006).

A África do Sul, portanto, tem o reconhecimento regional como um país mediador de crises, especialmente pelo legado de sua transição democrática, reconhecida internacionalmente como um processo que conseguiu evitar a eclosão de uma guerra civil. Desde a transição política, a diplomacia sul-africana participou como mediadora de crises nos países do seu entorno regional, como Zimbábue e Lesoto, e outros mais distantes, como a República Democrática do Congo, Burundi, Costa do Marfim, Sudão, Suazilândia, República Centro-Africana, Mali e Somália - com resultados distintos, conforme demonstramos no estudo de caso. O papel ativo do país em operações de paz no continente africano é certamente facilitado também por essa credibilidade que o país alcançou.

No caso brasileiro, certamente a oscilação do país como um mediador de crises regionais denota as dificuldades e receios de atuação em crises regionais. Ainda assim, o país apresentou um posicionamento cooperativo para resolução de crises que envolveram interesses materiais brasileiros, como no caso da hidrelétrica de Itaipu com o Paraguai, no qual o governo brasileiro acordou pagar o triplo da tarifa pela energia produzida pelo país vizinho; E na crise proveniente da ocupação simbólica das refinarias da Petrobrás na Bolívia, após um decreto de nacionalização do gás emitido pelo presidente Evo Morales, em maio de 2006, na qual o Brasil aceitou as condições bolivianas BRAGA (2018).

Esses casos, conforme aponta BRAGA (2018), demonstram que o Brasil procurou se posicionar como um *paymaster* (MATTLI, 1999; VIGEVANI et al, 2008), ao arcar com o ônus da liderança regional em questões mais pontuais de crises regionais, o que são evidências da relevância do elo regional no projeto de inserção internacional do Brasil (BRAGA, 2018).

No caso da África do Sul, uma maneira de entender desse padrão de atuação nas crises regionais, segundo Olivier (2013), é olhar para o conceito de missões de paz de desenvolvimento (DPMs) que tem guiado oficialmente a abordagem sul-africana, desde 2004,

(...) como uma ferramenta conceitual para trabalhar em direção a esforços integrados tanto no nível estratégico quanto operacional para preencher a lacuna institucional entre as atividades militares de manutenção da paz e desenvolvimento e principalmente para aumentar a taxa de sucesso das missões de paz no continente. O conceito foi formalmente introduzido e apresentado ao Parlamento Sul-Africano, com base em várias iniciativas e pesquisas facilitadas pelo então Vice-Ministro da Defesa, NozizweMadlala-Routledge, em conjunto com membros do Conselho de Pesquisa Científica e Industrial (CSIR) (OLIVIER, 2013, p. 122, tradução nossa)¹²⁵.

A abordagem se espelha no modelo das Missões Multidimensionais Complexas¹²⁶, que exige missões que combinem as dimensões de segurança, política, humanitária, de desenvolvimento e de direitos humanos. Isto repercute na abordagem sul-africana de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, que tem sido incorporada nas estruturas de defesa e política externa. Esta abordagem vê atores militares e civis desempenhando papéis complementares (AFRICA, 2019).

Ou seja, ao olharmos para a participação em operações de paz e processos de mediação de conflitos regionais, torna-se possível argumentar que houve uma mudança de direção do projeto de protagonismo internacional, impulsionado pelas administrações de Lula, no Brasil, e Mbeki, na África do Sul. No caso brasileiro, o novo perfil de participação nas operações de paz com a liderança da MINUSTAH, em 2004, e os esforços de mediação em conflitos fora do entorno geográfico brasileiro – com destaque para a crise nuclear iraniana e as discussões sobre o conflito israelense-palestino – são dados de uma maior projeção do Brasil como potência que tinha credenciais para ser convocada para apresentar bons ofícios ou liderar operações de paz, e aceitou esse papel. No caso sul-africano, por outro lado, o engajamento em operações de paz esteve estreitamente associado aos processos de mediação em conflitos regionais, em especial

¹²⁵ O texto em língua estrangeira é: “Developmental peace missions (DPMs) are a conceptual tool for working towards integrated efforts at both the strategic and operational level to bridge the institutional gap between military peacekeeping and development activities, and primarily to increase the success rate of peace missions on the continent. The concept was formally introduced and presented to the South African Parliament, based on various initiatives and research facilitated by the then Deputy Minister of Defense, NozizweMadlala-Routledge, together with members of the Council for Scientific and Industrial Research”

¹²⁶ As Operações Multidimensionais Complexas, datadas a partir dos anos 2000, são vistas como a quarta geração de operações de manutenção da paz. (...) Esse modelo surgiu em resposta às exigências adicionais de conflitos intraestatais violentos e guerras civis dentro de estados com instabilidades governamentais e que sofrem de lutas de identidade, recursos e poder. Esta gama mais ampla de objetivos também exigiu uma nova abordagem multidimensional que incluiu civis e policiais, bem como participantes militares (PEACE OPERATOR MONITOR, 2022).

na região dos grandes lagos africanos, nas missões de paz no Congo, Burundi, Darfur e Sudão (BRAGA, 2018).

Por fim, uma das diferenças primordiais no emprego das forças armadas no Brasil e na África do Sul ocorre na doutrina adotada pelas suas Forças Armadas em funções internas, ou seja, para operações e missões de emprego dos militares em questões de segurança pública. Ainda que aqui não se pretenda avançar em uma explicação exaustiva, ressaltaremos algumas das principais diferenças nas doutrinas e marcos legais para esse uso dos aparatos e recursos militares internamente, além da apresentação de alguns dados que demonstram a evolução do uso dessa doutrina, especialmente no Brasil.

No caso brasileiro, o emprego das Forças Armadas no território nacional pode ser desdobrado em duas áreas. A primeira sendo a categoria das operações da Garantia da Lei e da Ordem. E a segunda, envolvendo aquelas de atividades gerais (e que não são enquadradas como GLO). Esta última categoria envolve medidas de Apoio Logístico, de Inteligência, de Comunicações e de Instrução; Controle e Segurança de Área; Prontidão; Atividades preventivas e repressivas das Forças Armadas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo; e em caso de exercícios militares, que envolvem atividades de adestramento da tropa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022).

No tocante específico às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), estas são realizadas por ordem expressa e exclusiva da Presidência da República. As missões de GLO ocorrem principalmente nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública e em graves situações de perturbação da ordem. No entanto, também estão incluídas as operações para garantia dos pleitos eleitorais; para auxílio na segurança pública, por ocasião da realização de grandes eventos (tais como a Rio+20, Copa do Mundo, Olimpíadas, por exemplo); ou em casos de greve da Polícia Militar em uma das 27 unidades federativas do país.

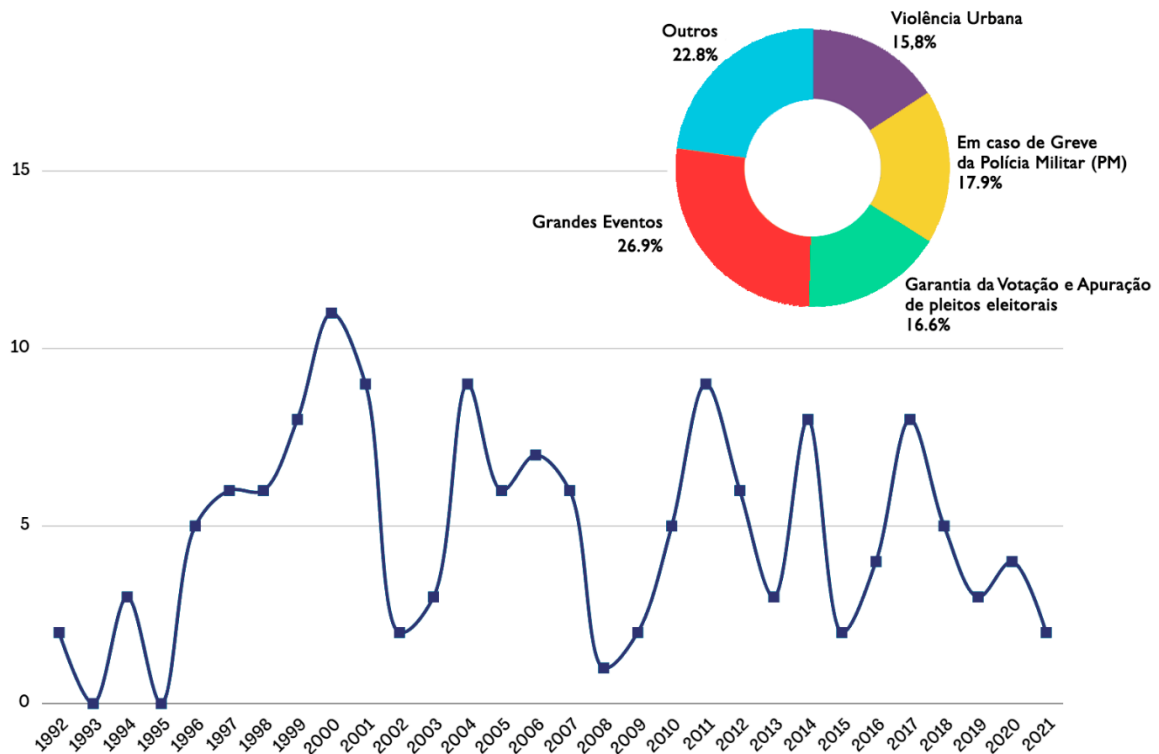
A GLO é regulada pela Constituição Federal, em seu artigo 142, pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001. Nessas ações, as Forças Armadas agem de forma episódica, em área restrita e por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições. A decisão sobre o emprego excepcional das tropas é feita pela Presidência da República, por motivação ou não dos governadores ou dos presidentes dos demais Poderes constitucionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022).

Para ilustrar a evolução e a dimensão das ações de GLO, é interessante observar o volume de operações desde a sua implementação, em dados recém disponibilizados pelo Ministério da Defesa:

Gráfico 18 – Emprego das Forças Armadas do Brasil em Ações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO (1992-2021)

EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL EM AÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM - GLO (1992-2021)

Evolução da quantidade de operações de GLO, empreendidas pelas Forças Armadas do Brasil, por ano e por tipo de operação (% do total), entre 1992 e 2021



Fonte: O autor, 2022. A partir de dados de Ministério da Defesa, 2022.

Em recente estudo desenvolvido por Acácio (2021), o autor traz um balanço interessante sobre o uso doméstico das Forças Armadas do Brasil. A chave para entender a dinâmica do uso dos militares internamente está nas relações civis-militares e particularmente na influência que o governo tem sobre os militares, e como os militares podem moldar o seu emprego em missões que consideram apropriadas. Para o autor, um dos principais fatores que influenciam as escolhas dos militares é o receio de punições legais por violações de direitos humanos; por suas crenças no que consideram serem missões apropriadas para os militares, e principalmente por suas preocupações com o prestígio da corporação militar na sociedade brasileira (ACÁCIO, 2021).

Acácio argumenta que o aumento da influência militar permite que as forças armadas façam *lobby* para que apenas executem missões de sua preferência: se acreditam, por exemplo, que o exército deve ser empregado para combater incêndios florestais na Amazônia (GARCIA,

2019) no lugar de policiar as ruas do Rio de Janeiro, eles o farão. O resultado é um equilíbrio subótimo, que acaba por falhar em avançar tanto na missão tradicional de defesa nacional dos militares, quanto no princípio de controle democrático sobre os militares - em um país que enfrenta sério risco de retrocesso democrático (ACÁCIO, 2021).

A África do Sul, por sua vez, restringe o emprego doméstico da SANDF às atividades fronteiriças e em caso de desastres naturais. O único marco legal que possibilita o emprego da SANDF em operações internas é a “Lei 33/2004 de Proteção da Democracia Constitucional contra o Terrorismo e Atividades Relacionadas”, em clara resposta à ascensão do terrorismo internacional no pós-11 de setembro.

Essa lei presume que os militares ajudariam o Serviço de Polícia da África do Sul durante qualquer campanha ou incidente terrorista. Como tal, a SANDF teria o poder de "oficial da polícia" apenas quando empregados em cooperação com o Serviço de Política Sul-Africana, em termos da seção 201 (2)(a) da Constituição, ou seja, na prevenção e combate ao crime e manutenção e preservação da lei e da ordem dentro da República, conforme contemplado na seção 19 (1) da Lei de Defesa, 2002 (Lei No. 42 de 2002) (ENGELBRECHT, 2007).

Esterhuysen (2019) argumenta, no entanto, que a ausência de um marco legal detalhado sobre o uso da SANDF domesticamente mesmo que de forma indireta – seja na cooperação com a polícia sul-africana, ou mesmo com as companhias privadas de segurança – denota uma falta de planejamento, além de não ser uma prioridade do governo sul-africano.

Em adição a isso, a situação precária da SANDF, como um todo, como observado no levantamento feito pela Revisão da Defesa de 2015, aponta que a África do Sul perdeu boa parte de sua capacidade de projetar poder militar, não apenas no continente africano, mas também internamente, devido à negligência orçamentária da SANDF durante um período de mais de 25 anos. Ou seja, afeta não apenas o status do país como potência militar, mas também o seu papel hegemônico na África, em geral, e na África Austral, em particular (ESTERHUYSEN, 2019).

8.4 Trajetórias que se encontram: a Cooperação em Defesa como instrumento de aproximação entre o Brasil e a África do Sul

Um último elemento em comum nas trajetórias do Brasil e da África do Sul foi o uso da cooperação em defesa, tanto no âmbito bilateral, como no multilateral, como maneira de reafirmar a sua presença em seus entornos regionais e, em especial, reforçar os seus laços com outras potências regionais do Sul.

Nesta seção, portanto, avaliaremos como a cooperação em defesa teve um papel central na aproximação das relações entre o Brasil e a África do Sul, levando as duas potências regionais a alcançarem o patamar legal de parceiros estratégicos, a partir de 2010.

8.4.1 Breve panorama da evolução das relações Brasil-África do Sul

No tocante ao debate sobre as relações Brasil-África do Sul, do ponto de vista da dimensão política, as relações entre Brasil e África do Sul foram estabelecidas apenas em 1947-1948. Este processo iniciou com a abertura, respectivamente, de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro e da Legação brasileira em Pretória. Todavia, essas relações foram marcadas, ao longo da última década, pela existência de um projeto social que definitivamente excluía as possibilidades de maior aproximação entre os dois povos (LIMA, 2005).

O *Apartheid*, portanto, enquanto política oficial de segregação racial, ou de desenvolvimento em separado, conforme pregavam os seus formuladores, era exatamente o contraponto à sociedade brasileira, que sustentava discurso oficial de democracia racial e de convívio harmônico entre as diferentes raças. Desta forma, seria realmente um paradoxo se as relações entre dois países tão diferentes, sem vínculos históricos e culturais e com um intercâmbio comercial relativamente reduzido, prosperassem com vigor naquele momento (PENNA, 2002a).

Dessa maneira, a evolução da dinâmica de atuação da política externa brasileira em relação à África do Sul dependeu de múltiplos fatores para a sua aproximação ou distanciamento. Quando se analisa essa evolução, alguns elementos destacam-se e passam a estruturar e determinar o nível de aprofundamento ou superficialidade entre os dois países, sobretudo quando contemplados seus interesses comerciais e aqueles relativos à política internacional, exercidos nos foros multilaterais, mas que inegavelmente refletiam-se no campo das relações bilaterais.

Ainda nesta dimensão política, a relação de afastamento diplomático com a África do Sul foi motivada por diversos fatores políticos. Desta maneira, a estreita relação com Portugal e o conseqüente apoio ao colonialismo português, no âmbito das Nações Unidas e o regime sul-africano do *apartheid* acabaram por gerar um comportamento bastante ambíguo da diplomacia brasileira (LIMA, 2005).

Assim sendo, duas datas foram cruciais na construção destas relações. Em primeiro lugar, a Revolução dos Cravos e o fim do regime colonialista português (1974/1975) que liberaram o Brasil para uma política de aproximação com a África Negra (LIMA, 2005).

O evento simbólico, que marcou o início de uma diplomacia autônoma e ativa no continente africano, foi o reconhecimento do primeiro governo independente de Angola, em novembro de 1975, ainda no governo militar. A segunda data, foi o fim do apartheid, vinte anos depois, que permitiu ao Brasil, e às demais potências capitalistas, livrar-se da hipocrisia de condenar nos fóruns internacionais o regime racista e, simultaneamente, manter vínculos econômicos lucrativos com aquele país (PENNA, 2002b).

Um outro importante marco diplomático para a renovação e fortalecimento das relações entre África do Sul e o Brasil foi o fim do regime do apartheid na África Austral, e o relançamento da Zopacas, com a visão de se abrir um canal comum entre os países do Cone Sul e os da região africana, particularmente com a África do Sul e Angola.

Desta forma, a partir de 1994, as relações bilaterais Brasil-África do Sul passam a experimentar uma "nova era". Iniciando-se com o Acordo de Pretória e a visita de Fernando Henrique Cardoso ao país, em 1996, a primeira de um presidente brasileiro, seguindo-se o adensamento das relações comerciais, das negociações do Mercosul e da SADC, e da visita de Luís Inácio Lula da Silva em 2003 (LIMA, 2005).

O processo de afastamentos e aproximações das relações entre o Brasil e África do Sul foi exposto na tese de Penna Filho (2001) de título "Pragmatismo Consciente à Parceria Estratégica: as Relações Brasil-África do Sul (1918-2000)". A tese delinea bem os principais momentos das relações entre o país sul-africano e o Brasil, ao propor uma divisão em três principais períodos. Penna Filho propõe um primeiro período em que houve descompassos na aproximação e que o comércio foi o principal vetor do relacionamento entre os países (1918-1947). Um segundo período, onde há um "jogo de opostos" nas relações diplomáticas dos países (1947-1974). E, por fim, um último período, no qual o autor avalia como uma "época das possibilidades", tornando possível a criação de uma parceria estratégica entre o Brasil e África do Sul na última década do século (1991-2000).

Na dimensão multilateral das relações do Brasil e da África do Sul, o reingresso da África do Sul ao cenário do sistema internacional, se originou com a cooperação Brasil - Índia, que também agregaria posteriormente a África do Sul nos temas da reforma do Conselho de Segurança e do regime de comércio, culminando com o estabelecimento do G-20, em Cancun, sob a liderança destes três países e a formação do Fórum IBAS, ambos em 2003 (GUIMARÃES, 2000). Posteriormente, também ganhou relevância os encontros diplomáticos

que buscaram revitalizar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, em que tanto o Brasil, como a África do Sul participaram ativamente.

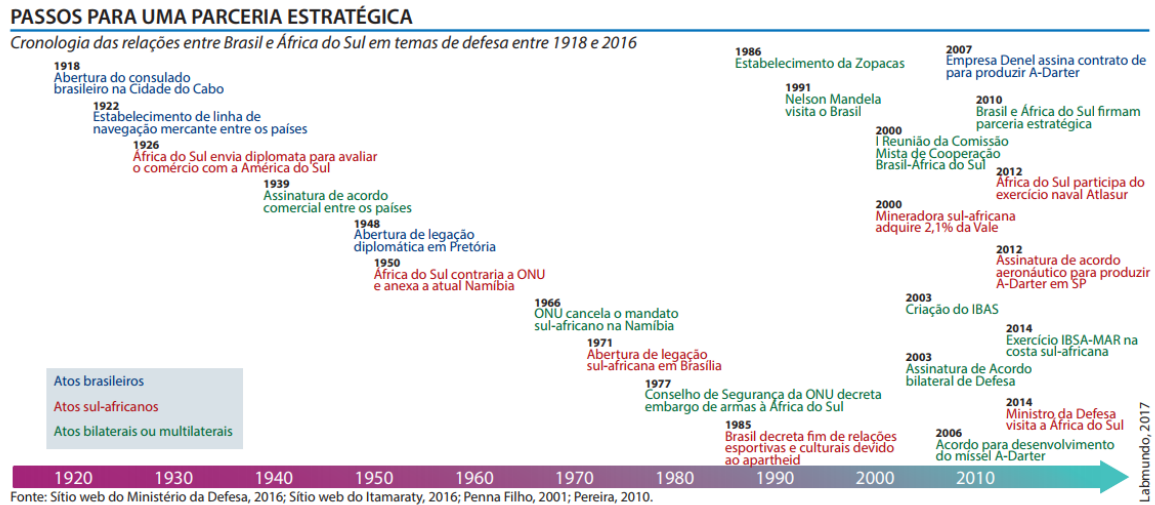
Partindo para uma última dimensão da evolução das Relações do Brasil e da África do Sul, avalia-se o papel da cooperação Sul-Sul em defesa do Brasil e da África do Sul. Aparecem com grande destaque na literatura dois principais projetos e iniciativas de cooperação. O primeiro sendo a participação do Brasil no Fórum IBAS, e o segundo o programa de cooperação militar entre Brasil e África do Sul em torno do desenvolvimento do míssil ar-ar de quinta geração, o A-Darter.

Para além do aspecto diplomático, que vimos detalhadamente nos capítulos anteriores, o IBAS prevê também a cooperação setorial em defesa. Essa cooperação foi iniciada a partir da Reunião de Ministros de Defesa dos três países em 2004, na cidade de Pretória, na África do Sul, e definiu em seu plano de ação os seguintes objetivos: a promoção da segurança aérea e marítima; a cooperação na produção e no comércio por meio de acordos de comercialização conjuntos; a coordenação entre instituições de pesquisa; a cooperação no setor de treinamentos e os diálogos trilaterais com regularidade anual. Entre as principais iniciativas de cooperação militar realizadas pelo IBAS, destacam-se os exercícios navais conjuntos conhecidos como Ibsamar que tiveram início em 2008 na costa indiana (GUIMARÃES, 1996).

Em relação ao o programa de cooperação militar dos mísseis A-Darter, o projeto data de 2005, quando se tornou público o interesse da Força Aérea Brasileira (FAB) em estabelecer parceria com o projeto sul-africano de desenvolvimento de um míssil de quinta geração. As motivações de Brasil e África do Sul para o investimento em tecnologia militar são diversas, mas convergem na busca por maior autonomia no restrito meio de inovação e produção de artigos tecnológicos do setor militar internacional (FERNANDES et al, 2013).

Para fins de ilustração, demonstra-se abaixo um quadro geral, na forma de linha do tempo, apontando a cronologia das relações Brasil-África do Sul em temas de defesa, indo desde o início das interações diplomáticas e protocolares, até as discordâncias no cenário geopolítico regional e internacional e, por fim, a aproximação cooperativa entre os países.

Figura 42 – Passos para uma Parceria Estratégica



Fonte: LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos; et al., 2017.

8.4.2 O Uso da Cooperação em defesa como instrumento de política externa e de defesa

Como visto nas análises descritivas da inserção do Brasil e da África do Sul em seus entornos regionais, um elemento central que orientou as duas trajetórias foi o uso da cooperação como uma ferramenta de política externa e de defesa. Nos capítulos, foi dada ênfase nas iniciativas de cooperação que cada uma das potências regionais desenvolveu com os seus entornos regionais.

Contudo, um ponto de encontro que foi possível identificar nas duas trajetórias foi o papel da cooperação, em especial a cooperação em defesa, como um instrumento de consolidação de uma parceria estratégica entre o Brasil e a África do Sul. A consolidação desta parceria, portanto, tornou-se imprescindível para reforçar a dimensão autônoma da política externa e de defesa dessas duas potências regionais, em especial na produção de alta tecnologia.

Para entender as principais iniciativas que demonstram a instrumentalização da cooperação em defesa, tanto pelo Brasil, como pela África do Sul, com os seus respectivos entornos regionais, cabe trazer um breve entendimento do conceito de cooperação internacional em defesa. Esse termo é usado com diferentes sentidos na literatura científica. Essa pluralidade de entendimentos deve-se, pelo menos em parte, pela falta de consenso quanto às definições dos dois conceitos que o antecedem: cooperação e defesa (DUARTE; COSTA, 2022).

Cooperação pode ser entendida como o ato voluntário de um Estado de criar um intercâmbio de recursos ou de conhecimentos entre outros países independentes ou organizações internacionais. Essa definição deriva do campo político da Cooperação

Internacional para o Desenvolvimento, o qual, em seus moldes atuais, teve sua origem nos anos 1950 - durante o processo de descolonização, reestruturação pós Segunda Guerra e da rivalidade característica da Guerra Fria – e teve um processo de institucionalização de suas práticas ao longo do século XX, muito embora nunca tenha atingido o mesmo nível de formalidade de outros temas, como, por exemplo, direitos humanos, comércio, segurança internacional e mudanças climáticas (LANCASTER, 2007; MILANI, 2017; DUARTE, 2019).

Portanto, ainda que o termo “cooperação” seja frequentemente utilizado de modo menos cientificamente rigoroso para denominar diversos tipos de parceria – como um acordo comercial, previsão de troca de informações de inteligência, ou entendimentos políticos, bem como para denotar a articulação de atores para criar governança em determinado tema – não é o entendimento adotado para fins deste capítulo. A cooperação internacional é, portanto, um instrumento de política externa, no sentido que pode contribuir para a inserção internacional de um país, bem como para que busque sua interpretação do interesse nacional (VAN DER VEEN, 2011; LANCASTER, 2007; KENNAN, 1971).

Por sua vez, o conceito de defesa é frequentemente adotado de modo a englobar temas de segurança internacional e de segurança pública. A fronteira desses três conceitos pode gerar confusões, uma vez que as Forças Armadas são atores relevantes em todas essas áreas, embora não sejam os principais em algumas delas, como é o caso da segurança pública. A separação desses conceitos, portanto, é de extrema importância pois tem implicações sociais, políticas e científicas. A defesa é, portanto, o conjunto de medidas de cunho civil e militar de iniciativa exclusiva do Estado, o qual busca proteger a soberania e os interesses de sua sociedade no território nacional, por estar inserido em um sistema internacional anárquico e assimétrico. Percebe-se que a política de defesa, por sua vez, é voltada para a capacidade de repelir ou dissuadir ameaças externas, ainda que sua formulação e implementação seja permeada pela política doméstica (DUARTE; COSTA, 2022).

Outra distinção importante a ser feita é acerca das diferenças entre a cooperação em defesa e a cooperação militar. Parte da literatura científica entende que a cooperação militar e a cooperação em defesa seriam equivalentes. Moraes (2010), por exemplo, argumenta que as atividades interestatais de auxílio mútuo ou unilateral no campo bélico constituem-se em “um instrumento tanto para o aumento do poder militar dos Estados como para sua diplomacia” (MORAES, 2010, p. 29).

Milner, por sua vez, entende a cooperação militar como “a extensão das relações internacionais pelas quais as forças armadas de dois ou mais países trabalham juntas para a sua segurança coletiva” (MILNER, 2004, p. 24). Akpuru-Aja afirma que este tipo de cooperação

seria um “amplo plano de ação conjunta entre um Estado cliente e o Estado protetor, na formação de pessoal militar, transferência de armas e assistência de segurança classificada” (AKPURU-AJA, 2003, p. 116).

Em outras palavras, para o Estado protetor, a cooperação militar seria uma variante dos meios oficialmente aceitos de intervenção no estamento militar do Estado cliente. Em comum, todas essas definições são restritas ao âmbito militar, seja por meio de trocas, seja por intermédio de parcerias entre Forças Armadas de dois ou mais países.

As definições abordadas no parágrafo anterior, portanto, priorizam um olhar sobre a implementação dos programas de cooperação, para afirmar que, quando executadas por militares, podem ser classificadas como cooperação militar. Essa interpretação, entretanto, deixa de levar em conta a observância do controle civil sobre as atividades militares, que tem como objetivo criar sistemas de freios e contrapesos para que a atividade militar esteja sempre de acordo com a ordem constitucional e com os interesses da sociedade em geral (PIONBERLIN, 2005).

Considerando a importância da *accountability* das ações militares em relação às instituições democráticas, nos parece mais útil o conceito de cooperação em defesa, ao invés de cooperação militar, uma vez que – pelo menos em teoria – nenhuma atividade deveria excluir por completo a participação dos civis, que são – ou deveriam ser – os responsáveis pela formulação das diretrizes que devem guiar as políticas públicas de um país, inclusive no âmbito da Defesa Nacional (POSEN, 1986).

Ainda que eventualmente a execução de determinados programas de cooperação seja feita exclusivamente por militares, deve-se ressaltar que essas atividades estão inseridas em uma estrutura político e social doméstica que confere a idealização, a formulação e a aprovação das políticas de cooperação a instituições civis. Ainda que, na visão de Adam Grissom (2006), essa relação não deve ser rígida a ponto de dificultar um fluxo de ideias inovadoras que se originem dos executores da política, que são quem vivem o dia-a-dia da política. Por esse motivo, cooperação em defesa nos parece um conceito mais amplo e preciso, ainda que o peso da participação de outros atores da sociedade além do componente militar certamente varie de acordo com o contexto em que a política está inserida (DUARTE; COSTA, 2022).

Mesmo diante dos benefícios potenciais que os programas de cooperação podem trazer no âmbito da defesa e de outras áreas, cabe discutir também as motivações de um Estado em decidir investir recursos públicos, que são limitados, nessas atividades. Van der Veen (2011) argumenta que a política de cooperação dos Estados pode evocar como uma das principais motivações a segurança e defesa. O autor cria sete tipologias de motivações para políticas de

ajuda (*aid frames*), categorizadas em sete classes principais¹²⁷, sendo cada uma delas associadas a objetivos específicos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (DUARTE; COSTA, 2022).

A cooperação em defesa pode ser enquadrada, portanto, em três classes principais. A primeira envolve questões de ampliação da capacidade do Estado em garantir sua segurança. Nesse mesmo sentido, vem a questão do prestígio internacional como uma manifestação de poder. A segunda reside na necessidade de transformações em diversas dimensões para aumentar a sua segurança mediante a produção de novas tecnologias que permitam a dissuasão, como a construção de submarinos, que nega o uso do mar a potências estrangeiras, ou da produção de outros aparatos de uso militar com os mísseis ar-ar, usados em aeronaves de combate. A terceira classe é a do autointeresse esclarecido, em que o objetivo da cooperação bilateral em defesa é promover bens públicos, em especial a estabilidade e paz em todo o entorno estratégico. Reconhece-se, portanto, que a cooperação internacional se constitui em objetivo não somente tático-doutrinário ou tecnológico, mas também político. Essas políticas contribuem para gerar confiança e para fortalecer as relações entre os países, servindo de instrumento dissuasório, o que elucida o binômio político de defesa-política externa, no campo operacional da cooperação entre países (CAIXETA; SUYAMA, 2016).

Assim, pode-se dizer que a cooperação de potências regionais do Sul, como o Brasil e a África do Sul, busca, portanto, alinhar-se com os propósitos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, consolidar zonas de paz e segurança como bens coletivos.

Em geral, a cooperação brasileira e sul-africana – inclusive no âmbito da defesa – foi direcionada a países que apresentam vulnerabilidade social e econômica, instabilidade política e institucional e estão egressos de conflitos, visto que as ações provenientes da cooperação impactam não somente no desenvolvimento sustentável, mas também viabilizando o desenvolvimento conjunto de identificação, conceitos e objetivos coletivos e de tecnologias de defesa (HAMANN; MUGGAH, 2013).

Esse tipo de ação revela-se pertinente dada a importância de as políticas de defesa levarem em consideração as chamadas “novas ameaças”, que são compostas de elementos sociais, econômicos, políticos e climáticos, capazes de prejudicar o desenvolvimento e a soberania de um Estado ou atingir seus interesses nacionais.

¹²⁷ Para um detalhamento deste estudo e das sete classes ver Veen (2011, pp.10, 45 e 57).

No entanto, para essa seção, daremos ênfase à segunda classe na qual a cooperação em defesa se enquadra, que é a da produção de novas tecnologias que permitam a dissuasão e melhorar de instrumentos militares, que será demonstrado nas subseções seguintes, com o detalhamento do bem-sucedido acordo entre o Brasil e a África do Sul, para a produção dos mísseis A-Darter.

8.4.3 O programa de mísseis “A-Darter” e a sua contribuição para a consolidação da parceria estratégica da África do Sul e do Brasil

O relacionamento diplomático do Brasil e da África do Sul partiu, portanto, de um distanciamento e de relações restritas na década de 1980, para uma progressiva reaproximação ao fim da década de 1990 –, consolidando-se nos anos 2000, com a assinatura do acordo de estabelecimento de uma Comissão Mista Brasil-África do Sul e o estabelecimento de uma Parceria Estratégica em 2010.

O programa de cooperação dos mísseis A-Darter é um projeto datado de 2005, quando se tornou público o interesse da Força Aérea Brasileira em estabelecer uma parceria com o projeto sul-africano de desenvolvimento de um míssil ar-ar de quinta geração. As motivações do Brasil e da África do Sul para o investimento em tecnologia militar são diversas, mas se consonam na busca por maior autonomia no restrito meio de inovação e na produção de artigos tecnológicos do setor militar internacional (FERNANDES et al,2013).

Esta subseção está dividida em três partes. Na primeira, serão avaliados os marcos legais do programa A-Darter, além de uma breve exposição sobre a composição da economia política do programa, apontando os principais atores e seus papéis. Na parte seguinte será apresentado o desenvolvimento do programa A-Darter, analisando principalmente a adesão do Brasil ao projeto, por meio da teoria da intervenção do campo de políticas públicas. Por fim, em uma parte final, serão expostos os principais resultados do programa, permitindo apontar o retorno e o impacto do programa para a economia de defesa, a BID e a aquisição de conhecimento tecnológico e científico do Brasil e da África do Sul.

8.4.4 Marcos legais e a Economia Política do Programa A-Darter

A ênfase dada a este programa, por parte do governo brasileiro, se deveu ao fato do projeto A-Darter ter sido uma oportunidade de aproximação diplomática e de diplomacia de defesa entre Brasil e África do Sul. Enfatiza-se, também, a reconstrução e a evolução dos

eventos que exerceram influência no programa em questão, priorizando a dinâmica entre as altas esferas decisórias brasileira e sul-africana.

Assim sendo, importa analisar quais foram os principais passos para o desenvolvimento da parceria estratégica que o Brasil e a África do Sul vieram a firmar. Conforme exposto por Rosso et al (2015):

As mudanças das políticas domésticas da África do Sul no final da década de 90 e os esclarecimentos produzidos pela política externa brasileira a partir das diretrizes da cooperação sul-sul, propiciaram um momento ímpar para o amadurecimento do diálogo entre os dois países e a promoção de avanços importantes no âmbito de defesa a partir dos anos 2000 (ROSSO et al, 2015, p.26).

Como principais marcos legais da relação de aproximação entre os dois países, destacam-se a criação da Comissão Mista de Cooperação Brasil-África do Sul (2000) e a sua primeira reunião (2002), a criação do IBAS⁴, a assinatura do Acordo bilateral de Defesa (2003) e o momento final e primordial em que o Brasil e a África do Sul firmam parceria estratégica (2010)¹²⁸.

Um dos primeiros momentos de reaproximação entre Brasil e África do Sul ocorreu em 2000, quando os dois países firmaram o Acordo para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Bilateral. Desde então, foram realizadas cinco edições do encontro, sendo a última em julho de 2013, em Brasília. Entre os principais resultados da última reunião, destacam-se:

a confirmação do interesse das partes na negociação de acordo na área de usos pacíficos da energia nuclear e a identificação de novas possibilidades para a cooperação na área de defesa. No segundo semestre de 2015, foram organizadas, por iniciativa brasileira, Reuniões de Preparação e Seguimento de Assuntos Bilaterais, com o objetivo de promover avanços na agenda bilateral e facilitar a organização da VI Comissão Mista Brasil-África do Sul, a ocorrer provavelmente no primeiro semestre de 2016. A primeira reunião foi realizada em setembro, em Brasília, com a participação de representantes dos Ministérios da Agricultura, Turismo, Saúde, Defesa e Ciência e Tecnologia. A segunda reunião foi realizada em novembro último, em Pretória, e, além de funcionários da Chancelaria sul-africana, contou com a participação dos Ministérios locais de Ciência e Tecnologia, Comércio e Indústria, Turismo, Meio Ambiente e Telecomunicações e Serviços Postais (MRE, 2016, p.5).

Outro marco para a cooperação no setor de defesa, que passou a ocupar uma posição central na relação bilateral do Brasil e da África do Sul, foi o Acordo-Quadro de Cooperação em Defesa, assinado em 2003, que criou o Comitê Conjunto de Defesa. Desde então, o Comitê reúne-se anualmente. Trata-se do principal canal para o encaminhamento dos projetos no setor.

¹²⁸ Alguns outros importantes instrumentos bilaterais merecem menção: o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em 08/11/2003, em vigor desde 23/10/2008. O Comitê Conjunto Brasil-África do Sul de Cooperação Científica e Tecnológica: 1ª reunião: 29/05/2009 (MCTIC, 2018).

Autoridades brasileiras e sul-africanas consideram a cooperação bilateral em defesa extremamente satisfatória, pois as parcerias vêm resultando no desenvolvimento de equipamentos de última geração, com potencial para serem comercializados com terceiros países (MRE, 2016. p.6).

Esses acordos e iniciativas abriram espaço para que houvesse um aprofundamento do diálogo bilateral, principalmente no que tange à cooperação em defesa. Esses aspectos concretizaram-se no sucesso do desenvolvimento conjunto do míssil A-Darter, essencial para a superação de barreiras tecnológicas impostas pelos países centrais, bem como para a maior segurança aérea da região do Atlântico Sul.

Um outro importante marco legal foi a RESOLUÇÃO Nº 507, de 14 de dezembro de 2005, publicada no Diário Oficial da União (DOU), que aprovou o crédito orçamentário e financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, no valor de R\$1.488.000,00, com o objetivo de apoiar à execução do Projeto A-Darter – 10 anos depois, o montante de recursos liberados alcança a marca de R\$ 200 milhões (SILVA, 2015).

Adentrando especificamente no caso do acordo do míssil A-Darter, merece destaque o fato de que o segmento mundial de mísseis ar-ar reflete, em grande medida, é dominado pelo eixo do Norte Geopolítico do mercado internacional de produtos de defesa. Gigantes como a europeia MBDA⁶ e a estadunidense Raytheon⁷, bem como empresas russas, disputam vigorosamente tal segmento, deixando pouco espaço para outros fornecedores.

Ademais, esse segmento também tem assistido a iniciativas de programas cooperativos internacionais como o míssil BVR Meteor (envolvendo o Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Suécia e Espanha) e o míssil IRIS-T de curto alcance (envolvendo Alemanha, Itália, Suécia, Espanha, Noruega e Grécia), tidos como os grandes concorrentes dos estadunidenses na próxima década (SILVA, 2011).

Com vistas a enfrentar esse mercado, as empresas brasileiras Avibrás, Mectron e Opto Eletrônica e o grupo sul-africano Denel, por meio de sua subsidiária Denel Dynamics, se juntaram para desenvolver o A-Darter.

Partindo à sua composição técnica, O A-Darter é um míssil ar-ar “*high off-boresight*” (HOBS) de quinta geração, que teve projeto orçado inicialmente em cerca de US\$ 100 milhões. Originalmente um projeto exclusivo da sul-africana Denel Dynamics, ao qual as empresas brasileiras se uniram como parceiros, resultando na decisão do Brasil de se associar e ajudar a financiar o A-Darter. O A-Darter é equipado com um buscador de infravermelho de imagem que pode ser submetido a uma mira montada em capacete e sistema de visão, e tem bocais de

vetor de empuxo para curvas fechadas em *dogfight*. É comercializado como uma alternativa para o AIM-9X, Python 5 e IRIS-T (PODER AÉREO, 2016).

Do lado sul-africano, a unidade responsável pela área de mísseis da Denel atualmente é a Denel Dynamics, — ex-Kentron, que também atua na área de veículos aéreos não tripulados e de armas inteligentes. A Denel Dynamics aposta no aumento de sua participação no bilionário mercado de mísseis mundiais, o qual, segundo declarações de executivos da estatal, teria significativa parcela dominada por países em desenvolvimento dispostos a fabricar seus próprios mísseis - como Brasil, Turquia, Índia, China e a própria África do Sul - diante do claro domínio dos EUA, da UE, de Israel e da Rússia (SILVA, 2011)

Do lado brasileiro, o A-Darter permitiu que a Mectron vislumbrasse um volume de produção compatível com investimentos em novos equipamentos e atividades, como o Laboratório de Simulação de Voo do A-Darter e o Laboratório de Integração de Sistemas Aviônicos (LISA), dedicado ao desenvolvimento, integração e testes de equipamentos (hardware e software) aeroembarcados (Idem, 2011).

Outra empresa brasileira que agregou seus conhecimentos científicos ao programa A-Darter foi a OPTO Eletrônica¹²⁹. De forma geral, a equipe da OPTO participou do “desenvolvimento do sistema de refrigeração do sensor termal, simulações não-sequenciais do sistema óptico, e de vários softwares de testes eletro-ópticos, além de rotinas técnicas em geral” (USP, 2015, p.1). Segundo o informativo da Aeronáutica, a principal inovação proveniente da OPTO consistiu no fato de que

a maior parte dos mísseis detecta a aeronave — ou alvo — por meio do calor da turbina, contudo, existem diversas táticas capazes de despistar esses mísseis, como, por exemplo, a liberação de bolas de fogo, chamadas de contramedidas. A fim de impedir esse tipo de situação, a *OPTO Eletrônica desenvolveu um inovador sistema de guiagem que, ao contrário dos demais modelos fabricados, detecta duas faixas de calor, captando a emissão de gases da turbina do alvo, o que possibilita, por exemplo, que o míssil não caia nas armadilhas das citadas bolas de fogo, uma vez que essa estratégia não emite os mesmos gases que saem da turbina do avião* (USP, 2015, p.1, grifo nosso).

Em grande medida, o cenário da economia política desse acordo é composto por uma variedade de atores e interesses, que extrapolam o nível estritamente estratégico-militar, envolvendo fatores diplomáticos, tecnológicos, político-burocráticos, econômicos e

¹²⁹A empresa OPTO Eletrônica, uma spin-off do Instituto de Física de São Carlos (IFSC) da USP, participou do desenvolvimento do novo míssil A-Darter, que foi testado acoplado ao avião de caça Gripen, da Força Aérea da África do Sul, no início deste ano

comerciais. A fim de mostrar a ampla complexidade de agentes desse projeto, apresentamos uma Figura que identifica tais atores:

Figura 43 - Atores envolvidos no programa para o desenvolvimento do A-Darter

Atores envolvidos no programa para o desenvolvimento do A-Darter

Brasil

Ministérios Governamentais	Ministério da Defesa (MD) Ministério das Relações Exteriores (MRE) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
Empresas	Mectron (Odebrecht Organization) / Odebrecht Opto Avibras Aeroespacial Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Outros	Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA); Força Aérea Brasileira (FAB)

África do Sul

Ministérios Governamentais	Departamento de Defesa da República Sul-Africana Departamento de Relações Exteriores e Cooperação da República Sul Africana
Empresas	Denel Armaments Corporation of South Africa SOC. Ltd.(AMRSCOR)
Outros	Força Aérea Sul-Africana

Fonte: O autor, 2019. A partir de Silva, 2017.

8.4.5 A entrada do Brasil e o modelo de desenvolvimento do Programa A-Darter

O desenvolvimento do míssil A-Darter ocorreu por meio de do modelo de “equipes espelho” formadas por técnicos e engenheiros brasileiros e sul-africanos. Esse desenvolvimento conjunto permitiu o intercâmbio de tecnologias, bem como o intercâmbio de pessoal, para trocas de conhecimento. Dessa maneira, todo o gerenciamento ocorreu em estreita coordenação entre a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC), ao lado das empresas Mectron, Avibras e Opto, e a sul-africana ARMSCOR, juntamente com a estatal Denel.

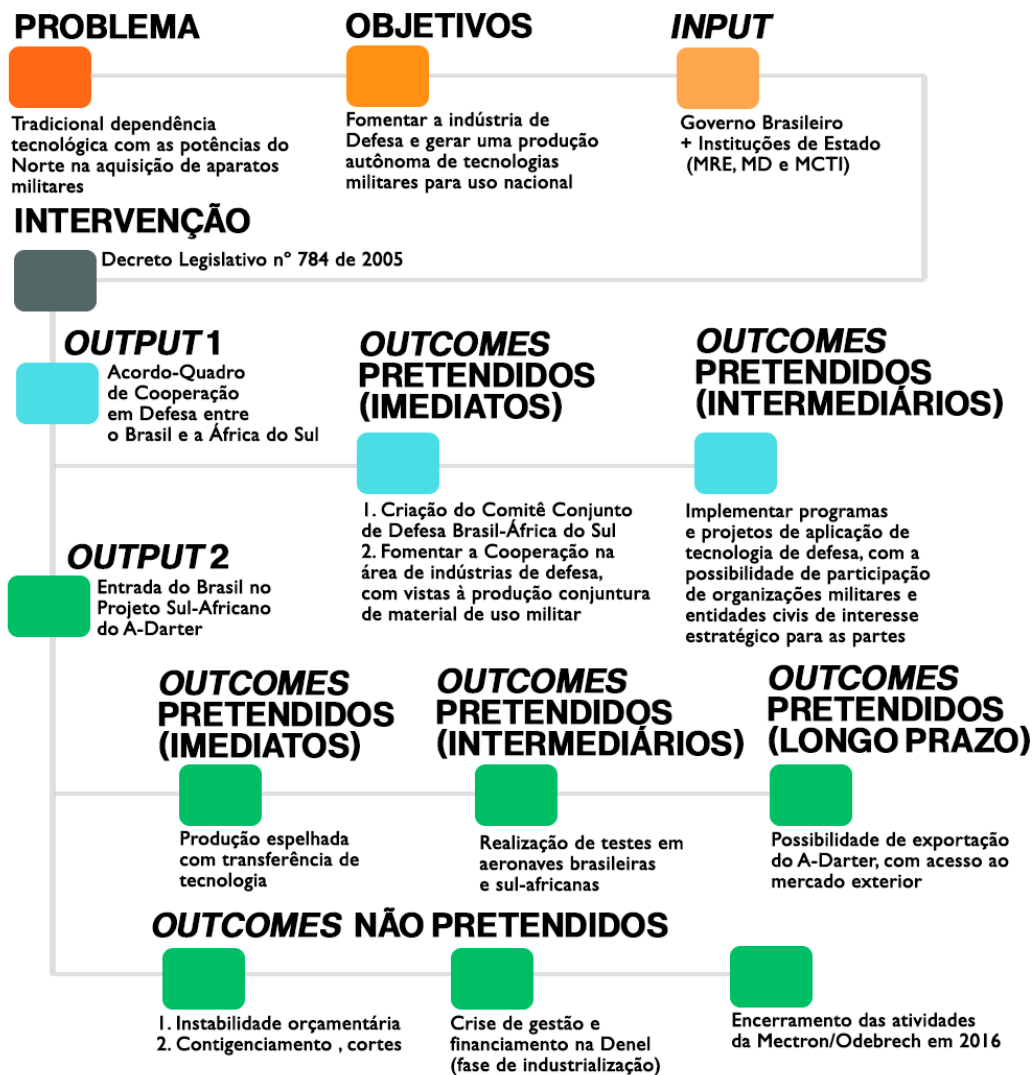
Para melhor entender a entrada do Brasil no desenvolvimento do programa dos mísseis A-Darter, recorre-se à Teoria da Intervenção do campo de Políticas Públicas. Ela permite uma ampla visualização de cada etapa dos ciclos de políticas públicas. Desde o momento inicial de input pelo ator principal, até a implementação, *outputs* e seus respectivos *outcomes*. Dessa

maneira, podemos apontar no quadro abaixo (Figura 41) o detalhamento dos dois principais *outputs* - o Acordo-Quadro de Cooperação em Defesa e a entrada do Brasil no Projeto do A-Darter, provenientes do Decreto Legislativo Nº 784, de 2005 que aprovou o texto do Acordo entre o Brasil e a África do Sul sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa, celebrado em Cape Town, em 4 de junho de 2003 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

Figura 44 - Quadro geral de Outputs e Outcomes do Programa A-Darter

QUADRO GERAL DE *OUTPUTS* E *OUTCOMES* DO PROGRAMA A-DARTER

Análise da entrada do Brasil no programa A-Darter, por meio da teoria da intervenção, detalhando *outputs* e *outcomes*



Fonte: O autor, 2022. A partir de VEDUNG, 2000.

8.4.6 Resultados gerais do programa A-Darter

Em termos de resultados principais do programa, merece destaque a realização da cerimônia de certificação de qualidade do míssil A-Darter, ocorrido em Brasília, em 26 de

setembro de 2019. O prêmio de certificação reconheceu que o armamento atende aos requisitos técnicos, operacionais, logísticos, industriais e de segurança das forças aéreas da África do Sul e do Brasil e marcou a conclusão do programa de desenvolvimento, qualificação e certificação do A-Darter.

Nesta mesma ocasião, também ocorreu a entrega do *Data Package*, que pode ser considerado a materialização do conhecimento produzido ao longo do ciclo de desenvolvimento do projeto A-Darter. Ele é composto por todos os documentos técnicos e gerenciais elaborados ao longo do desenvolvimento, programas computacionais e dados de ensaios em laboratório e em voo (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2019).

Ainda nesta ocasião, a Armscor da África do Sul entregou simultaneamente os dois certificados de tipo à Denel Dynamics e ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial da Força Aérea Brasileira. Outro ponto importante, no tocante aos resultados, é o fato da capacidade avançada de processamento digital da A-Darter garantir o desempenho aprimorado em termos de detecção de imagem, rejeição de alvos falsos, contador eletrônico de contramedidas e orientação e controle (GIORDANI, 2019).

Todos os quatro testes finais de qualificação, realizados em 2017, com o A-Darter foram bem-sucedidos, atendendo aos rígidos requisitos de aceitação estabelecidos no início do programa. Como resultado, o A-Darter foi liberado para total uso operacional e de combate (AIRWAY, 2019).

Vale ressaltar ainda, que a tecnologia desenvolvida será usada em programas subsequentes de forma mais fácil e mais eficaz como no programa de mísseis Marlin BVR 100km+ e os programas de mísseis ar-ar de curto alcance Mongoose-3 e Cheetah de maneira muito mais rápida e mais barata do que seria, sem a tecnologia e conhecimentos obtidos com o A-Darter (GIORDANI, 2019).

Com a transferência de tecnologia, o Comando da Aeronáutica teve acesso irrestrito aos processos e às tecnologias relacionadas, bem como aos direitos de propriedade intelectual e industrial alusivos ao desenvolvimento conjunto. Dessa maneira, o A-Darter já foi integrado, qualificado e liberado nos caças ‘Saab JAS39 Gripen’ que são usados pela Força Aérea Sul Africana. Segundo representantes da empresa brasileira OPTO, a Força Aérea Brasileira agora trabalhará com a Saab para integrar de forma semelhante o míssil com o Grippen brasileiro, assim que houver recursos (OPTO, 2022)

Com o estabelecimento de um míssil A-Darter qualificado e certificado, a África do Sul e o Brasil tornaram-se parte dos poucos países selecionados do mundo (EUA, Reino Unido,

França, Alemanha, China, Rússia, Japão e Israel) com capacidade de produção de um míssil de curto alcance IIR de 5ª geração (GIORDANI, 2019).

Em termos de impactos econômicos e geração de empregos, provenientes do acordo A-Darter, no caso sul-africano, segundo dados apresentados pelo CEO da Denel Dynamics, Jan Wessels:

o programa ‘A-Darter’ oferece 200 empregos diretos (*engenheiros altamente qualificados e pessoal de apoio técnico*) dentro de ‘Denel Dynamics’, e até 1 200 empregos indiretos, por toda a base industrial sul-africana, em variados setores (DEMOCRACIA E POLÍTICA, 2011, p.1).

O programa A-Darter gerou uma leva de novos engenheiros e outros empregos de alta qualificação, não apenas na Denel Dynamics e suas contrapartes no Brasil, mas também nas 200 outras empresas aeroespaciais e de defesa locais que contribuíram para a fase de desenvolvimento. Cento e cinquenta empresas sul-africanas fizeram parte da cadeia de produção em larga escala (GIORDANI, 2019).

No tocante à possibilidade de exportação e entrada dessa tecnologia no exterior, vale mencionar que em um mercado tão lotado de Mísseis Ar-Ar de Curto Alcance, onde a integração de uma arma não-padrão pode ser um esforço difícil e caro, a venda de um novo míssil tem muitas barreiras. Todavia, é interessante notar o posicionamento do porta-voz da empresa sul-africana Denel, Joe Makhafola, que argumenta que:

O co-desenvolvimento do míssil não apenas traz as habilidades, treinamento e transferência de tecnologia necessários para o país, mas reforça a cooperação Sul-Sul iniciada pelo presidente Thabo Mbeki. Nossa estratégia industrial busca impulsionar as indústrias aeroespaciais nativas no Brasil e na África do Sul, e se encaixa na estrutura de cooperação do IBAS. Além disso, também pode ser um “lead-in” para o posicionamento de mercado do míssil em muitos países do terceiro mundo, como uma arma sem amarras políticas, devido ao seu chamado posicionamento político não-alinhado (DEFENSE INDUSTRY DAILY, 2016, p.1, grifo nosso).

Outro fator que tende a influenciar a exportação é o custo geral do desenvolvimento do programa. O A-Darter foi desenvolvido a um custo total de US\$ 254 milhões, em 10 anos, e era um projeto simples, sem o uso de componentes ou subsistemas existentes das famílias de mísseis Denel ou SIATT (anteriormente Mectron) já havia produzido. Como ponto de comparação, o desenvolvimento do AIM-9X Sidewinder (EUA) custou cerca de US\$ 850 milhões e foi uma atualização do AIM-9M existente (com reutilização de componentes e subsistemas) (GIORDANI, 2019).

Frente à apresentação do programa, é possível concluir que o sucesso do Programa A-Darter se deveu ao fato dele ter tido um desenvolvimento conjunto, com o envolvimento de uma diversidade de tecnologias e conhecimentos. Em especial na experiência sul-africana com uma sólida indústria de defesa, que já havia desenvolvido mísseis terra-ar com alta tecnologia.

Ademais, a parceria permitiu uma maior autonomia tecnológica aos dois países envolvidos, sem depender de componentes e tecnologias externas. Esta autonomia trouxe benefícios, tanto na pesquisa, desenvolvimento, como na fabricação desse aparato militar. Ademais, a possibilidade de utilização dessa tecnologia nos caças brasileiros e sul-africanos, também foi um ponto positivo, sendo um gasto a menos, principalmente na importação desse tipo de armamento de empresas do Norte.

Vale ressaltar ainda, que o projeto também trouxe benefícios para as indústrias de defesa do Brasil e da África do Sul. Um exemplo de legado do projeto foi o estabelecimento de uma fábrica no Brasil (Denel do Brasil), que além de trazer uma empresa sul-africana para atuar no território brasileiro, também estreitou as relações comerciais e fortaleceu os acordos de cooperação em defesa estabelecidos entre os dois países, abrindo possibilidades para futuros projetos conjuntos no campo de instrumentos militares (MARTIN ET AL. 2014, 32).

Por parte do detalhamento da economia política do acordo de cooperação em defesa, com o programa A-Darter, observou-se diversos aspectos econômicos e de impacto no desenvolvimento dos dois países. Seja com geração de emprego, desenvolvimento de tecnologias autônomas, investimentos e intercâmbios em instituições acadêmicas, civis e militares, e o aquecimento das bases industriais de defesa de ambos os países. E, também na formação de pessoal qualificado para o desenvolvimento de tecnologias militares.

Dessa maneira, pode-se inferir que a cooperação em defesa feita por potências regionais do Sul é um caminho importante para alavancar projetos que almejam reverter a dependência histórica na aquisição de aparatos militares do Norte. E, nesse caso, essa dependência era um dos principais problemas a serem superados pelo programa. Portanto, esse modelo de programa desenvolvido no Sul representa um importante avanço na autonomia tecnológica e militar, com o fim de fortalecer o desenvolvimento da indústria nacional.

Por fim, vale destacar que o programa ajudou a consolidar a parceria estratégica desenvolvida pelo Brasil e pela África do Sul. E, com o término de um projeto bem sucedido como esse, deixa-se um legado para futuros projetos de desenvolvimentos tecnológicos na área militar e de defesa.

Considerações finais do capítulo

Frente ao balanço feito na análise comparada sobre as trajetórias brasileira e sul-africana – tanto na dimensão da relação com o seu entorno regional, como na dimensão das relações entre as potências regionais do Sul – podemos constatar que diversos legados institucionais e

diversas iniciativas da política externa e da política de defesa foram desenvolvidas e implementadas, porém também enfrentaram desafios particulares de sustentação e manutenção, no longo prazo.

No tocante à dimensão das relações do Brasil e da África do Sul com os seus respectivos entornos regionais, vimos como no caso da África do Sul, a política regional empreendida como parte da sua Grande Estratégia panafricanista, que teve forte ênfase na reestruturação das relações com os países da África Austral e, ao mesmo tempo, numa posição propositiva da África do Sul de auxiliar em um processo de reestruturação institucional das organizações do seu entorno regional imediato, como a SADC e a SACU, deram um ganho muito importante e necessário para a fundação de uma nova África do Sul, a partir do fim do *apartheid*. A partir dos dados apresentados, é possível concluir, portanto, que a Grande Estratégia pan-africanista e a política regional advinda dela foi um movimento abraçado majoritariamente pelas elites estratégicas, no caso da África do Sul (e até relativamente com mais ênfase do que no caso brasileiro).

Ou seja, a novidade – representada por uma total reconfiguração das relações da África do Sul com a África Austral – possibilitou, por sua vez, que a África do Sul projetasse a sua voz e presença, enquanto um ator, não apenas no cenário político e nas organizações do restante do continente africano (com sua forte participação na reestruturação da OUA/UA, por exemplo), mas também no plano mais amplo das demais organizações do sistema internacional, das quais a África do Sul do *apartheid* foi severamente isolada. É nesse sentido, que podemos entender que esses elementos reforçam a existência de uma Grande Estratégia da África do Sul, com mudanças substanciais nos rumos políticos do país, interna e externamente.

Já no caso do Brasil, o principal elemento de diferenciação reside no fato de que o momento e o contexto no qual foi formulada e implementada uma Grande Estratégia do Brasil não foi totalmente consensual, em relação à mobilização e coesão de todas as elites estratégicas. Tal constatação pode ser parcialmente explicada pelo fato de que a conjuntura mudou consideravelmente, com o passar de quase dez anos, desde a redemocratização, trazendo uma nova complexidade à política doméstica, que também se refletiu na orientação e atuação externa brasileira.

Mesmo assim, o Brasil, os governos de Lula e Dilma, promoveram mudanças de grande inflexão em seu entorno regional. No caso do entorno regional imediato, a análise da trajetória permitiu mostrar como a criação da Unasul, por exemplo, foi um elemento inovador, por envolver todos os países da América do Sul, e trazer novidades como a mediação dos conflitos

políticos, avanços na cooperação política e institucional, sem a necessidade de recorrer à OEA e/ou aos EUA.

No caso do entorno regional ampliado, o Brasil também construiu um enorme esforço para ampliar a sua atuação no continente africano – que foi sustentado pela retórica dos laços históricos, mas também em diálogo com parte da burguesia nacional, que viu no continente africano, uma oportunidade de novos mercados e investimentos. Por outro lado, também fez um investimento no fortalecimento dos mecanismos de diálogo no âmbito do Atlântico Sul, com a retomada da Zopacas, os investimentos na CPLP, e outras iniciativas que foram detalhadas no capítulo 4.

CONCLUSÃO

Essa tese propôs a criar uma interlocução entre a literatura sobre potências regionais e a ideia de construção de regiões, com o objetivo geral de analisar comparativamente as trajetórias de inserção de duas potências regionais não-nucleares do Sul – o Brasil e a África do Sul – em seus respectivos entornos regionais.

Para avançar em uma compreensão aprofundado sobre como a potência regional se relaciona com a sua região, avançou-se em uma discussão sobre o conceito de Entorno Regional. No nosso entendimento, o conceito tradicional de região – por onde fluem os interesses econômicos, comerciais, políticos e a própria inserção internacional de uma potência regional – não deve se limitar apenas aos países fronteiriços. Propusemos, portanto, uma subdivisão que define que o país busca construir e se relacionar com um entorno regional imediato – formado pelos países limítrofes – e por um entorno regional ampliado – que incluem regiões que vão além dos países limítrofes, ambos dentro do escopo do conceito de entorno regional.

Dessa forma, o conceito de entorno regional não pode se resumir apenas a uma dimensão geográfica. Isso porque, tanto para aqueles Estados que definiram seu entorno regional, como no caso brasileiro – a partir dos anos 2000 –, como aqueles que não o definem oficialmente, a maneira como constroem e se relacionam com os seus entornos regionais é influenciada por mudanças, provenientes de múltiplas dimensões.

As transformações na definição do entorno regional de um Estado são, portanto, influenciadas por aspectos como as mudanças históricas e políticas, como por exemplo, as mudanças de regimes políticos, ou de modificações da ordem internacional. Elas são influenciadas pela construção retórica e simbólica dos governos de cada Estado. Também importa a maneira como é orientada a política externa e de defesa de um determinado governo (podendo adotar uma orientação mais isolacionista ou integracionista, seja cooperativa ou hegemônica, ou de menor e maior autonomia). Em suma, as diversas mudanças nessas múltiplas dimensões e escalas impactam na maneira como o Estado se define e se relaciona com o seu entorno regional.

Com isso em mente, buscamos elaborar um modelo de análise que possibilitasse a análise da trajetória de inserção e da construção dos entornos regionais por parte de potências regionais do Sul. O modelo partiu da hipótese de que a formulação e implementação de uma Grande Estratégia – entendida como uma proxy da ideia de ambição de graduação no sistema

internacional – influenciou e gera consequências que – como vimos – foram evidenciadas e identificadas na dimensão relacional das Potências Regionais do Sul com os em seus entornos regionais. Ou seja, concluímos que, de fato, a construção e a implementação de uma Grande Estratégia podem ser entendidas como uma evidência de um processo de graduação.

Ao longo da pesquisa, portanto, foi feito um esforço de aplicar conceitos muito referenciados no mundo da *policy* – Entorno Regional e Grande Estratégia – de maneira a operacionalizá-los e dar sentido analítico, para tornar possível o desenvolvimento de uma análise de trajetórias de Estados do Sul.

A operacionalização do modelo de análise foi realizada por meio da combinação do método de análise “dentro de cada caso” (*within-case analysis*), isto é, um estudo detalhado tanto da trajetória brasileira, como da trajetória sul-africana, bem como na comparação entre esses dois casos (*cross-cases*), destacando as semelhanças e diferenças, bem como os avanços e retrocessos, e buscando extrair da comparação argumentos analíticos que validassem a hipótese da pesquisa.

Diante disso, cabe retomar algumas das perguntas levantadas inicialmente para avaliarmos, o que foi possível responder e quais as lacunas ainda restaram diante dos inúmeros questionamentos das fases iniciais da pesquisa. As perguntas foram: “É possível comparar estratégias de inserção no entorno regional de diferentes potências regionais do Sul?”. “O que explica as estratégias semelhantes ou distintas de duas potências regionais?”. “O que explica o sucesso ou o fracasso das estratégias regionais?”. “Houve sucesso na implementação de uma Grande Estratégia na inserção dessas potências em seus entornos regionais?”.

Em grande medida, a extensa análise descritiva das trajetórias brasileiras e sul-africanas – conduzida e delimitada pelo modelo de análise que desenvolvemos – viabilizou a comparação das estratégias de inserção de duas potências regionais do Sul em seus entornos regionais.

Vimos ainda que – mesmo que o Brasil e a África do Sul possuíssem em comum o objetivo de redefinir o seu *status* e caminhar no sentido de sua graduação no sistema internacional – as suas estratégias de inserção em seus entornos, e a maneira como construíram a relação entre o nexos regional e global foram distintas.

O desenvolvimento da análise comparativa dos dois casos, por sua vez, nos ajudou a responder sobre o estágio de desenvolvimento e implementação de uma Grande Estratégia, nos dois países, e sobre o a inserção dessas potências em seus respectivos entornos regionais, que se tornaram viáveis a partir do terceiro momento de suas respectivas trajetórias. Como vimos, ao olhar para as categorias de análise do conceito de Grande Estratégia que adotamos, tanto o Brasil como a África do Sul reuniram as condições necessárias para a elaboração bem sucedida

de “grandes planos”, que foram acompanhados e sustentados por “grandes padrões de comportamento” e “grandes princípios”.

Por sua vez, a análise comparativa dos dois casos também possibilitou compreender os avanços, retrocessos e as dificuldades na implementação e sustentação de cada Grande Estratégia.

Ainda que o terceiro momento das duas trajetórias – marcadas pelo início do processo de redemocratização no Brasil e do fim do pós-*apartheid*, na África do Sul – tenha criado condições necessárias para que o Brasil e a África do Sul tenham ampliado sua presença em seus entornos regionais de forma mais evidente, o mesmo período (1998-2018) não consolidou suficientemente o projeto político de uma Grande Estratégia de longo prazo nos dois casos.

No caso brasileiro, para que fosse possível caminhar na direção da consolidação do Entorno Estratégico Brasileiro, por exemplo, seria necessário superar alguns elementos deficitários, implementando, de fato, uma Grande Estratégia Brasileira.

Um ponto importante para tal consolidação seria o fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos – MRE e MD – para a implementação de uma Grande Estratégia. Conforme argumenta Camargo Lima (2015), as mudanças organizacionais no Itamaraty e no Ministério da Defesa foram significativas para aumentar a interação entre ambos, mas não foram suficientes em criar uma coordenação comum de ação externa entre os dois organismos. Os principais avanços, ocorridos na base industrial de defesa e da promoção e participação em operações de paz, por exemplo, não geraram necessariamente um planejamento, formulação e implementação conjuntos dos recursos de ambas. Outro aspecto importante no que se refere às condições institucionais são os canais de comunicação. No geral, pode-se perceber que, fora a nova Comissão Mista das Indústrias de Defesa, a maior parte desses contatos ainda é informal, seja no âmbito da Divisão de Paz e Segurança Internacional, seja em consultas *ad hoc*. Porém, em momentos de divergências entre as orientações com respeito à ação externa do Brasil, a inexistência de mecanismos de cooperação institucionalizados entre os órgãos envolvidos na formulação e implementação de um projeto externo comum pode se constituir em um dos principais impedimentos à implementação de uma Grande Estratégia no Brasil (CAMARGO LIMA, 2015).

Nesse sentido, em consonância com o argumento de Camargo Lima (2015), pode-se entender que o Brasil articulou as bases de uma Grande Estratégia, principalmente por meio da confluência de uma visão estratégica de mundo, que foi viabilizada pela articulação e instrumentalização das iniciativas de cooperação e dissuasão. No entanto, essa orientação

comum não necessariamente foi institucionalizada. Ou seja, como bem pontua Camargo Lima (2015):

(...) houve interpretações compartilhadas entre vários grupos no poder, que resultaram em aproximação de suas agendas. O aumento relativo do grau de articulação e a convergência de setores com leituras similares produziu a impressão de que houve, de fato, a formulação e a implementação de uma Grande Estratégia, algo que uma análise mais atenta demonstra não ter sido enraizado nem nas burocracias, nem nos governos brasileiros do período (CAMARGO LIMA, 2015, p. 214).

Além dos limites e dificuldades, que são parte do processo de implementação de uma Grande Estratégia, deve-se ressaltar que alguns elementos foram implementados outros não. Por exemplo, a questão da autonomia tecnológica, com os acordos de transferência de tecnologia, tais como os acordos dos submarinos com a DCNS e dos caças Gripen-NG com a SAAB, foi um dos principais pontos de sucesso.

Nesse cenário, esses e outros pontos de relevância para a ampliação do Entorno Estratégico ainda necessitam passar para a fase de implementação, como alguns dos projetos estratégicos das Forças Armadas, por exemplo, que sofrem com constantes cortes, causando atrasos no desenvolvimento desses projetos estratégicos, que seriam elementos fundamentais para o reforço da dimensão dissuasória e do desenvolvimento autônomo da BID do Brasil.

Ou seja, no caso brasileiro, podemos concluir que o desenho e desenvolvimento de uma Grande Estratégia teve avanços importantes, em especial com o envolvimento do então Ministro da Defesa, Celso Amorim, na progressão das discussões conceituais – fruto de sua experiência diplomática e de sua gestão em dois ministérios centrais para a articulação de uma Grande Estratégia – o Itamaraty e o MD.

Nas dimensões dos grandes planos, o Brasil teve um avanço importante no delineamento de sua política de defesa, mas ainda carece de políticas declaratórias para a sua política externa. Para além disso, as dificuldades de canalizar as suas capacidades materiais para um projeto de desenvolvimento autônomo, diante das crises econômicas e institucionais, também geraram um esgotamento nas capacidades do governo de Rouseff de mobilizar e manter a coesão das elites estratégicas, em prol de um projeto político que favorecesse a implementação de uma Grande Estratégia.

Já na África do Sul, a análise de sua trajetória nos permitiu observar que a transição posterior ao fim do *apartheid* – sob a liderança de Nelson Mandela – foi bem sucedida e houve inicialmente uma coesão e mobilização dos governos em relação às elites estratégicas, em prol do desenvolvimento de uma Grande Estratégia sul-africana de caráter pan-africanista, que redefiniu as relações africanas e internacionais da África do Sul, terminou com o

autoisolamento do período do *apartheid* e projetou o país como um importante representante dos países africanos, seja no âmbito das organizações regionais – UA e SADC – seja no âmbito global, como nos organismos e foros da ONU, OMC, G-20, ou mesmo nas articulações e concertações interregionais – como o IBAS e BRICS.

Além disso, vale ressaltar que a elaboração e a implementação de uma Grande Estratégia dificilmente conseguiria ser bem sucedida sem o envolvimento direto da África Austral, principalmente, e do seu entorno regional ampliado, em menor escala. A relevância e a importância que os governos sul-africanos deram às iniciativas do continente africano, foram evidentes no envolvimento da África do Sul nos organismos africanos – SADC e UA –, na retórica de vinculação da estratégia diplomática sul-africana aos ideais panafricanistas, principalmente com Mbeki (e o seu discurso da Renascença Africana), além do próprio entendimento de que o desenvolvimento da África do Sul só seria possível se houvesse o desenvolvimento dos demais países do seu entorno. Ademais, essa postura vai ao encontro do que Braga (2018) aponta sobre a relevância e a organicidade que o nexos regional-global possui para o caso sul-africano:

(...) O nexos regional-global no caso sul-africano é mais orgânico, embora o reconhecimento dos vizinhos não esteja imune a críticas e contestações, principalmente por potências regionais que rivalizam com a África do Sul. O lugar estratégico da África para o projeto de inserção internacional da África do Sul ganhou contornos mais claros com as inovações institucionais capitaneadas pelo presidente Thabo Mbeki (1999-2007), principalmente com a institucionalização das perspectivas pan-africanistas com a reformulação da UA e a criação do NEPAD (BRAGA, 2018, p. 343).

É possível entender, portanto, que o desenvolvimento de uma Grande Estratégia da África do Sul foi costurado a partir de uma postura assertiva em defesa das alianças regionais e do próprio fortalecimento institucional dessas organizações, como vimos ao longo do terceiro momento da trajetória (capítulo 6). Dessa forma, pode-se argumentar que “Pretória considera o seu destino político e econômico a longo prazo como indissolavelmente ligado ao de todo o continente africano (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p.594).

Ainda assim, mesmo que a estratégia de inserção da África do Sul em seu entorno regional esteja assentada na ideia do pan-africanismo, e tenha se mantido ao longo dos diferentes governos do pós-apartheid, as próprias tensões internas do ANC se tornaram um ponto crítico para a consolidação e implementação de uma Grande Estratégia da África do Sul de forma mais institucionalizada. As disputas internas do partido, que inicialmente levaram à saída de Mbeki, formaram duas vertentes, uma mais associada ao Jacob Zuma e outra ao atual presidente Ramaphosa (2018-).

Como exposto por Westhuizen (2022)¹³⁰, a facção interna ligada à Ramaphosa entende que as crises recentes – que levaram às altas taxas de desemprego e patamares de desenvolvimento cada vez menores, com impacto direto na margem de votos recebidos pelo ANC nas eleições – são um reflexo da corrupção e da “captura” do Estado promovido pelo governo de Jacob Zuma. Por outro lado, a facção de Zuma entende que não há problemas na estrutura política sul-africana, mas sim uma falta de implementação das políticas públicas. Ou seja, o somatório das crises internas do partido, dos reduzidos orçamentos do DIRCO e DoD e da própria crise social e econômica, afetam diretamente a consolidação e manutenção das atividades externas que foram fortalecidas durante os primeiros governos do pós-*apartheid*, além de, em última instância, dificultar a implementação de uma Grande Estratégia da África do Sul.

Portanto, as tensões e cisões internas do partido da situação, o ANC (que levaram à queda de Mbeki e Zuma, ainda que este último tenha continuado como um ator relevante no interior do partido), somados às crises econômicas, política e institucional que levaram também ao impedimento do presidente Jacob Zuma, sob a alegação de captura do Estado (*state capture*) e uso de recursos públicos em benefícios próprios, criaram uma quebra entre as expectativas e a implementação de uma Grande Estratégia.

Ou seja, houve uma desconexão entre aquilo que a África do Sul possuía de capacidades materiais e aquilo que passou a ser esperado por parte dos demais países do continente africano e da comunidade internacional. Portanto, a África do Sul não conseguiu mais sustentar o mesmo protagonismo de seus anos iniciais na mediação de conflitos, na contribuição em operações de paz, precisando redimensionar e reavaliar a sua estratégia de atuação e inserção no seu entorno regional. Não houve, como no Brasil, entretanto, uma ruptura evidente, que tenha mudado os rumos da política externa e de defesa da África do Sul.

Cabe, portanto, um esforço final para indicar alguns dos avanços, legados e retrocessos sofridos no processo de implementação da Grande Estratégia formulada pelos governos do PT, no Brasil, e pelos governos do ANC desde o fim do Apartheid, na África do Sul.

Um elemento que salta aos olhos ao longo de toda a análise realizada na tese, tanto na análise “dentro de cada caso” (*within-case analysis*), como na comparação entre nossos dois casos (*cross-cases*), é a relevância de se olhar para a política doméstica e o peso que as condições necessárias para a implementação da Grande Estratégia, em especial a da vontade

¹³⁰ Van Der Westhuizen, Janis. Factionalism within the ANC and foreign policy dimensions. Apresentação feita no dia 28 de março de 2022, no IESP-UERJ.

política, possuem ao se analisar o relacionamento dos dois países com o seu entorno. E como ela demonstra particularidades para o Brasil e para a África do Sul.

Esse ponto é importante, porque ainda que muitos dos legados continuem vivos ou inativos, já não há uma externalização ou densificação tão forte da importância do relacionamento com o entorno regional, no caso do Brasil, por exemplo, onde houve uma inflexão e ruptura forte, a partir da ascensão do governo provisório de Michel Temer e, principalmente, com o governo de Bolsonaro (2019).

No caso do governo Bolsonaro, em particular, nem mesmo a política de defesa e os projetos estratégicos das Forças Armadas, que poderiam ser facilmente abraçados pelo governo dada sua embrionária conexão com os setores militares, conseguiram ser capitalizados em seus discursos e ou iniciativas, especialmente pela falta de planejamento de seu governo. Outro fator central reside na própria perda de rumo da atuação constitucional e estratégica internacional das Forças Armadas. Nozaki (2021) aponta como houve uma tendência à uma militarização da gestão pública, tendo sido crescente o número de militares cedidos para cargos civis no governo federal ao longo dos últimos anos. Em especial, no governo Bolsonaro, entre 2018 e 2020, houve um aumento de cerca de 55% na presença de militares na administração federal.

Um dos traços mais relevantes desse protagonismo dos militares¹³¹ se deu na elevação do *status* da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que recebeu como titular o Almirante Flávio Rocha e na nomeação do General Braga Netto, como ministro da Casa Civil, em 2020. Com isso, os militares passaram a ter postos privilegiados para incidir tanto sobre a relação com o Congresso, quanto para monitorar as ações do Ministério das Relações Exteriores (NOZAKI, 2021).

No caso da África do Sul, a ascensão de Ramaphosa deu continuidade às diversas orientações da política externa e de defesa da África do Sul desenvolvidas previamente. Ou seja, seu governo segue, ainda que mais timidamente, as linhas guias das políticas externas e de defesa anteriores, com uma ênfase importante na diplomacia presidencial e na valorização dos organismos regionais para solução de conflitos no continente, como é o caso da atuação do Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança da SADC nos conflitos no norte de Moçambique, que conta com a atuação do DIRCO e da SANDF, em parceria com outros países da África Austral.

¹³¹ Ver Nozaki (2021) para uma análise aprofundada sobre esse tema, no estudo sob o título de “A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?”

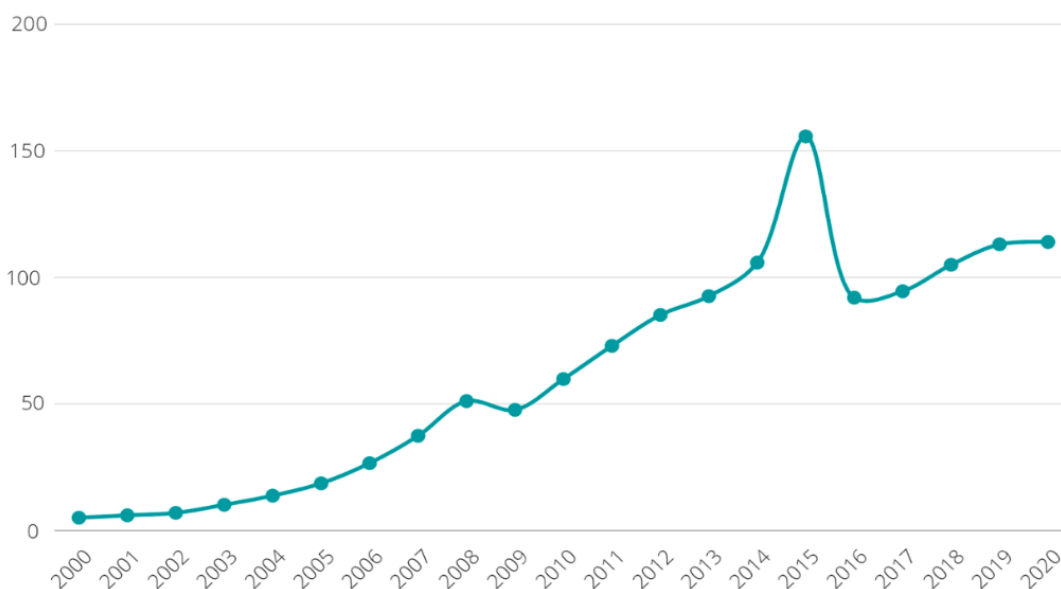
Ou seja, frente à inexistência de um partido que alcance os mesmos níveis de apoio político do partido de situação (e que consiga articular propostas novas no campo da política externa, da diplomacia e da política de defesa) a “cartilha” do ANC e a própria retórica de uma Grande Estratégia da África do Sul, acabou sendo a que mais vingou, apesar das dificuldades da implementação, por conta das crises econômicas, que reduziram em quantidade as iniciativas, apesar de não terem sido completamente eliminadas.

Importa salientar também alguns temas de pesquisa futura sugeridos pelos resultados apresentados na tese, entre eles temas transversais que merecem um aprofundamento. Um desses temas é relativo à presença de potências extrarregionais no entorno regional. Como essa presença impacta o relacionamento e a inserção regional do Brasil e da África do Sul? E, nesse sentido, uma especial atenção precisaria ser dada à ascensão da China e a intensificação das suas relações comerciais, advinda de suas empresas e dos financiamentos milionários em projetos de cooperação e infraestrutura. Se no ano 2000, as exportações chinesas representavam um valor de 5,01 bilhões de dólares, 20 anos depois, alcançou os 113,96 bilhões de dólares, tendo o pico de 155,70 bilhões de dólares em 2015. No comparativo com os EUA, a balança comercial chinesa ultrapassou a estadunidenses para o continente africano, em 2008 (ver Gráfico 19).

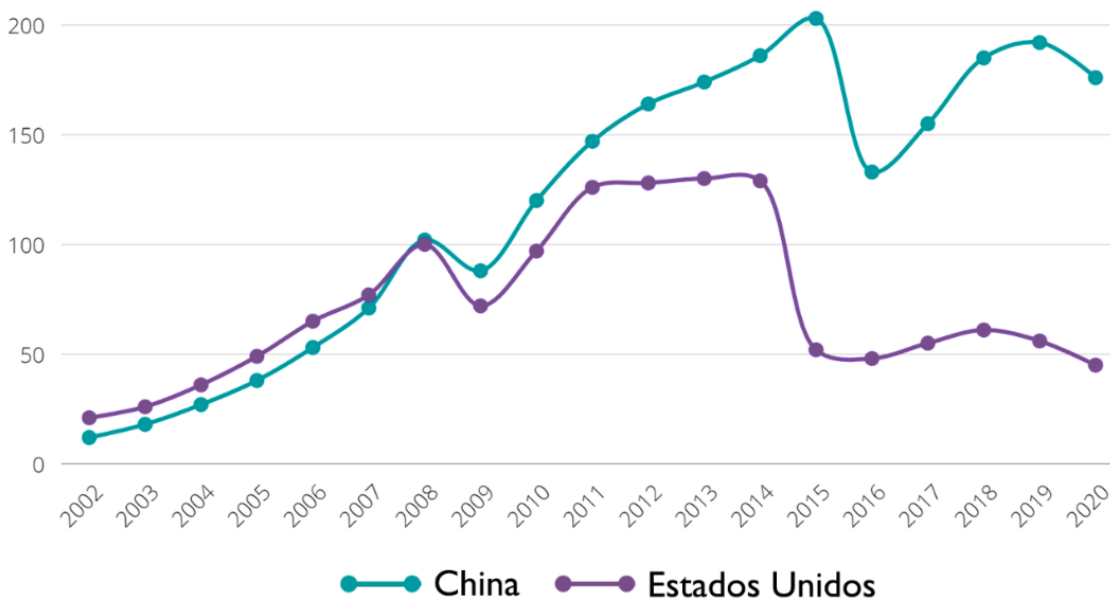
Gráfico 19 - Evolução da projeção econômica chinesa no continente africano

Evolução da projeção econômica chinesa no continente africano

Exportações chinesas para o continente africano, em bilhões de dólares, entre 2000 e 2020



Balança comercial da China e dos EUA com o continente africano, em bilhões de dólares, entre 2002 e 2020



Fonte: O autor, 2022. A partir de dados da China-Africa Research Initiative, 2022.

Outro tema importante que merece investigação futura é o legado que esse movimento de elaboração de uma Grande Estratégia no Brasil e na África do Sul deixou para as suas respectivas políticas de defesa, políticas externas e a sua institucionalidade em geral. E como isso é percebido nos governos que sucederam o recorte temporal da tese?

No caso Brasil, em especial, a ruptura institucional que levou ao impeachment de Dilma Rousseff, trouxe ao poder um período de transição, com o Governo Temer, que em pouco tempo já marcou diversas mudanças na orientação da política externa e da política de defesa brasileira, ainda que muitas das iniciativas e políticas públicas tenham se mantido, com escala, escopo e prioridades diferentes. E, posteriormente, com a vitória e o governo de Bolsonaro foi outra inflexão, que gerou uma nova conjuntura crítica doméstica, que levanta novas variáveis para se avaliar o quanto os legados construídos no terceiro momento da trajetória brasileira poderão persistir. Há, portanto, uma ampla agenda de pesquisa a ser levar a frente nesse sentido.

Por outro lado, no caso sul-africano, outras questões devem ser ponderadas e levadas adiantes, para entender quais serão os rumos dos legados e das políticas públicas – construídas ao longo do terceiro momento de sua trajetória – frente às tensões internas do partido e a progressiva perda de representatividade do partido, que teve uma queda de patamares de 75% dos votos nas eleições nacionais, em 2004, para pouco mais de 50% nas eleições nacionais de 2019 (WESTHUIZEN, 2022).

Podemos concluir também que a implementação de uma Grande Estratégia carece de uma maior transparência e clareza conceitual por parte dos governos de cada potência regional, visto que quando o Estado possui uma Grande Estratégia bem definida, combinando os diversos elementos e condições que apresentamos, a mesma tem potencial de criar um legado prospectivo, ou seja, serve de um guia para uma ação externa coesa do país e, também, um legado retrospectivo, na medida em que permite ao governo utilizá-la como mecanismo de prestação de contas de suas ações à sociedade, além de um instrumento para evitar repetir erros passados de sua trajetória.

Se é no contexto democrático em que as condições para o desenvolvimento e implementação de uma Grande Estratégia se torna mais viável, como vimos nos dois casos estudados, urge que se fortaleçam as instituições democráticas, a fim de conter as agendas de governos ultrarreacionários que apenas reforçam a exclusão das minorias e das camadas sociais mais desfavorecidas da sociedade. Porque mesmo que seja possível produzir uma Grande Estratégia em um contexto antidemocrático e/ou autoritário, se ela é assentada na exclusão legal de parte da sociedade – como vimos com o regime do *apartheid* – ou se é gestada por um governo que reprime movimentos políticos de contestação ao regime e produz um crescimento econômico sem contrapartida à sociedade – como no caso da ditadura civil-militar brasileira – nunca será possível gerar legados para um desenvolvimento autônomo e que alcance mais amplamente os diversos setores da sociedade.

O longo esforço de desenvolvimento e pesquisa dessa tese logrou, portanto, de maneira inovadora em trazer para a discussão acadêmica da Ciência Política e das Relações Internacionais, tanto do ponto de vista metodológico, como analítico, conceitos presentes nas retóricas e documentos do mundo da *policy*, como o de Entorno Regional e o de Grande Estratégia.

O conceito de Entorno Regional ganhou nessa tese uma robustez conceitual, apontando para especificidades da dimensão do poder e da agência política. Ou seja, demonstramos a importância de olhar para a construção de região das potências regionais do Sul, a partir de uma ideia de reconstrução das trajetórias de inserção no Entorno Regional. Com isso, foi proposto que, para analisar o Entorno Regional, é preciso levar em conta tanto a dimensão da localização geográfica, como também a dimensão simbólica do poder e da agência, além da dimensão política, com atenção às mudanças de governos e regimes e para a relevância da vontade política e dos agentes da política doméstica.

Já em relação ao conceito de Grande Estratégia, foi possível nessa pesquisa romper com a clássica ideia da exclusividade de uso do conceito para grandes potências do Norte, ao demonstrarmos a frutífera aplicação do conceito de Grande Estratégia dos Estados do Sul, para analisarmos a atuação e inserção de potências regionais em seus entornos regionais. O uso desse conceito ocorreu por entendermos que a construção e a implementação de uma grande estratégia funcionam como uma *proxy*, ou evidências, do processo de graduação das potências regionais no sistema internacional. Nesse sentido, orientou-se o uso do conceito a fim de evitar as clássicas confusões interpretativas que foram listadas nos capítulos conceituais, tendo como ponto de partida estudos que buscaram renovar os debates sobre o conceito. No entanto, tais estudos não haviam logrado em propor modelos analíticos voltados aos estudos de caso de países localizados no Sul. Com a construção do modelo de análise dessa tese, abrimos a possibilidade de aplicação do conceito para análises intracaso e, também, para as análises comparativas de potências regionais do Sul.

Os resultados das análises dos estudos de casos e da comparação intracaso, desenvolvidas ao longo dessa tese – com a análise descritiva das trajetórias brasileira e sul-africana – possuem uma importância incidência política, ao contribuir para o entendimento aprofundado da história e do relacionamento da África do Sul com o seu entorno, que podem servir para pensar e gerar políticas públicas inspiradas no contexto sul-africano, e que podem ser adaptadas ao contexto sul-americano. Ademais, a análise comparativa também permite olhar para as semelhanças e diferenças das trajetórias brasileira e sul-africana, possibilitando a análise de elementos empíricos que ilustrem as dificuldades e o sucesso de iniciativas em prol da

construção e da implementação de uma estratégia autônoma de inserção internacional. Olhar para os possíveis acertos e equívocos também se torna um exercício e fonte fundamental para que tomadores de decisão articulem novas iniciativas e políticas públicas que deem ênfase nessa estratégia mais autônoma. Portanto, as “trajetórias que se encontram” são representadas tanto no aprofundamento das relações do Brasil e da África do Sul, que mesmo com distintas trajetórias e um histórico de afastamento, no passado, tornaram-se hoje parceiros estratégicos, mas também no registro documental – empírico, metodológico e analítico – desenvolvido e registrado ao longo das páginas dessa tese.

REFERÊNCIAS

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Técnica Brasileira - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: abc.gov.br/zopacas/Cursos.aspx. Acesso em: 2 jul. 2021.

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Gestão da Cooperação Sul-Sul de 2000 à 2014*. 2014. Disponível em www.abc.gov.br/Gestao/CooperacaoSulSul. Acesso em: 1 jul. 2021.

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cotton 4 + Togo: Uma parceria de sucesso*. Brasília: ABC, 2016. 100 p. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1056>. Acesso em: 8 jun. 2021

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Modalidades de Cooperação Técnica*. 2021a. Disponível em <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/ModalidadesCooperacaoTecnica>. Acesso em: 5 jun. 2021.

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *África – Execução Financeira (2000 - 2014)*. 2021b. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>. Acesso em: 5 jun. 2021.

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4*. 2021c. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cotton4>. Acesso em: 5 jun. 2021

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Pesquisa de Projetos*. 2021d. Disponível em <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>. Acesso em: 8 jul. 2021.

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *África – Por Segmento de Cooperação (2000-2014)*. 2021e. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>. Acesso em: 8 jul. 2021.

Abdenur, A. E. Can the BRICS Cooperate in International Security? *International Organisations Research Journal*, v.12, n. 3, p. 73 - 93.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Organizadores: Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes. – Brasília: Ipea, 2014a.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. de. 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. Brasília, 2014b. p. 5-21. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 fev. 2019.

ACÁCIO, I.D. P. Por que Bolsonaro não utiliza os militares para missões de policiamento? Rio de Janeiro: Horizontes ao Sul, 2021. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/por-que-bolsonaro-nao-utiliza-os-militares-para-missões-de-policiamento>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ADEBAJO, A. South Africa and Nigeria in Africa: an axis of virtue? In: ADEDEJI, A.; ADEBAJO, A.; LANDSBERG, C. *South Africa in Africa: the post-apartheid era*. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, p. 213-235, 2007.

ADESG - Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra; *A Amazônia Azul*. Disponível em: <http://www.adesg.net.br/noticias/amazoniaazul>. Acesso em: 10 jan. 2021.

AFRICA, S. Human Security in South Africa. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 37, n. 1, p. 178-189, may, 2015. Disponível em: https://upjournals.up.ac.za/index.php/strategic_review/article/view/219/170. Acesso em: 20 maio 2021.

AFRICA, S. South African National Defence Force as an ‘instrument of foreign policy’: theory and praxis, 1994–2019. In: REDDY, Vasu; THUYNSMA, Heather. *The undiscovered country: Essays in honour of Maxi Schoeman*. Pretoria: Institute of Security Studies. 2019

ÁFRICA DO SUL. *South African Defence Related Industries White Paper*. 1999a. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/south-african-defence-related-industries-white-paper>. Acesso em: 3 maio 2021.

ÁFRICA DO SUL. *White Paper on South African Participation in International Peace Missions*. 1999b. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/peacemissions1.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

ÁFRICA DO SUL. *Election Resources on the Internet: Republic of South Africa General Election Results Lookup*. 2009. Disponível em: <http://electionresources.org/za/provinces.php?election=2009>. Acesso em: 19 mar. 2021.

ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO). *White Paper final draft: ‘Building a Better World: the diplomacy of Ubuntu*. 2011. Disponível em: <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=148482>. Acesso em: 2 abr. 2021.

ÁFRICA DO SUL. *Written submission by the Deputy Minister of International Relations and Cooperation, Mr Marius Fransman, on the occasion of a Roundtable Discussion on “South Africa’s Second Tenure in the UN Security Council: Promoting the African Agenda*. 2012. UNISA, Pretoria. Disponível em: <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2012/un0203.html>. Acesso em: 2 abr. 2021.

ÁFRICA DO SUL. *Minister Nosiviwe Mapisa-Nqakula: Defence and Military Veterans Dept Budget Vote 2017/18*. Introduction of the debate on the Defence and Military Veterans Budget Vote 2017 in the National Assembly, Cape Town, 2017. Disponível em <https://www.gov.za/speeches/minister-nosiviwe-mapisa-nqakula-defence-and-military-veterans-dept-budget-vote-201718-25>. Acesso em: 10 dez. 2021

ÁFRICA DO SUL. *African Renaissance and International Co-operation Fund Act 51 of 2000*. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/african-renaissance-and-international-co-operation-fund-act>. Acesso em: 3 mar. 2021.

ÁFRICA DO SUL. *African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF)*. 2021b. Disponível em: <https://nationalgovernment.co.za/units/view/197/african-renaissance-and-international-cooperation-fund-arf#:~:text=The%20vision%20of%20the%20African,a%20better%20world%20for%20all> . Acesso em: 5 mar. 2021.

ÁFRICA DO SUL. [Constituição (1996)] *The Constitution of the Republic of South Africa*. Pretoria: South African Government. 2022. Disponível em: <http://www.gov.za/DOCUMENTS/CONSTITUTION/constitution-republic-south-africa-1996-1>. Acesso em: 7 mar. 2022

AFRICA LEADERSHIP FORUM. *The Kampala Document: Towards a Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*. Kampala. 2011. Disponível em: <http://www.africleadership.org>. Acesso em: 5 maio 2021.

AFRICAN NATIONAL CONGRESS (ANC). *Policy Documents. 2021*. Disponível em: <https://www.anc1912.org.za/policy-documents/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

AFRICAN PEER REVIEW MECHANISM (APRM). *About the APRM*. Disponível em: <https://www.aprm-au.org/page-about/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

AFRICAN UNION DEVELOPMENT AGENCY (AUDA-NEPAD). *About us*. 2021. Disponível em: https://www.nepad.org/microsite/who-we-are-0#about_us. Acesso em: 11 mar. 2021.

AGÊNCIA BRASIL. Projeto com estratégia de defesa do Brasil é aprovado na Câmara dos Deputados. 2013. Disponível em <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-12/projeto-com-estrategia-de-defesa-do-brasil-e-aprovado-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 10 dez. 2021

AGUILAR, S. L. C. *Relações militares no Cone Sul: da rivalidade à cooperação na área de segurança*. 405 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, São Paulo, 2009.

AGUILAR, S. L. C. Atlântico Sul: As Relações do Brasil com os Países Africanos no Campo da Segurança e Defesa. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. ISSN 2238-6262. v.2, n.4, Jul-Dez 2013, p.49-71, 2013.

AGUILAR, S. L. C. A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*. v. 3, n. 2, p. 113-141, 2015.

AHWIRENG- OBENG, F.; MCGOWAN, P. Partner or Hegemon? South Africa in Africa: Part One, *Journal of Contemporary African Studies*, v. 16, n.1, p.5-38, 1998.

AIRWAY. Futuro Míssil da FAB, A-Darter conclui fase de testes. Disponível em: <https://airway.uol.com.br/futuro-missil-da-fab-a-darter-conclui-fase-de-testes>. Acesso em: 20 nov. 2019.

AKPURU-AJA, A. The State and the Military: perspectives on Nigeria-USA Military cooperation. *Strategic Analysis*, v. 27, n. 2, pp. 250-262, 2003.

ALBUQUERQUE, J. L. C. Fronteiras e identidades em movimento: fluxos migratórios e disputa de poder na fronteira Paraguai-Brasil. *Cadernos CERU*. v.19, n. 1 (2008). São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: www.revistas.usp.br/ceru/article/view/11843/13620. Acesso em: 15 dez. 2017.

ALDEN, C.; LE PERE, G. South Africa's post-apartheid foreign policy: from reconciliation to ambiguity? *Review of African Political Economy*, v.31, n. 100, p. 283-297, 2003.

ALENCASTRE, Amílcar. *O Brasil, a África e o Atlântico Sul*. 1. Ed. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Paralelo: 1980.

ALENCASTRO, L. F. de. As três eras do Atlântico Sul. *Revista USP*, [S. l.], n. 123, p. 13-28, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/165099>. Acesso em: 14 fev. 2021.

ALEXANDER, M. *The provinces and 'homelands' of South Africa before 1996*. 2021. Disponível em: <https://southafrica-info.com/infographics/provinces-homelands-south-africa-1996>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ALHAIS, Alexandra. O Atlântico Sul, Portugal e o conceito estratégico de defesa nacional. CEDIS Working Paper. *Direito, Segurança e Democracia*, nº 51. Coimbra: fevereiro de 2017.

ALJAZEERA. *South Africa to send 400 soldiers to CAR*. 2013. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2013/01/06/south-africa-to-send-400-soldiers-to-car>. Acesso em: 20 maio 2021.

ALMEIDA, Eugénio Costa; BERNARDINO, Luís Manuel Brás. Uma reflexão estratégica sobre a segurança e defesa em Angola e a intervenção no contexto regional subsaariano. *Revista Militar*, nº 2532, p. 45-67, 2013.

ALMEIDA, P. R. de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. bras. polít. int*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 dez. 2021.

ALSINA JR, J. P. S. A esfinge e o tridente: Rio-Branco, Grande Estratégia e o programa de reaparelhamento naval (1904-1910) na primeira República. 2014. 432f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ALVES, V. C. Ilusão desfeita: a "aliança especial" Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 151-177, 2005. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2019.

ALVES, A. C. Brazil–Africa Technical Co-Operation: Structure, Achievements and Challenges. *Policy Briefing: Global Powers and Africa Programme*, n. 69, p.1-4, 2013.

ALVES, L. P. *A política externa (in)dependente em três tempos: autonomia e crise nos governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Rousseff*. 2018. 246f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

AMORIM, C. Ser radical é tomar as coisas. *Carta Capital*, 2011. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/blogs/escrevinhador/2011/5/2/celso-amorim-ser-radical-tomar-as-coisas-38537.html/>. Acesso em: 23 de julho de 2019.

AMORIM, C. *Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro*. Conferência do Ministro da Defesa na abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 27 de novembro. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/download/3782/3086>. Acesso em: 5 maio 2021.

AMORIM, C. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão, 2016, São Paulo: UNESP, 2016.

ANC. 1994. *Foreign Policy in a New Democratic South Africa* (ANC: Johannesburg, 1994)

ANDRADE, I. O; RAMALHO, A. J. R.; FRANCO, L. G. A. *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul: Soberania, Vigilância e Defesa das Águas Jurisdicionais Brasileiras*. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2019. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9101/1/td_2452.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

APOLLO, L. Estratégia da África do Sul pós-Apartheid como líder regional da SADC pós-Apartheid. *Conjuntura Global*, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 478-494, set./dez. 2015. Disponível

ASANTE, S. K. B.; CHANAIWA, D. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, A.; WONDJI, C. *História Geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010. pp. 873-896.

ASCOM-MD - ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA). *Projetos Estratégicos*. Brasília: Ministério da Defesa. 2015. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ASIWAJU, A. BACH, D. *Transfrontier Regionalism. The Revival of Regional Integration in Africa*. 1. ed. Ibadan: Institute of African Studies (IFRA). 1999.

ASSIS, A. C. de O. Amazônia azul: o patrimônio da geopolítica brasileira no mar? 72 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba. 2016.

ASUELIME, L. E. The Pros of South Africa's Membership of BRICS: A Re-appraisal. *Journal of African Union Studies*, v. 7, n. 1, p. 129-150, 2018. 2018.

AZEVEDO, N. G. de. Deslocamentos e continuidades no discurso Lula de cooperação internacional para África. 2017. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

BALZACQ, T., DOMBROWSKI, P.; REICH, S. Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay. *Security Studies*, v. 28, n.1, pp.1-29, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636412.2018.1508631>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BAMIDELE, O. The Challengers of Peacekeeping in Africa: A Revisit. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 35, n. 2, p. 117-142, nov. 2013. Disponível em: https://upjournals.up.ac.za/index.php/strategic_review/article/view/126/86. Acesso em: 19 maio 2021.

BANCO MUNDIAL; IPEA. *Ponte Sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul Para o Crescimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

BANCO MUNDIAL. *GDP (current US\$) - South Africa*. 2021a. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?contextual=default&end=2017&locations=ZA&start=1998&view=chart>. Acesso em: 14 maio 2021.

BANCO MUNDIAL. *GDP (current US\$) - South Africa - Brazil*. 2021b. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZA-BR>. Acesso em: mai. 2022.

BANCO MUNDIAL. Labor force, total - South Africa, Brazil. 2022. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?contextual=population-and-labor&end=2017&locations=ZA-BR&start=1998&view=chart>. Acesso em: mai. 2022.

BARBER, J. B.; BARRETT, J. *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security 1945-1988*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BARBOSA, L. C. P.; PEREIRA, A. D. O Atlântico Sul no contexto das Relações Brasil-África. *Revista Século XXI*, v. 3, n. 1, p. 59-77. 2012. Disponível em: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1836/113>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BARROS, T. Cooperação Sul-Sul Brasileira: O Caso do “Cotton 4 + Togo”. 2020. Disponível em: <https://www.doisniveis.com/america/america-do-sul/cooperacao-sul-sul-brasileira-o-caso-do-cotton-4-togo>. Acesso em: 2 fev. 2021.

- BATISTA, T. J. *Potências Regionais e Segurança Internacional: o caso do Brasil na América do Sul*. 2017. 106f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- BELLUCCI, B. Altos e Baixos na África Austral. In: Curso de Formação em Política Internacional. Frati, Mila (org.), São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 165-183, 2007.
- BERKOWITZ, B. (2003). *The new face of war: how war will be fought in the 21st century*. New York: The Free Press, 2003.
- BERRIDGE, G.R. *South Africa, the Colonial Powers and African Defence: The Rise and Fall of the White Entente, 1948–60*. 1ed. Basingstoke: Palgrave Books. 1992.
- BERRINGER, T.; BELASQUES, B. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. *Rev. Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 151-173, 2020. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1078>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- BIELINSKI, D. A Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul: gênese e encontros. Observatório da África; IREL/UNB. Brasília. 2013. Disponível em: <https://observatoriodafrica.wordpress.com/2013/01/29/a-zona-de-paz-e-cooperacao-no-atlantico-sul-genese-e-encontros>. Acesso em: 8 fev. 2017
- BLAKE, R. Entrevista concedida no dia 18 de outubro de 2020 [online]. 2020.
- BOHLER-MULLER, N. *Nuanced Balancing Act: South Africa's National and International Interests and its 'African Agenda'*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2012. Disponível em: <http://repository.hsrc.ac.za/bitstream/handle/20.500.11910/2972/7725.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- BOND, P., GARCIA, A. Introduction, in BOND e GARCIA (Eds.). *BRICS, an anti-capitalist critique*. Johannesburg: Jacana Media. 1.ed. 2015.
- BORGES, A. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. *BIB*, São Paulo, n. 63, pp. 45-59, p. 2007.
- BOWMAN, L. *Politics in Rhodesia: white power in an African state*. 1 ed. Massachusetts: Harvard University Press, 1973.
- BRAGA, J. G. S. Dilma Rousseff e a Política Externa brasileira: Diplomacia presidencial na Unasul e no Brics. 2017. 81f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Economia, UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, Uberlândia, 2017.

BRAGA, P. R. S. *Potências regionais por uma nova ordem? A política externa de Brasil e África do Sul no campo dos direitos humanos*. 2014. 422f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudo Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BRAGA, P. R. S. *A Rede de Ativismo Transnacional Contra o Apartheid na África do Sul*. 2010. 286f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BRAGA, P. R. S. Inserção internacional de potências regionais: Brasil e África do Sul em perspectiva comparada. In: XXXVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu. *Anais...*Caxambu: [s.n.], 2014. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt29-1/9111-insercao-internacional-de-potencias-regionais-brasil-e-africa-do-sul-em-perspectiva-comparada/file>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRAGA, R; OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas*. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula Da Silva, na cerimônia de instalação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/21-03-2003-disc-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerim-de-instalacao-da-secr-especial-de-politicas.pdf/view>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante sessão especial da 91ª Conferência Internacional do Trabalho – OIT. Brasília: Presidência da República, 2003b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/02-06-2003-discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-sessao-especial-da-91a-conferencia-internacional.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 5.484, DE 30 DE JUNHO DE 2005. Política de Defesa Nacional. Brasília: *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 1º. 7 .2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. 1. Ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008a.

BRASIL. Decreto n. 6. 703 de 18 de dezembro de 2008. *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2008b.

BRASIL. *Brasília sedia o III Fórum de Mulheres IBAS (Índia, Brasil e África do Sul)*. 2010a. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2010/04/not_ibas_encontro. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Brasil 2022: trabalhos preparatórios*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010b. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/secretaria-de-assuntos-estrategicos/brasil-2022-trabalhos-preparatorios/@@download/file/Brasil_2022_volume2.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. *Brasília: Ministério da Defesa*. 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa*. 2012b. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf> Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Presidência da República. 2012c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2012_2015/lei/Lei12.593-2012.pdf%3E. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. LEI Nº 13.187, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2015 - Institui o Dia Nacional da Amazônia Azul. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13187.htm. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRAUDE, W; THANDRAYAN, P; SIDIROPOULOS, E. *Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case*. International Development Research Centre (IDRC). 2008.

BRICS. *Third BRICS Summit – Sanya Declaration*. 2011. Disponível em: <http://brics2016.gov.in/upload/uploadfiles/files/3rd.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRICS. *Fourth BRICS Summit – Delhi Declaration*. 2012. Disponível em: <http://brics2016.gov.in/upload/files/document/57566ddcc42a94th.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRICS. *Fifth BRICS Summit – eThekweni Declaration*. 2013. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRICS. *Sixth BRICS Summit: Fortaleza Declaration*. BRICS Information Centre, University of Toronto, 2014. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715?leaders.html>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRICS. *Seventh BRICS Summit: Ufa Declaration*. BRICS Information Centre, University of Toronto, 2015. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRICS. *Eigth BRICS Summit: Goa Declaration*. BRICS Information Centre, University of Toronto, 2016. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go.html>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRICS. *Nineth BRICS Summit: Xiamen Declaration*. BRICS Information Centre, University of Toronto, 2017. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>. Acesso em: 7 fev. 2021.

BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. J.B.M. Hertzog. Encyclopedia Britannica, 30 Mar. 2021. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/J-B-M-Hertzog>. Acesso: 13 jan. 2021.

BRITES, P.; PADILHA, Y. A DIPLOMACIA DE PRESTÍGIO NA ÁFRICA DO SUL DE NELSON MANDELA (1994-1999). *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, v.2, n.3, p.156-176, jan. jun. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/72629/43656>. Acesso em 5 fev. 2021.

BROOKS, S.; WOHLFORTH, W. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016

BROZOSKI, F. P. de C. *A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional*. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BRUNEAU, T. C. 2016. As Relações Civis-Militares em Portugal: O Longo Processo para o Controle Civil e a Eficácia Militar. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 427-448, 2016.

BULLERJAHN, M. O Ingresso da África do Sul nos BRICS: A Reinserção de uma Potência Média Africana Frente a um Contexto Multipolar Modulável. 2018. 69f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

BUTTS, Kent Hughes; THOMAS, Paul. *The geopolitics of Southern Africa Boulder*. 1. ed. London: Westview Press, 1986.

CABRAL, L. Cooperação Brasil-África Para o Desenvolvimento: Caracterização, Tendências e Desafios. *Textos CINDES*, n. 26: 39 p, 2011.

CAIXETA, M.; SUYAMA, B. (2016). A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios: Defesa e Segurança. *Informativo Setorial*. Observatório Brasil e o Sul. Disponível em: <https://www.obs.org.br/cooperacao/853-a-cooperacao-sul-sul-na-agenda-dos-ministerios-defesa-e-seguranca>. Acesso em: 10 jan. 2022

CALDAS, A. de O. A ZOPACAS e o Brasil: o discurso e as práticas brasileiras na iniciativa de paz e cooperação do Atlântico Sul. Brasília. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 4.379, de 17 de setembro 2002. Promulga o Tratado sobre as Relações de Parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 fev. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4379-17-setembro-2002-478143-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 12 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso de Elimar Máximo Damasceno. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=209.2.52.O&nuQuarto=82&nuOrador=3&nuInsercao=20&dtHorarioQuarto=16:42&sgFaseSessao=OD&Data=07/10/2004&txApelido=ELIMAR%20M%20C3%81XIMO%20DAMASCENO,%20PRONA-SP>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto Legislativo, nº784, de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-784-8-julho-2005-537755-exposicaodemotivos-142007-pl.html>. Acesso em: 20 nov. 2021

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso de José Genoíno. Brasília, 2008a. Disponível em: www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=167.2.53.O&nuQuarto=40&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:57&sgFaseSessao=GE&Data=10/07/2008&txApelido=JOSÉ%20GENOÍNO,%20PT-SP. Acesso em: 12 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso de José Genoíno. Brasília: 2008b. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=105.2.53.O&nuQuarto=46&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:15&sgFaseSessao=GE&Data=19/05/2008&txApelido=JOS%20C3%89%20GENO%20C3%8DNNO,%20PT-SP>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso de Edmilson Valentim. Brasília: 2008c. Disponível: <http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=006.2.53.O&nuQuarto=26&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=09:50&sgFaseSessao=BC&Data=14/02/2008&txApelido=EDMILSON%20VALENTIM,%20PCDOB-RJ>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Orçamento da União - LOA - Lei orçamentária anual*. 2021. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CAMARGO LIMA, R. A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa. 257 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, São Paulo. 2015.

CAMPBELL, H. J.: Between statecentred and people-centred Pan-Africanism. In: CHACHAGE, C.; CASSAM, A. (org). *Africa's Liberation: The Legacy of Nyerere*. 1. ed. Kampala: Dakar: Pambazuka Press. 2010. pp.44-60.

CAMPBELL, H. The Military Defeat of the South Africans in Angola. *Monthly Review*, v. 64, n. 11, Apr. 2013. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2013/04/01/the-military-defeat-of-the-south-africans-in-angola/>. Acesso em: 2 fev. 2021.

CARDOSO, N. C.; OTAVIO, A. O Papel Da União Africana Na Estabilização Do Burundi. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 11, n.20, p. 89-114, 2015.

CARNEIRO, A. C. F. *Programa SisgAAz*. Diretoria-Geral do Material da Marinha do Brasil (DGePEM). Seminário sobre o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: www.defesaareanaval.com.br/seminario-sobre-sistema-de-gerenciamento-da-amazonia-azul-sisgaaz/. Acesso em: 2 fev. 2021.

CARVALHO, G. O. A cooperação internacional em defesa no entorno estratégico brasileiro no governo Lula da Silva: uma eficiente ferramenta para a política externa? 2018. 134f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CARVALHO, J. R.; NUNES, R. C. A Zopacas no Contexto da Geopolítica do Atlântico Sul: História e Desafios Atuais. Porto Alegre: *Revista Perspectiva*, v. 7, n. 13, p. 83-102, ago. / set. 2014.

CARVALHO, P.; GONÇALVES, F. C. O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do século XXI. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p.222-248, dez. 2016.

CARVALHO, R. G. A "Amazônia Azul". São Paulo: Folha de São Paulo, 11 maio de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1105200509.htm>. Acesso em: 6 fev. 2021.

CASTRO, João Augusto de Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista de informação legislativa*, v. 8, n. 31, p. 37-52, jul./set., 1971.

CASTRO, T. de. *O Mar, Enfoque Geopolítico*. A Defesa Nacional, n. 708, 1983.

CASTRO, T. de. *Geopolítica: Princípios, Meios e Fins*. 1.ed. Biblioteca do Exército Editora: Rio de Janeiro, 1999.

CASTRO, T. de. *Atlântico Sul: Geopolítica e geoestratégia*. 1.ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS (CEA). *A Constelação de Estados da África Austral: uma nova ofensiva estratégica sul-africana na região*. Maputo: CEDIMO, 1980.

CEPIK, M. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, n.1, p. 1-19, 2001.

CEPIK, M.; SCHNEIDER, L. Defesa e Segurança na África do Sul Contemporânea. In: VIZENTINI, Paulo; PEREIRA, Analucia [org]. *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, Brasília, 2010.

CHANAIWA, D.; ASANTE, S. O Pan-Africanismo e a Integração Regional. In MAZRUI, A.; WONDJI, C. (org.) *História Geral da África - VIII: África desde 1935*, Brasília: UNESCO, 2010, pp. 873-896.

CHANAIWA, D.; KODJO, E. Pan-Africanismo e libertação. In MAZRUI, A.; WONDJI, C. (org.) *História Geral da África - VIII: África desde 1935*, Brasília: UNESCO, 2010, pp. 897-924.

CHEVALIER, H. *ProSavana: o projeto que enfrentou resistência de camponeses em Moçambique e no Brasil*. Conexão Lusófona, nov. 2018. Disponível em <https://www.conexaolusofona.org/prosavana-o-projeto-que-enfrentou-resistencia-de-camponeses-em-mocambique-e-no-brasil/>. Acesso em: 8 jul. 2021.

CHINA-AFRICA RESEARCH INITIATIVE. *Data: China-Africa Trade*. Baltimore: John Hopkins, 2022. Disponível em: www.sais-cari.org/data-china-africa-trade. Acesso em: 1 abr. 2022.

CHIRORO, B. South Africa: Optimising the currency of soft power in the international arena. *Briefing No. 79*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012. Disponível em: <https://media.africaportal.org/documents/No-79.-Optimising-the-currency-of-soft-power-in-the-international-Arena.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CHUTER, D. *Defence Transformation: a Short Guide to the Issues*. Pretoria: Institute for Security Studies. 2000

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Pesquisa do Proantar identifica bactérias com ação anticancerígena. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/assuntos/noticias/pesquisa-do-dia/pesquisa-do-proantar-identifica-bacterias-com-acao-anticancerigena>. Acesso em: 3 jul. 2021.

COCK, J. The Role of Violence in Current State Security Strategies, In: M. Swilling, *Views on the South African State*. Pretoria: Human Sciences Research Council. 1 ed. 1990

COLLIER, R.B; COLLIER, D. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. 1. Ed. Princeton University Press, 1991.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. Requerimento da comissão de relações exteriores e defesa nacional, nº 44, de 2008. Senado Federal, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4220047>. Acesso em: 20 set. 2019.

CONING, C.; LOTZE, W. South Africa. In A. J. Bellamy; P. D. Williams. *Providing peacekeepers: The politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions*. Oxford: Oxford University Press. 2013.

CONTEL, F. B. *Conceitos de região e regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização da saúde*. Saúde e Sociedade, v. 24, n. 2, pp. 447-460, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015000200005>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. *Atlântico Sul terá sua primeira reunião*. Brasília: Edição do Correio Braziliense de 8 de junho de 1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/437103/PS%20Sarney%2087-90%20viagens%20-%2000097.pdf?sequence=1>; Acesso: 05 fev. 2017.

COSTA, C. M. da. *Cooperação Técnica Brasil-África no governo Dilma Rousseff – expansão ou retração?* 2015. 25f. Artigo (Especialização em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

COSTA, M. G. da. *O Atlântico Sul na reconfiguração do entorno estratégico brasileiro / Murilo Gomes da Costa*. 2018. 136f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2018.

COSTA, WANDERLEY MESSIAS DA. *Projeção do Brasil no atlântico sul: geopolítica e estratégia*. *Revista USP*, nº.95, p.9-22, set./ out. / nov. 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/9839>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COUTINHO, I. C. *O Papel da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) para o Fortalecimento do Entorno Estratégico Brasileiro: da Criação à Revitalização (1986-2014)*. 2014. 102f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

COUTINHO, I. C. *A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa do Brasil: O Atlântico Sul como Espaço Estratégico*. 238 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. 2017.

COUTO E SILVA, G. do. *Geopolítica do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

COUTO, J. A. C. *A quem interessa a desmilitarização do Atlântico Sul?* *Revista Marítima*, Rio de Janeiro, n. 119, s/p, 1999.

COUNTRY ECONOMY. GDP - Gross Domestic Product. 2022. Disponível em: <https://countryeconomy.com/gdp>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CRUZ, L. A. P. *“A guerra já chegou entre nós!”: o cotidiano de Aracaju durante a guerra submarina (1942/1945)*. 232 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Bahia, Salvador. 2012.

D'ARAÚJO, M. C. *Acordo Militar Brasil-Estados Unidos (1952)*. Verbete do Portal eletrônico da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

DAVENPORT, T.; SAUNDERS, C. *South Africa: A Modern History*. 5. ed. London: Palgrave Macmillan. 2000.

DAVIS, S. B. *A Brotherhood of Arms: Brazil-United States Military Relations, 1945-1977*. Niwot: University Press of Colorado, 1996.

DECUADRA, D. E. R. *Geopolítica, Política Externa e pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)*. 174 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

DEFENCE WEB. *CAR delegation visits SANDF as questions asked about Operation Vimbizela*. 2017. Disponível em: <https://www.defenceweb.co.za/joint/diplomacy-a-peace/car-delegation-visits-sandf-as-questions-asked-about-operation-vimbizela/>. Acesso em: 20 maio 2021.

DEFENCE WEB. *Operation Copper extension to cost R154 million*. 2020. Disponível em: <https://www.defenceweb.co.za/featured/operation-copper-extension-to-cost-r154-million/>. Acesso em: 19 maio 2021.

DEFENSE INDUSTRY DAILY. *South Africa and Brazil to develop A-Darter SRAAM*. New England, 2016. Disponível em <https://www.defenseindustrydaily.com/south-africa-brazil-to-develop-adarter-sraam-03286/#more-3286>, Acesso: 25 nov. 2019

DEGAUT, K., 2017, Brasil, um país em busca de uma Grande Estratégia. *Relatório de Conjuntura*, nº1, p.10. Brasília: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. 2017.

DEMOCRACIA E POLÍTICA. *A Visita De Mercadante à África do Sul na isão da Denel*. Disponível em: <http://democraciapolitica.blogspot.com/2011/10/africa-do-sul-e-brasil-parceiros-no.html>. Acesso em: 15 nov. 2019.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU. *Data*. Disponível em: peacekeeping.un.org/en/data. Acesso em: 20 maio 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2002–03)*. 2003. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20022003>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2003–04)*. 2004. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20032004>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2004–05)*. 2005. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report->. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report (2005–06)*. 2006. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20052006>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2006–07)*. 2007. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20062007>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2007–08)*. 2008. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20072008-0>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2008–09)*. 2009. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20082009>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2009–10)*. 2010. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20092010>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2010–11)*. 2011. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20102011>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2011–12)*. 2012. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/defence-annualreport1112a.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2012–13)*. 2013. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/defenceannualreport2013fulldoc.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual Report (2013–14)*. 2014. Disponível em: <http://www.DoD.mil.za/documents/annualreports/DoD%20Annual%20Report%202014.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual report (2014–15)*. 2015. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-defence-annual-report-20142015-7-oct-2015-0000>. Acesso em: 28 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual report (2015–16)*. 2016. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201610/dodannualreport2015-2016-rgb.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual report (2016–17)*. 2017. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-military-veterans-annual-report-201617-24-oct-2017-0000>. Acesso em: 25 mar. 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). *Annual report (2017–18)*. 2018. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/department-military-veterans-annual-report-20172018-16-oct-2018-0000>. Acesso em: 25 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2002/03*. 2003. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/department/report_2002-2003/p3_80-139.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual Financial Statements. 2003 – 2004. 2004a. Disponível em:
http://www.dirco.gov.za/department/report_2003-2004/financial.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2003/04. 2004b. Disponível em:
http://www.dirco.gov.za/department/report_2003-2004/part1.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2004/05. 2005a. Disponível em:
http://www.dirco.gov.za/department/report_2004-2005/report04-05.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Cape Town ministerial communiqué, India–Brazil–South Africa Dialogue Forum. 2005b.
 Disponível em: <http://www.dirco.gov.za/docs/2005/ibsa0311.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2005/06. 2006a. Disponível em:
http://www.dirco.gov.za/department/report_2005-2006/report1-49.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual report of the African Renaissance and International Co-Operation Fund (2005 – 2006). 2006b. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/department/report_2005-2006/african_renaissance.pdf . Acesso em: 5 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2006/07. 2007a. Disponível em:
http://www.dirco.gov.za/department/report_2006-2007/annual%20report.%20pg%2065-209.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
Annual report of the African Renaissance and International Co-Operation Fund (2006 – 2007). 2007b . Disponível em: http://www.dirco.gov.za/department/report_2006-2007/arf%20report.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
 2007c. *Address by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of South Africa, Dr Nkosazana Dlamini Zuma at the Launch of the IBSA Women's Forum, Johannesburg, 14 October 2007.* Disponível em: <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2007/dzum1014.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO).
 2007d. *New Delhi Ministerial Communiqué 2007 of India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum.* Disponível em: <http://www.dirco.gov.za/docs/2007/ibsa0717a.htm>. Acesso em: 2 abr. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2007/08*. 2008a. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2007-2008/annualreport07-08.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual report of the African Renaissance and International Co-Operation Fund (2007 – 2008)*. 2008b. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2007-2008/arffinancials.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs - 2008/09*. 2009a. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2008-2009/part%20i.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual report of the African Renaissance and International Co-Operation Fund (2008 – 2009)*. 2009b. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2008-2009/annualreportarffinal08-09.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2009/10*. 2010. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2009-2010/annualreport2009-2010.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2010/11*. 2011. Disponível em: <http://www.dirco.gov.za/departament/report-2010-2011/annual-report-2011-part1.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2011/12*. 2012. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2011-2012/annual_report_2011-2012.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2012/13*. 2013. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2012_2013/annual_report_2012_2013.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2013/14*. 2014. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/annual_report_2013-2014/annual_report_2013-2014.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2014/15*. 2015. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/annual_report_2014_2015/annual_report_body2014_2015.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2015/16*. 2016. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2015_2016/annual_report%202015_2016.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2016/17*. 2017. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2016-2017/annual_report2016_2017.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *Annual Report of the Department of Foreign Affairs – 2017/18*. 2018. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/report_2017-2018/annual_report2017_2018.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *About the department*. 2020a. Disponível em: <http://www.dirco.gov.za/departament/index.html>. Acesso em: 25 fev. 2021.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *BRICS to deliver for SA, Cape Argus, by Minister Naledi Pandor*. 2020b. Disponível em: www.dirco.gov.za/docs/2020/brics1120.htm. Acesso em: 3 fev. 2021

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *An Overview of NEPAD*. 2021a. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/au.NEPAD/NEPAD_overview.htm. Acesso em: 10/03/2021

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). *African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF) Strategic Plans and Annual Performance Plans*. 2021b. Disponível em: http://www.dirco.gov.za/departament/african_renaissance/index.htm. Acesso em: 9 mar. 2021.

DEPARTMENT OF SOCIAL DEVELOPMENT (DSD). *Batho Pele*. 2020. Disponível em: <https://www.dsd.gov.za/index.php/about/batho-pele>. Acesso em: 1 abr. 2021.

DESTRADI, S. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 36, n. 4, p.903-930, Oct. 2010.
DIALLO, A. Renascimento Africano e Desenvolvimento. *Conjuntura Austral*, v. 2, n. 6, p. 92-120, 2011.

DIKO, N; SEMPIJJA, N. Does participation in BRICS foster South-South cooperation? Brazil, South Africa, and the Global South, *Journal of Contemporary African Studies*, v. 39, n.1, p. 151-167, 2020.

DISA (DIGITAL INNOVATION SOUTH AFRICA). Bantu Authorities Act, Act No 68 of 1951. Pretoria, 1951. Disponível em: disa.ukzn.ac.za/leg19510615028020068. Acesso em: 2 fev. 2021.

DODDS, K. Geógrafos del Atlántico Sur: el pensamiento geopolítico argentino y la política del tratado del Atlántico Sur (OTAS). *Geopolítica*. Buenos Aires, n. 52, v.10, p. 30-41, 1994.

DÖPCKE, W. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African development. *Rev. Bra. Pol. Int.*, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100006>. Acesso em: 4 abr. 2021.

DÖPCKE, W. Sai a Organização de Unidade Africana – entra a União Africana: novas encenações do continentalismo africano. *Meridiano 47*, n. 28-29, p. 1-4, 2002. Disponível em: Acesso em: 8 fev. 2021.

DÖPCKE, W. Uma nova política exterior depois do apartheid? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 - 1998. *Revista brasileira de política internacional.*, v. 41, n.1, jun. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/7wQxskTrr9nFdsSnnLmC4pt/?lang=pt#>. Acesso em: 2 fev. 2021.

DU TOIT, P. *South Africa's Brittle Peace: The Problem of Post-Settlement Violence*. New York: Palgrave, 2001.

DUARTE, R. S. COSTA, M. G. da., 2022. A cooperação internacional brasileira em defesa como indutor de inovações. In AMORIM, O.; AZEVEDO, F (org). *Estudos de defesa Inovação, estratégia e desenvolvimento industrial*. Rio de Janeiro: FGV. 1 ed. 2022

DUARTE, R. S. *The Politics behind Aid and Cooperation Norms: Critical Reflections on the Normative Role of Brazil and the United Kingdom*. Lanham: Rowman and Littlefield. 1 ed. 2019.

DUBOW, S. *South Africa's Racist Founding Father was Also a Human Rights Pioneer*. NY: New York Times. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/05/18/opinion/jan-smuts-south-africa.html>. Acesso em: 14 out 2021.

E-GLOBAL NOTÍCIAS. *Africanos mobilizam-se contra o Franco CFA*. Lisboa: 2017. Disponível em: <https://e-global.pt/noticias/mundo/africa-subsaariana/africanos-mobilizam-se-contra-o-franco-cfa/>. Acesso: 15 Set 2021.

ELLIS, S.; SECHABA, T. *Comrades Against Apartheid: The ANC and the South African Communist Party in Exile*. Bloomington: Indiana University Press, 214p. 1992. em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/45391/27567>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ENAIFOGHE, A. South Africa's Politics of Regional Integration in SADC and its Socio-economic Implications. *Journal of African Foreign Affairs*, v. 6, n. 1, pp. 85-105, 2019. Disponível em: <https://journals-co-za.uplib.idm.oclc.org/doi/pdf/10.31920/2056-5658/2019/v6n1a5>. Acesso em: 4 fev. 2021.

ENGELBRECHT, L. *A Guide to the SANDF*, Unpublished Manuscript. Johannesburg, 2007. Disponível em: <https://www.defenceweb.co.za/wp-content/uploads/Repository/A-Guide-to-the-SANDF/A-guide-to-the-SANDF-chapter-2-Legislation.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ESTERHUYSE, A. Human Security and the Conceptualisation of South African Defence: Time for a Reappraisal. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 38, n. 1, p. 29-49, may 2016. Disponível em:

[https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol%2038\(1\)/esterhuyse-pp-29-49.zp89600.pdf](https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol%2038(1)/esterhuyse-pp-29-49.zp89600.pdf). Acesso em: 20 mai 2019.

ESTERHUYSE, A. The domestic deployment of the military in a democratic South Africa: Time for a debate. *African Security Review*, v. 28, n.1, p.3-18, 2019.

EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM).

Regional Organizations in Africa. Bruxelas, 2022. Disponível em:

<https://indd.adobe.com/view/f49ac87d-7aa3-4cf7-822e-841d674bbc92>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FABRICIUS, P. *Has the African Growth and Opportunity Act worked too well for South Africa?* 2014. Pretória: Institute for Security Studies. Disponível em:

<https://issafrica.org/amp/iss-today/has-the-african-growth-and-opportunity-act-worked-too-well-for-south-africa>. Acesso em: 3 abr. 2021.

FAGBAYIBO, B. Flexibility arrangements in the African Union: a way out of the integration conundrum?. *Africa Review*, v. 8, n. 2, p.156–170, june, 2016. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1080/09744053.2016.1186870>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FARIA, C. A.; NOGUEIRA J. L.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, v. 55, n. 1, p.173-220, 2012.

FERNANDES, A. S. Path dependence e os Estudos Históricos Comparados. *BIB*, São Paulo, n° 53, pp. 79-102, 2002. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-53/533-path-dependence-e-os-estudos-historicos-comparados/file>. Acesso em: 25 jan. 2021.

FERNANDES, L.; GARCIA, A; CRUZ, P; WILLEMSSENS, C. O Brasil, África do Sul e o míssil A-DARTER: uma experiência Sul-Sul de transferência de tecnologia? Núcleo de Sistemas de Inovação e Governança do Desenvolvimento. BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. Setembro, 2013.

FERREIRA, F. R. G. *Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. 1 ed. Brasília: FUNAG. 2009.

FIORI, J. L. “O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI”. In: SADER, E. (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 1ª edição, 2013.

FLEMES, D.; WOJCZEWSKI, T. *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. GIGA Working Papers, Hamburg, n. 121, p.1-35, Feb. 2010.

FLEMES, D. Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, D (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham: Ashgate, 2010.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef. Alianzas externas en armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad Latinoamericana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v.10, n. 1, pp. 1-13.

FLORES, M. C. *A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais*. Política e Estratégia, São Paulo, v. 2, n. 1, 1984 apud RIBERIO LUIS, Camila Cristina. A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18, n. 1, p. 153-172, jan / jun 2012b.

FOLHA DE SÃO PAULO. *O que a Decisão do Brasil Muda*, 17 de agosto de 2013. Disponível em: f.i.uol.com.br/folha/mercado/images/1024957.jpeg. Acesso em: 5 jul. 2021.

FONSECA JR, Gelson. BRICS: notas e questões. In: FUNAG. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.13-30

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. Angola, Brasil e FAO assinam acordo de Cooperação Sul-Sul. 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/news/story/pt/item/212953/icode/>. Acesso em: em 14 de jan. 2021.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). Evento marca encerramento do ciclo de desenvolvimento do projeto A-Darter. 2019. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/34702>. Acesso em: 5 nov. 2021

FRANKEL, Philip H. *Pretoria's Praetorians: Civil-Military Relations in South Africa*. New York, Cambridge University Press, 1985.

FRANKEL, Philip H. *Soldiers in a storm: The armed forces in South Africa's democratic transition*. Boulder: Westview Press, 2000.

FUKUDA-PARR, S.; MESSINEO, C. '*Human Security: A Critical Review of the Literature*', Leuven: Centre for Research on Peace and Development, Working Paper n. 11, 2012.

GADDIS, J. L. *What Is Grand Strategy?*. Karl Von De Heyden Distinguished Lecture, North Carolina: Duke University Sanford School of Public Policy, 2008.

GARCIA, T. R. *After Brazil's Summer of Fire, the Militarization of the Amazon Remains*. Washington, DC: Foreign Policy, 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/11/19/militarization-amazon-legacy-brazil-forest-fire-bolsonaro/>. Acesso em: 16 jan. 2022.

GELDENHUYS, D. *The Diplomacy of Isolation: South African Foreign Policy Making*. 1. ed. Johannesburg: Macmillan South Africa. 1984.

GELDENHUYS, D. The Idea-driven Foreign Policy of a Regional Power: The Case of South Africa. In: REGIONAL POWERS NETWORK (RPN) CONFERENCE. German Institute of Global and Area Studies, Hamburg: [s.n]. 25. p, 2008.

GELDENHUYS, D. The weak domestic base of South Africa's good global citizenship. *South African Journal of International Affairs*, v.22, n. 4, pp.411–428, 2015.

GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the Social Sciences*. 1. Ed. London: MIT Press, 2005.

GIELOW, I. *Primeiro caça Gripen da Força Aérea chega ao Brasil de navio*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/primeiro-caca-gripen-da-forca-aerea-chega-ao-brasil-de-navio.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2021.

GIORDANI, Evandro. A-Darter, o AAM da FAB e da SAAF. Disponível em: <https://www.cavok.com.br/blog/a-darter-o-aam-da-fab-e-da-saaf/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

GOVERNMENT COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEM (GCIS). 2009. *Visits to foreign countries by the President in 2008*. Disponível em http://dev.absol.co.za/gcis_content/leaders/visits/former_pres/2008.htm and http://dev.absol.co.za/gcis_content/leaders/visits/former_pres/2009.htm. Acesso em: 2 abr. 2021

GRAHAM, S. Gold star or bottom of the class: Is South Africa a good international citizen? *South African Journal of International Affairs*, v.15, n.1, pp. 87–97, 2008.
Gray, C. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. 1. Ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GREGORY, D. 1982: Regional transformation and Industrial Revolution: a geography of the Yorkshire woollen industry. London: Macmillan and Minneapolis: University of Minnesota Press

GREGORY, D.; JOHNSTON, R.; PRATT, G.; WATTS, M.; WHATMORE, S. *Dictionary of human geography*. 5ª ed. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

GRIMM, S. *South Africa as a Development Partner in Africa*. European Development Cooperation to 2020 (EDC2020). 2011. Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/EDC2020_Policy_Brief_No_11_-_South_Africa_as_a_Development_Partner_in_Africa_v3.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

GRIMSEY, M; MURRAY, W.; “Introduction: On Strategy”. In BERNSTEIN, A. H.; KNOX, M.; MURRAY W. *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. 1. Ed. New York: Cambridge University Press, 1994.

GRISSOM, A. The Future of Military Innovation Studies, *Journal of Strategic Studies*, v. 29, n. 5, pp. 905–934, 2006.

GROVE, E. 'Naval Cooperation in the South Atlantic', *African Defence Review*, n. 20, pp. 48-52, 1994.

GRUNDY, Kenneth W. *The Militarization of South African Politics*. Indiana University Press, Bloomington, 1986.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. The Brazilian geopolitical strategy for the South Atlantic. *Tensões Mundiais / World Tensions*, Ceará, v. 12 n. 22, p. 295-322, jan. / jun. 2016.

GUIMARÃES, S. P. (org.). *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: CNPq/IPRI/MRE.1996.

GUIMARÃES, S. P. *África do Sul: visões brasileiras*. Brasília: IPRI - Funag. 1 ed., 2000.
 GWARADZIMBA, F. *Mozambique: The Revolution Under Fire*, 1. Ed. London: Zed Books, 1984.

GWARADZIMBA, F. SADCC and the Future of Southern African Regionalism. *Issue: A Journal of Opinion*, v. 21, n. 1/2, pp. 51–59, 1993.

HALL, P; TAYLOR, R. C. “Political Science and The Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936- 957, 1996.

HAMANN, E. P. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? *Cadernos Adenauer*, v.17, n. 4, p. 95-110.

HAMANN, E. P.; MUGGAH, R. (Org). *A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional*. Brasília: Instituto Igarapé. 2013.

HAMILL, J. South Africa's image problem in Africa, *Adelphi Series*, v, 56: n. 463, p. 47-78, 2016.

HAMILL, J. *Africa's Lost Leader: South Africa's Continental Role Since Apartheid*. New York, USA: Routledge, for the International Institute for Strategic Studies (IISS). 2018

HANLON, J. *Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*.

HART, B. H. L. *As Grandes Guerras da História*. São Paulo: Ibrasa, 2005.

HEINECKEN, L. *South Africa's Post-Apartheid Military: Lost in Transition and Transformation*. New York: Springer. 1 ed. 181p. 2020.

HEINECKEN, L.; FERREIRA, R. ‘Fighting for peace’: The experiences of South African military personnel in peace operations in Africa (Part II). *African Security Review*, v. 21, n2, p. 36–49, 2012.

HERZ, M. Regionalismo no campo da segurança latino-americana e sul-americana. IN: Escola Superior de Guerra. *Evolução e perspectivas futuras de questões de Defesa*. 2015. Rio de Janeiro: [s.n].

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política exterior do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política internacional*. v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HUFBAUER, G.; Schott, J.; Elliot, K.; Oegg; B. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3. ed. Washington, DC:Peterson Institute For International Economics, 2009.

HURRELL, Andrew. Rising powers and the emerging global order. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds.). *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University, 2014. p. 80-94

HUSAR, J. *Framing Foreign in India, Brazil and South Africa*. 1 ed. Paris: Springer. 2016

HYAM, R. *The Failure of South African Expansion 1908- 1948*. 1. ed. Londres: Palgrave Macmillan. 1972.

IKENBERRY, J. *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*. University of Pennsylvania, 1994.

INDIA, BRAZIL AND SOUTH AFRICA (IBSA) FUND. *Overview of Project Portfolio*. 2018. Disponível em: www.ibsa-trilateral.org/images/IBSA_Fund_Report_2018.pdf. Acesso em: 5 maio 2021.

INDIA, BRAZIL AND SOUTH AFRICA (IBSA) FUND. *Project Portfolio Overview*. 2013. Disponível em: <https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/2020/07/IBSA-Report-2013.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.

INSTITUTO RIO BRANCO. *Breve história do CPCD e do CACD*. 2022. Disponível em <http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/breve-historia-do-cpcd-e-do-cacd>. Acesso em: 10 jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2005-2009*. Brasília: IPEA; ABC, 2010, 78 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2010*. Brasília: IPEA; ABC, 2013, 126 p.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*. 1ed. Abingdon: Routledge. 2022.

ITAMARATY. *V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) – Declaração de Tshwane – 18/10/2011*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas-declaracao-de-tshwane-18-10-2011. Acesso em: 3 jul. 2021.

ITAMARATY. *Cúpulas anteriores*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019. Disponível em: brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/cupulas-anteriores. Acesso em: 5 jul. 2021

ITAMARATY. *IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2021a. Disponível em: antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas. Acesso em: 6 jul. 2021.

JAGUARIBE, H. *Reflexões sobre o Atlântico Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

JAMINE, E. B. *A Integração Regional na África Austral: Obstáculos e Oportunidades (1980 - 2008)*. 2009. 199f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas”, Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo, 2009.

JAMINE, E. B. A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL: OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES (1980-2008). 2009. 199 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

JANE'S. *South Africa's Country Profile*. 2004.

JANE'S. *South Africa's Country Profile*. 2009.

JID - Junta Interamericana de Defesa. Resumo Histórico. Washington: JID, 2021. Disponível em: www.jid.org/?page_id=2312&lang=pt. Acesso em: 4 jan. 2021.

JOHNS, L. A Critical Evaluation of the Concept of Human Security. E-International Relations, jul. 2014. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2014/07/05/a-critical-evaluation-of-the-concept-of-human-security/>. Acesso em: 29 maio 2021.

JONGUR, U.D. *An Evaluation of Implementation of the Abuja Treaty and the African Integration Process (2002-2012)*. Zaria: Ahmadu Bello University. 2004.

JORDAAN, E. South African defence policy: the rationale and impact of the SANDF's primary role and conventional force design, *Defence Studies*, v. 18, n. 2, p. 188-206, abr. 2018.

JOSÉ, J. *A política Externa de Angola: Novos Regionalismos e Relações Bilaterais e com o Brasil*. 291 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2011.

KALABA, M. *Bodies of Conflict or Part of the Bigger Picture?* 2008. Disponível em: http://www.tips.org.za/files/Bodies_of_Conflict_or_Part_of_the_Bigger_Picture_M_Kalaba.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

KATO, J. "Institutions and Rationality: Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Political Science*, v26, n. 4, p.553-582, 1996.

KENKEL, K. M. Peacekeeping Contributor Profile: Brazil. Australia: Providing for Peacekeeping. 2018. Disponível em: <https://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-brazil/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

KENNAN, G. Foreign aid as a national policy. *Proceedings of the Academy of Political Science*, v. 30, n. 3, pp.175-83, 1971.

KENNEDY, P. *Grand Strategies in War and Peace*. 1. Ed. New Haven: Yale University Press. 1991.

KILLINGRAY, D. Rights, Land, and Labour: Black British Critics of South African Policies Before 1948, *Journal of Southern African Studies*, v.35, n.2, p.375-398, 2009.

KI-ZERBO, J. *História da África negra - Volume I*. 2ª ed. Paris: Europa-América, LTDA. 1972.

- KRASNER, S. Sovereignty: an institutional perspective. In: CAPORASO, James A. *The elusive State: international and comparative perspectives*. Newbury Park, CA: Sage, 1989. p. 69-96.
- KRASNER, S. An Orienting Principle for Foreign Policy. *Policy Review*, n. 163, 2010.
- LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press. 1 ed. 2007.
- LANDSBERG, C. Continuity and Change in the Foreign Policies of the Mbeki and Zuma Governments. *Africa Insight*, v. 41, n.4, p. 1-16, 2012.
- LANDSBERG, C. A política externa do Governo Jacob Zuma: associação ou dissociação? *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.1, n.1, p.79-108, 2012.
- LANDSBERG, C. Thabo Mbeki as African pantheon: claiming the 21st century for global Africa. *Brazilian Journal of African Studies*, v. 4, n. 7, p. 9-25, 2019.
- LAYNE, C. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. New York: Cornell University Press, 2006.
- LEAL RINALDI, A.; PECEQUILO, C. S. The Contemporary World Order, BRICS and the R2P Principle: The Cases of Brazil and China (2005/2017). *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 105, p. 3-28, jan. 2021.
- LEGADO BRASIL. Província petrolífera do pré-sal. 2014. Disponível em: legado.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2014/07/brasilpresal.jpg/. Acesso em: 25 jan. 2021.
- LEITE, A. C. C; CAVALCANTE, T. F. 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, pp. 343-370, 2016.
- LESSA, A.C. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-1979) *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IPRI, v. 38, n. 1, p. 24-39, 1995.
- LEVI, M. “A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis”. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. 2. Ed. Nova York: Cambridge University Press, 1997, 494p.
- LIBERTI, S. Camponeses moçambicanos derrotam o agronegócio. *Le Monde Diplomatique - Brasil*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/camponeses-mocambicanos-derrotam-o-agronegocio/>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- LIKOTI, J. F. The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War? *International Peacekeeping*, v.14, n.2, p. 251–263, mar. 2007
- LIMA, M. R. S. de.; MILANI, Carlos et al. *Atlas da política brasileira de defesa*. 1ª Edição. Cidade Autônoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017.

LIMA, M. R S de; MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, v. 93, n.3, p. 585-605, 2017.

LIMA, M. R. S de.; PINHEIRO, L. Between Autonomy and Dependence: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review.*, v. 12, n. 3, p.1-22, 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Rev. bras. polít. int., Brasília*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LIMA, R. A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2015.

LIND, W. S. Understanding Fourth Generation War, *Military Review*, v. 84, n. 5, September/October, pp. 12-16, 2004.
London: James Currey, 1986.

LOPES, D. B., SALIBA, A. T. A doutrina da Responsabilidade ao Proteger (RwP). Guia de Fontes em Ajuda Humanitária. Médicos sem fronteiras. 2016. Disponível em https://guiadefontes.msf.org.br/doutrina-da-responsabilidade-ao-proteger-rwp/#_ftn1. Acesso em: 1 jan. 2022.

LOPEZ, L. R. *História do Século XX. 1.ed.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

MABERA, F. The Peacemaking-Peacebuilding-Development Nexus: Marrying South Africa's Peace Diplomacy and Development Agenda. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 38 n. 2, 2016.

MACHADO, F.S. Estratégia Nacional de Desenvolvimentos das Atividades Espaciais do Brasil: Justificativas, Requisitos e componentes. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2014.

MACLAY, Jeffrey D., Matthew Potter, Robert R. Scott, e Matthew W. Sibley. *The Fourth Fleet: A Tool of U.S. Engagement in the Americas*. P. Center for Strategic and International Studies, February de 2009.

MADISE, D; ISIKE, C. Ubuntu diplomacy: Broadening soft power in an African context. *J Public Affairs*, v. 20, n. 2097, 2020.

MAKGETLANENG, S. Does South Africa Still Need the Southern African Customs Union in the Advancement of its Long-Term Strategic Interests in Southern Africa and Africa?. *Africa Insight*, v.43, n. 2, 2013.

MAKOKERA, C.G. 2015. South African economic diplomacy: engaging the private sector and parastatals. *South African Institute of Security Studies*. 2015. Disponível em: <https://issafrica.org/research/papers/south-african-economic-diplomacy-engaging-the-private-sector-and-parastatals>. Acesso em: 14 maio 2021.

MANDELA, N. *No Easy Walk to Freedom*. Portsmouth: Heinemann African Writers Series. 1. ed. 1973.

MANDELA, N. *The Struggle Is My Life*. New York: Pathfinder, 1986.

MANDELA, N. *South Africa's Future Foreign Policy*. *Foreign Affairs*, nov./dec. 1993. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-africa/1993-12-01/south-africas-future-foreign-policy>. Acesso em: 3 fev. 2021.

MAPA, D. M. A África na política externa do governo Lula: fortalecimento do diálogo Sul-Sul. In: XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, julho, 2011. São Paulo. *Anais...São Paulo*: [s.n.], 2011, p.1-16.

MAPAURE, C. Reinvigorating African Values for SADC: The Relevance of Traditional African Philosophy of Law in a Globalizing World of Competing Perspectives, *SADC Law Journal*, v.7, p. 149–173, jun. 2011.

MAPUVA, J.; MUYENGWA-MAPUVA, L. The SADC regional bloc: What challenges and prospects for regional integration?. *Law democr. Dev.*, Cape Town , v. 18, p. 22-36, 2014 . Disponível em: http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-49072014000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 jun. 2021.

MARCELINO, H; MORGADO, M. L. Contribuição da cooperação brasileira na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação em África – o caso de Angola. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), 2015. Disponível em: https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Estudo_de_caso_SAN_em_Angola.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

MARIM, D. C. Brasil, África do Sul e Índia dão início ao G3. *Estadão*. 2003. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-africa-do-sul-e-india-dao-inicio-ao-g3,20030606p18923>.<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-africa-do-sul-e-india-dao-inicio-ao-g3,20030606p18923>. Acesso em: 4 mar. 2021.

MARINE REGIONS. *Marine Gazetteer Placedetails*. 2022. Disponível em: <https://www.marineregions.org/gazetteer.php?p=details&id=49116>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MARINHA DO BRASIL. *Programa Nuclear da Marinha*. São Paulo: Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo, 2021a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/ctmsp/programa-nuclear-da-marinha>. Acesso em: 3 mar. 2021

MARINHA DO BRASIL. *Programas Estratégicos*. Brasília: Ministério da Defesa, 2021b. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MARINHA DO BRASIL. SisGAAz: Proteção e Monitoramento das Águas Jurisdicionais Brasileiras. Brasília: Ministério da Defesa, 2021c. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sisgaaz-protecao-e-monitoramento-das-aguas-jurisdicionais-brasileiras>. Acesso em: 6 jul. 2021.

MARINHA DO BRASIL. NPo Alte Maximiano. Brasília: Ministério da Defesa - Diretoria de Hidrografia e Navegação, 2021d. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dhn/?q=pt-br/gnho/maximiano>. Acesso em: 4 jun. 2021.

MARINHA DO BRASIL. *Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR)*. Brasília: Ministério da Defesa, 2021e. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/proantar/sobre>. Acesso em: 3 fev. 2021.

MARITINI, P. Bolsonaro participa de lançamento do submarino Humaitá em Itaguaí, no RJ. Rio de Janeiro: CNN, 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/12/11/bolsonaro-participa-de-lancamento-do-submarino-humaita-em-itaguaui-no-rj>. Acesso em: 5 jul. 2021.

MARTEL, W. *Grand strategy in theory and practice: the need for an effective American foreign policy*. 1. Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MARTINS, M. et al. “Cooperação ou dominação? A política externa do governo Lula para a África.”. *Tensões Mundiais*, v. 10, n. 18-19, pp. 125-143, 2014.

MARX, Anthony W. *Lessons of struggle: south african internal opposition, 1960-1990*. New York: Oxford University Press, 1992.

MASTERS, L. South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy Making and the Role of the President. *Politeia*, [S. l.], v. 36, n. 1, pp. 1-21, 2017.

MASTERS, L. South Africa's post-apartheid foreign policy making and the role of the president. *Politeia*, v. 36, n. 1, pp. 1 -21, 2017.

MATHEWS, K. Renaissance of Pan-Africanism, the African Union. *India International Centre Quarterly*, v. 31, n. 4, 2005.

MATLOSA, K. *Electoral System, Stability and Democratic Governance in Southern Africa: A Case Study of Lesotho*. Garborone: SADC/EU Conference Proceedings Report. 1999.

MATLOSA, K. ‘Lesotho after 1998 Elections: What Went Wrong?’, *Southern African Economist*, v.11, No.12, pp.6–10, 1998.

MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MATTOS, C. de M. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

MATTOS, C. de M. O Atlântico Sul: sua importância estratégica. *A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, v.6, n.688, 1983.

MATTOS, L. F. *Antártica e o pensamento geopolítico brasileiro*. In: Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Ed. Luzes - Comunicação, Arte & Cultura, 2015, 816. Disponível em: p.ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/193/2017/05/ANAIS-EBERI-1-2014.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

MAVIMBELA, V. 'The African Renaissance: A Workable Dream, Roundtable Discussion', Johannesburg: Foundation for Global Dialogue, *Occasional Paper*, nº. 17, 1998.

MBEKI, T. *'The African Renaissance, South Africa and the World'*, speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University, Japan, 9 April, 1998. Disponível em <https://archive.unu.edu/unupress/mbeki.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MCCANN JR, F. D. *The Brazilian-American Alliance, 1937–1945*. 1. Ed. Princeton: Princeton University Press, 1975.

MCGREGOR, A. South African Military Disaster in the Central African Republic: Part One – The Rebel Offensive. *Terrorism Monitor*, v.9, n.7, p. 1-4, 2013.

MENDONÇA, F. A. P; MIYAMOTO, S. A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979). *Século XXI*, Porto Alegre, v. 2, nº2, jul-dez 2011.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Acordo comercial entre MERCOSUL e África Austral entra em vigor*. 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/acordo-comercial-entre-mercosul-e-africa-austral-entra-em-vigor/>. Acesso em: 4 abr. 2021.

MIGUEL, S. L. C. *Amazônia Azul: novas fronteiras*. 1. Ed, Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2013.

MILANI, C. R. S; CARVALHO, T. C.O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Revista Estudos Internacionais - V. 1 nº. 1*, p. 11-35, 2013.

MILANI, C. R. S. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. 1 ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, C. R. S. APRENDENDO COM A HISTÓRIA: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

MILANI, C. R. S. *Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris, 2018.

MILANI, C. R. S. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 1. ed. 2017. 224p

MILANI, C. R. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

MILANI, C. R. S.; KLEIN, Magno. South-South cooperation and foreign policy: Challenges and dilemmas in the perception of Brazilian diplomats. *International Relations*, v. 35, n. 2, pp. 1-22., 2020.

MILLER, J. Africanising Apartheid: Identity, Ideology, and State-Building in Post-Independence Africa. *The Journal of African History*, v. 56, n.3, pp. 449–470, 2015.

MILNER, L. *Cooperation Military*. Microsoft Encarta Premium Suite. 1ed. 2004.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (MCTI). *Cooperação Internacional: África*. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao_Internacional/Bilateral/Africa-do-sul.html. Acesso em: 10 nov. 2021

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Intervenção do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico SUL (ZOPACAS)*. Montevideo, jan. 2013a. Disponível em: www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Brasil promove seminário para países membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Brasília: Ministério da Defesa. 2013b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/17373-brasil-promove-seminario-para-paises-membros-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>. Acesso em: 12 fev. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)*. Brasília: Ministério da Defesa, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zopacas>. Acesso em: 4 fev. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Garantia da Lei e da Ordem. Brasília. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África Do Sul (Ibas). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. 37, n. 109, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha109-2sem-2011.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). África Do Sul: Informação Ostensiva. Departamento da África Divisão da África II. Brasília. 2016. Disponível em: legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3889619. Acesso: 30 out. 2021

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Ato assinado por ocasião da visita da Presidenta da República Dilma Rousseff à África do Sul - V Cúpula IBAS. 2017*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ato-assinado-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-a-africa-do-sul-v-cupula-ibas. Acesso em: 4 abr. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MIDC). *Acordo Mercosul/SACU*. 2021. Disponível em:

www.comexresponde.gov.br/portalmidic/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2339&refr=405. Acesso em: 4 abr. 2021.

MONGWAKETSE, T. B. The Sandf as a Human Security Instrument Post-1994. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 38, n.2, p.28-52, nov. 2016.

MONTERO, A. *Brazilian politics: reforming a democratic State in a changing world*. Cambridge: Polity Press, 2005

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *A cooperação Brasil-Argentina na área militar: da autonomia das Forças Armadas às relações estratégicas (1978-2009)*. Dissertação de mestrado, UFRGS, 2010.

MOURA NETO, Júlio Soares De; *Discurso na Abertura do III Simpósio Das Marinhas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. 2012. Sítio da Web. Defesa Aérea e Naval. Disponível em: <http://www.defesaaereanaval.com.br/discurso-do-comandante-da-marinha-na-abertura-do-iii-simposio-das-marinhas-cplp/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MOURA, Gerson. *Brazilian foreign relations: 1650-1939: the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. 376 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). University College London, London, United Kingdom. 1979.

MOURA, Gerson. *Relações exteriores do Brasil: 1939-1915: mudanças na natureza das relações Brasil - Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. 1. Ed., Brasília: FUNAG, 2012.

MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

MTHEMBU, P. South Africa as a Development Partner: An Empirical Analysis of the African Renaissance and International Cooperation Fund. In CHATUVERDI, S. et al. *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*. 1.ed. London: Palgrave MacMillan. 2021.

MURAPA, R. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC): Rumo a Integração Política e Econômica. Cristina Paixão Lopes (Trad.). In: *Impulso* n.º. 31, 31 de setembro de 2002, pp. 155-164.

MURESAN, A. South Africa's image in Africa and the impact on its BRICS-Africa relationships. *Africa Insight*, v. 48, n. 4, p. 56-72, mar. 2019. Disponível em: <https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/EJC-15b20fb57f>. Acesso em: 16 maio 2021.

MURRAY, W. Thoughts on Grand Strategy In: MURRAY, W; LACEY, J. *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*. 1. Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 283p.

MUSEE, N; FOLADORI, G; AZOULAY, D. *Social and Environmental Implications of nanotechnology development in Africa*. 2012. Disponível em: https://ipen.org/pdfs/nano_booklet_sept_5.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021.

MUTAMBIRWA, James. *South Africa: the sanctions missions*. Geneva: World Council of Churches, 151 p. 1990.

NATHAN, L. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. *International Affairs*, v. 81, n. 2, p. 361–372, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3568893>. Acesso em: 28 jan. 2021.

NATHAN, L. The 1996 Defence White Paper: An Agenda for State Demilitarisation? In: *From Defence to Development: Redirecting Military Resources in South Africa*, Cape Town: David Philip. 1998.

NATIONMASTER. Geography Stats: compare key data on Brazil & South Africa. 2022. Disponível em: <https://www.nationmaster.com/country-info/compare/Brazil/South-Africa/Geography>. Acesso em: 20 jan. 2022

NBD (NEW DEVELOPMENT BANK). Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, 15 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

NBD (NEW DEVELOPMENT BANK). NDB's General Strategy: 2017 — 2021. Xangai, 30 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

NEL, P. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 36, n. 4, p.951-974, Oct. 2010.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH* [online], v. 29, n. spe. 3, pp. 59-75, 2016.

NEVES, André Luiz Varella. Atlântico sul: projeção estratégica do brasil para o século XXI. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO. Laerte Peotta de. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. – Brasília: IPEA: NEP, 2015.

NGANJE, F. South Africa and South-South approaches to post-conflict development in Africa. *Conflict Trends*, v. 2014, n.3, pp.3-9, 2014.

NGOMA, N. “Civil-Military Relations: Searching for a conceptual framework with an African bias”. In: Chimanse, M. et al. (eds.). *Civil-Military Relations in Zambia: A review of Zambia's contemporary CMR history and challenges of Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, Institute for Security Studies, Pretoria, 2004.

NJOBENI, S. *US will not reopen SACU trade deal talks*. 2009. Disponível em: <https://www.bilaterals.org/?us-will-not-reopen-sacu-trade-deal&lang=en>. Acesso em: 3 maio 2021.

NOLTE, D. How to compare regional powers: Analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 36, n. 4, p. 881-901, 2010. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/how-to-compare-regional-powers-analytical-concepts-and-research-topics/C6E0ED7567A80E30144EF4BB62B826B8>. Acesso em: 10 nov. 2020.

NOZAKI, W. *A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder*. Caderno da Reforma Administrativa. Brasília: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado (FONACATE). 2021. Disponível em <https://fpabramo.org.br/observabr/wp-content/uploads/sites/9/2021/05/Cadernos-Reforma-Administrativa-20-V4.pdf>. Acesso em: 8 mai 2022.

NYE, J.S. Jr. Do Presidents Really Steer Foreign Policy? *The Atlantic*. 2013. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/06/do-presidents-matter/309307/>. Acesso em: 3 abr. 2021.

O'MEARA, D. Regional Economic in Post-apartheid South Africa — Dream or Reality? In: A van Nieuwkerk and G van Staden. Eds. *Southern Africa at the Crossroads*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. 1991.

OBSERVATÓRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (OBSERVARE). Da Organização de Unidade Africana à União Africana. JANUS, Anuário de relações exteriores, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 2010.

OKEKE-UZODIKE, U; OGUNNUBI, O and. South Africa's foreign policy and the strategy of soft power. *South African Journal of International Affairs*, v.22, n. 1, pp. 23–41, 2015.

OLIVEIRA, G. Z.; MALLMANN, V. H. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. *Rev. Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, p. 129-150. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990>. Acesso em 3 jul. 2021.

OLIVEIRA, G. Z. de, SILVA, I. L. da; PALUDO, J. “A África no pós-Guerra Fria: geopolítica e novos atores.” In SPOHR, Alexandre Piffero; MEDEIROS, Klei; STADNIK, Marjorie. *Relações Internacionais para Educadores: África em Foco*, 1.ed. p.161-183. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

OLIVEIRA, L. A Grande Estratégia da Índia no pós-Guerra Fria. Brasília: Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, 2018. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=24415>. Acesso em: 6 abr. 2021.

OLIVIER, L. Developmental Peace Missions: The South African Conceptual Approach. In NEETHILING, T.; HUDSON, Heidi (org). *Post-conflict Reconstruction and Development in Africa: concepts, role-players, policy and practice*. Cape Town: UCT Press, 2013. 290 p.

OMARI, A. H; MACARINGUE, P. Southern African Security in Historical Perspective. In: CAWTHRA, Gavin; PISANI, A. du; OMARI, A. (Eds.). *Security and Democracy in Southern Africa*. Johannesburg: Wits University Press, 2007.

ONA-SP. Acesso em: 12 fev. 2021.

OPTO. Seeker para o Míssil A-DARTER. São Carlos, SP. 2022. Disponível em: <https://www.opto.com.br/espaco-e-defesa/adarter/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ØSTERGAARD, Tom. Aiming Beyond Conventional Development Assistance: An Analysis of Nordic Aid to SADC Region. In: Odén, Bertil and Othman, Haroub (eds.). *Regional Cooperation in Southern Africa: A Post-Apartheid Perspective*. Seminar Proceedings No. 22. Nordiska afrikainstitutet, Uddevalla, 1989, pp. 127-180.

OSTERUD, O. Regional Great Powers. In: NEUMANN, Iver (Ed.). *Regional Great Powers in International Politics*. New York: St. Martin's, 1992.

OTÁVIO, A. Entre o pan-africanismo e o African Renaissance: A busca pelo desenvolvimento em um mundo em transformação. *Conjuntura internacional*, v. 10, n. 3, p. 87-100, 2013.

OTÁVIO, A. *A Dimensão do Atlântico Sul para Brasil e África do Sul (1415-2015): Uma Contribuição para o Estudo de um Espaço Estratégico*. 2018. 273f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PARLIAMENTARY MONITORING GROUP (PMG). *Budget for Defence for 1999/2000*. 1999. Disponível em: <https://pmg.org.za/committee-meeting/6715/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

PARLIAMENTARY MONITORING GROUP (PMG). *SA strategy in driving economic diplomacy: Department of International Relations & Cooperation briefing*. 2012. Disponível em: <https://pmg.org.za/committee-meeting/14911/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

PARLIAMENTARY MONITORING GROUP (PMG). *South Africa's participation in BRICS: Round table discussion, including Deputy Minister*. 2013. Disponível em: <https://pmg.org.za/committee-meeting/15353/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

PARLIAMENTARY MONITORING GROUP (PMG). *Committee Report on Defence and Military Veterans 2014 Budget*. 2014. Disponível em: <https://pmg.org.za/committee-meeting/17293/>. Acesso em: 10 dez. 2021

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Um Brasil para Todos, crescimento, emprego e inclusão social*. [Programa de Governo]. 2002. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

PATRIOTA, A. *política externa brasileira discursos, artigos e entrevistas (2011 - 2012)*. 1 ed. Brasília: FUNAG, 2013.

PATRIOTA, A. *Um Brasil com Influência Global (2011-2016)*. In *História da Diplomacia Brasileira – Do Império ao Século XXI*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Curso online promovido pelo CEBRI, entre 4 de maio e 13 de julho, 2021.

PAXTON, J. Republic of South Africa. In: Paxton J. (ed) *The Statesman's Year-Book. The Statesman's Yearbook*. London: Palgrave Macmillan, 1976. pp 1283-1308.

PEACE OPERATOR MONITOR. The Ongoing Evolution Of Peacekeeping. 2022. Disponível em <https://pom.peacebuild.ca/bestpracticesevol.shtml>. Acesso em 19 mar. 2022

PEDERSEN, T. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*, London, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

PENHA, E. A. Os sistemas de Segurança Regional no Atlântico Sul: da Guerra Fria ao período atual. *Revista Ideias em Destaque*, n. 34, p. 151–165, 2010.

PENHA, E. A. *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. 1. ed. Salvador: EUFBA, 2011.

PENHA, E. A. A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da Segurança Regional no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p. 1- 22, 2012.

PENNA, Filho, P. African Renaissance e a política externa sul-africana nos anos 1990. In: Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Estudos Africanos e Asiáticos, ALADAA 2002a.

PENNA, Filho, P. A Evolução das Relações entre o Brasil e a África do Sul de 1918 a 2000. In: Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Estudos Africanos e Asiáticos, ALADAA. 2002b.

PENNA, Filho, P. Regionalismo, Segurança e Cooperação: o Atlântico-Sul como Espaço de Possibilidades entre o Cone-Sul e África Austral. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 27, 2003, Caxambú. *Anais...Caxambú: s/ed*, 2003. p. 01-22. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4291&Itemid=216. Acesso em: 24 fev. 2021.

PENNA, Filho, P. O Itamaraty nos anos de chumbo – o Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, número 52, vol. 2, 2009, pp. 43-62

PENNA, Filho, P. Cooperação com Moçambique – O Brasil e A Sociedade Moçambicana de Medicamentos. Brasília: Observatório da África, 2012. Disponível em <https://observatoriodafrica.wordpress.com/2012/07/19/cooperacao-com-mocambique-o-brasil-e-a-sociedade-mocambicana-de-medicamentos/>. Acesso em: 4 mar. 2021.

PENNA, Filho, P. Reflexões sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI. In GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO, Laerte Peotta de. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. – Brasília: IPEA: NEP, 2015.

PERE, Garth Le. South Africa's Foreign Policy in a Globalising World an Overview: 1994-2002. Institute for Global Dialogue: The Policy Co-ordination and Advisory Services in the Presidency as part of a 10 year review, 2002.

- PEREIRA, A. D. Apartheid: apogeu e crise do regime racista na África do Sul (1948-1994). In: MACEDO, JR., org. *Desvendando a história da África* [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. Diversidades series, pp. 139-157. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/yf4cf/pdf/macedo-9788538603832-11.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- PEREIRA, A. D. A África do Sul Independente: segregação, Apartheid e transição pactuada (1910-1994). In: VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D. (Org.) *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, 1ª edição, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão. 2010. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/709- africa_do_Sul_-_Historia_Estado_e_Sociedade.pdf, p. 39. Acesso em: 11 fev. 2016.
- PIERMATEI FILHO, O. A Importância Estratégica de Uma Força Naval para o Brasil. *UFJF Defesa*, Juiz de Fora, p. 1 - 13, 26 jun. 2007.
- PIMENTEL, C. R. Reavaliando a inserção do Brasil no Atlântico Sul: comércio, cooperação e diplomacia. In: 41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2017, Caxambú. Anais... Caxambú: [s.n], 2017, p.1-30. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt27-15/10851-reavaliando-a-insercao-do-brasil-no-atlantico-sul-comercio-cooperacao-e-diplomacia/file>. Acesso em: 3 fev. 2021.
- PION-BERLIN, D. Political management of the military in Latin America. *Military Review*, v. 85, n.1, pp. 19-31, 2005
- PODER AÉREO. Denel Dynamics recebe contrato de integração brasileira do míssil A-Darter. 2016. Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2016/11/21/denel-dynamics-recebe-contrato-de-integracao-brasileira-do-missil-darter/>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- POKU, N. Regionalization and Security in Southern Africa. 1. ed. London: Palgrave Macmillan. 2001.
- PODER NAVAL ONLINE. *A Quarta Esquadra e a estrutura militar unificada dos EUA*. 2020. Disponível em: www.naval.com.br/blog/2010/08/16/a-quarta-frota-e-a-estrutura-militar-unificada-dos-eua/. Acesso: 5 ago. 2021.
- POLITIZE. *Agenda 2063 da União Africana: o que significa?* 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/agenda-2063-da-uniao-africana/>. Acesso em: 3 abr. 2021
- PONS-VIGNON, N.; SEGATTI, A. The art of neoliberalism: accumulation, institutional change and social order since the end of apartheid, *Review of African Political Economy*, v. 40, n. 138, p. 507-518, 2013. DOI: 10.1080/03056244.2013.859449. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03056244.2013.859449>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- PORTMAPUTO. 2021. *Maputo Corridor Logistics Initiative*. Disponível em: <https://www.portmaputo.com/pt/maputo-corridor-logistics-initiative/>. Acesso em: 8 abr. 2021.
- POSEN, B. R. *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. Ithaca: Cornell University Press. 1ed. 1986.

PREUSSER DE MATTOS, F. *Agendas de Segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América para o Entorno Estratégico Brasileiro*. 76 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2013.

PRICE, R. *The Apartheid State in Crisis Political Transformation of South Africa, 1975-1990*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 1991

PRYS, Miriam. *Redefining Regional Power in International Relations*. London: Routledge, 2012.

PUDUP, Mary Beth. Arguments within regional geography, *Progress in Human Geography*, v. 12, n. 3, p. 369-390, 1988.

PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

RAJAGOPAL, B. *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 50–68, 2003.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. - 1. ed. - São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

REIS, M. E. F. BRICS: Surgimento e evolução. In: PIMENTEL, J. V. S.; RICUPERO, R.; AMARAL, S. In: *O Brasil, os Brics e a agenda Internacional*. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. p.31-47. 2012.

REIS, R. G. G. dos. Atlântico Sul: Um desafio para o século XXI – As velhas ameaças se perpetuam nas “novas”? In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de (orgs.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, 2011.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. Câmara dos Deputados. ANO XLI. nº019. 1986. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02ABR1986.pdf#page=68>. Acesso em: 9 fev. 2021.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. Câmara dos Deputados. ANO XLIII. nº057. 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21JUN1988.pdf>. Acesso em: 9 fev . 2021

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional: Histórico e Atribuições*. Brasília: 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao>. Acesso em: 20 jan. 2021.

RIBEIRO LUIS, C. A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p. jan/jun, p.153-172, 2012a.

RIBEIRO LUIS, C. *Pensamento geopolítico brasileiro e a construção do espaço político sul-atlântico*. In: VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (VI ENABED), São Paulo. Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (VI ENABED), 2012b.

RIBEIRO LUIS, C. *Regionalismo brasileiro em perspectiva: arranjos para paz e segurança no Atlântico Sul*. VIII congresso latino-americano de Ciência Política. Lima: Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), 2015.

RIBEIRO, C. O. Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.51, n.2, p.39, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso: 27/01/2017.

RIBEIRO, E. H. (2018). Grande Estratégia. In SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, 1038p.

RIZZI, K.; SCHÜTZ, N. “Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmção Regional”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v. 3, n.5, 2014

ROA, A. C. “A agenda de Cooperação Sul-Sul em Saúde do Fórum IBAS - Índia, Brasil e África do Sul”. 2014. 165f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

ROCHA, R. M. A. *Segurança Humana: Histórico, Conceito e Utilização*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). 101f. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São

RODRIGUES, A. MIGNON, E. X. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017.

RODRIGUES, B. S. Mercosul: 25 anos de avanços e desafios. *NEIBA*, Rio de Janeiro, v.5. p. 1-18, 2016.

ROELOFSE-CAMPBELL, Z. Post-Apartheid South Africa and Brazil: A strategic partnership. *Unisa Latin American Report* v. 22, n, 1&2. p. 91-107, 2006. Disponível em: <https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/EJC60213>. Acesso em: 2 abr. 2021.

ROSÁRIO, M. *Foreign Affairs publica artigo exaltando política externa brasileira*. Brasil 247, 14 jun. 2015. Disponível em: <https://bityli.com/sBTcD>. Acesso em: 23 jan. 2021.

ROSER, M; ORTIZ-OPSINA, E. *Inconce Inequality*. 2016. Disponível em: <https://ourworldindata.org/income-inequality>. Acesso em: 20 fev. 2022

ROSS, D., LLEDO, V., S., XIAO, Y., MASHA, I., THOMAS, A.; INUI, K. Corredores de desenvolvimento de Moçambique: Plataformas para uma prosperidade partilhada. In *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. USA: International Monetary Fund. 2014.

ROSSO et al. Geoestratégia no Atlântico Sul: relações bilaterais Brasil-África do Sul na área de defesa. *Revista Fronteira*, Belo Horizonte, v. 14, n. 27 e 28, p. 7 - 31, 2015.

SAKHUJA, V. Indian Ocean and the Safety of Sea Lines of Communication. *Strategic Analysis*, v. 25, n. 5, aug. 2001. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/sa/sa_aug01sav01.html. Acesso em: 4 fev. 2021.

SANT'ANNA, C. A. R. de. *Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo – reflexões sobre o Atlântico Sul*. 163 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Internacional) – Universidade Federal Fluminense, Programa de pós-Graduação em Estudos Estratégicos, 2011.

SANTOS, F. L. B. dos. Integração regional no Sul Global: Brasil, África do Sul e Índia. *Economia e Sociedade*, v. 30, n. 2, pp. 393-414, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art05>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SAPIENTIA. *10 anos de BRICS, a sigla multilateral gigante por natureza*. 2018. Disponível em: <https://www.cursosapientia.com.br/conteudo/noticias/10-anos-de-brics-a-sigla-multilateral-gigante-por-natureza>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SARAIVA, J. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2010, v. 53, n., pp. 169-182. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300010>. Acesso em: 20 maio 2021.

SARAIVA, M. G. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço. 1 ed. 2012

SARTI, I. Theoretical and Developmental Challenges to Contemporary South American Integration. In: Carvalho, Glauber; Rosevics, Larissa. (Org.). *Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Per Se. 1ed. 2017.

SCHOEMAN, Maxi. Celebrating Westphalia's 350th birthday: reflections on the state of the state in Southern Africa, *South African Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2, 1997, p. 1-20.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an emerging middle power, *African Security Review*, v. 9, n. 3, jul. 2000.

SCHOEMAN, Maxi. From SADCC to SADC and Beyond: The Politics of Economic Integration. In: CONGRESS OF THE INTERNATIONAL ECONOMIC HISTORY ORGANISATION, Buenos Aires, *Annals*. 2002. Disponível em: https://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/schoemar_fromsadccetosadc.pdf. Acesso em: 9 fev. 2021.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003. In: DANIEL, J.; HABIB, A.; SOUTHALL, R. (Ed.). *State of the Nation: South Africa 2003- 2004*. Cape Town: HSRC, p. 349-367, 2003.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa in Africa: Behemoth, hegemon, partner or just another kid on the block. In Adebajo, A. et al. (eds.). *South Africa in Africa: The Post-apartheid Decade*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2007.

SCHÜTZ, N. S. X. *Integração na África Austral: A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e os Condicionantes Históricos e Políticos da Integração*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SEABRA, P. Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil. *Nação e Defesa*. n. 138, p. 45-62. 2014. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/22901/1/NeD138_Pedro%20Seabra.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

SEEGERS, A. *The Military in the Making of Modern South Africa*. London: Taurus, 1996.

SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal nº 92. 1998. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=13455&paginaDireta=10072>. Acesso em: 8 fev. 2021.

SENADO FEDERAL. De Sarney a Dilma: 25 anos desde a redemocratização — Senado Notícias. Brasília: Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/12/30/de-sarney-a-dilma-25-anos-desde-a-redemocratizacao>. Acesso em: 1 maio 2022.

SHEPARD, R; GOLDMAN, C. P. W. Botha's Foreign Policy. *The National Interest*, n. 15, pp. 68–78, 1989. Disponível em: www.jstor.org/stable/42894613. Acesso em: 10 fev. 2021.

SIDIROPOULOS, E. South Africa's Emerging Soft Power. *Current History*, v.113, n.763, pp. 197–202, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1525/curh.2014.113.763.197>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SIDIROPOULOS, E.; PRINSLOO, C; MPUGONSE, L; GROBBELAR, N. (2018). “BRICS, Africa and Global Economic Governance: Achievements and the Future”. *GEGAfrica Discussion Paper*. GegaAfrica, July, 2018.

SILOVE, N. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”, *Security Studies*, v. 27, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2017.1360073>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SILVA, A. M. M. P. da. O BRIC NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): DO CONCEITO À COALIZÃO. 2013. 156f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, A. P. da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 104-121, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 set. 2019.

SILVA, A. R. A. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. IN NASSER, R. M; MORAES, R. F. *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 1. ed. 2014.

SILVA, D.; WAISBICH, L. *Guia para o Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira*. Disponível em: https://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/06/Guia_Monitoramento_da_CSS_pdf-1.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022

SILVA, I. C. da. *Guerra e construção do Estado na República Democrática do Congo: a definição militar do conflito como pré-condição para a paz*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2011.

SILVA, J. G. L. A inserção internacional brasileira no entorno estratégico do Atlântico Sul: sua legitimação através da cooperação. 2016. 178f. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) - Escola de Guerra Naval, Marinha do Brasil, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, P. F. da. *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 p. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/96015>.

SILVA, P. F. da. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo, SP. 445f.

SILVA, R. da. *Fim do ProSavana: Uma oportunidade para o desenvolvimento agrícola em Moçambique?* Deutsche Welle, julho. 2020. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/fim-do-prosavana-uma-oportunidade-para-o-desenvolvimento-agricola-em-mocambique/a-54339235>. Acesso em: 8 jul. 2021.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). *SIPRI Military Expenditure Database*. 2021. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SOIS, T. D.; ROEDEL, C. O Entorno estratégico do Brasil: elementos históricos e atuais. *Anais... Caxias do Sul: 3º Congresso de pesquisa e extensão da FSG - Centro Universitário da Serra Gaúcha*, 2015.

SOKO, M.; QOBO, M. The Role of the BRIC in Africa's Development: Drivers and Strategies. *Journal for Contemporary History* v. 41, n. 1, p.80-102, 2016.

SOLE, D. South African foreign policy assumptions and objectives from Hertzog to De Klerk. *South African Journal of International Affairs*, v. 2, n.1, p. 104-113, 1994.

SOLOMON, H. South Africa in Africa: A case of high expectations for peace. *South African Journal of International Affairs*, v.17, n.2, p. 131-147, 2010.

SORJ, B. Segurança, segurança humana e América Latina. *Sur, Rev. int. direitos humanos*, v.2, n.3, dez. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000200004>. Acesso em: 24 maio 2021.

SOUTH AFRICAN GOVERNMENT. *Document*. 2021. Disponível em: https://www.gov.za/document?search_query=&field_gcisdoc_doctype=All&field_gcisdoc_subjects=501&start_date=&end_date=. Acesso em: 18 dez. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *SA to host future Pan African Parliament*. 2004. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/dated-event/sa-host-future-pan-african-parliament>. Acesso em: 2 abr. 2021

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *National Party (NP)*. 2011a. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/national-party-np>. Acesso em: 9 jan. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Apartheid Legislation 1850s-1970s*. 2011b. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/apartheid-legislation-1850s-1970s>. Acesso em: 9 jan. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Pass laws in South Africa 1800-1994*. 2011c. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/pass-laws-south-africa-1800-1994>. Acesso em 20 jan. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Sharpeville Massacre, 21 March 1960*. 2011d. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/sharpeville-massacre-21-march-1960>. Acesso em: 11 fev. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Organisation of African Unity (OAU)*. 2011e. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/organisation-african-unity-oau>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Frontline States*. 2011f. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/frontline-states>. Acesso em: 11 fev. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Truth and Reconciliation Commission (TRC)*. 2011g. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/truth-and-reconciliation-commission-trc>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Extract from a speech made in the House of Assembly on 4 February 1974 in reply to a motion of no confidence in the Government by the Leader of the Opposition*. 2012. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/archive/extract-speech-made-house-assembly-4-february-1974-reply-motion-no-confidence-government>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *The Natives Land Act of 1913*. 2013a. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/natives-land-act-1913>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *The Anti-Pass Campaigns 1960*. 2013b. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/anti-pass-campaigns-1960>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *The Black Homeland Citizenship Act of 1970*. 2014a. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/black-homeland-citizenship-act-1970>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *South Africa - First 20 Years of Democracy (1994 - 2014)* 2014b. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/south-africa-first-20-years-democracy-1994-2014>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Namibian Timeline*. 2015a. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/namibian-timeline>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *Angolan Civil War (1975-2002): A Timeline of Events*. 2015b. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/angolan-civil-war-1975-2002-timeline-events>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE (SAHO). *The Homelands*. 2019. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/homelands>. Acesso em: 5 fev. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Plano Estratégico Indicativo do Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança*. 2010. Disponível em:

https://www.sadc.int/files/7713/6880/2990/03513_SADC_SIPO_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *SADC Presents Hashim Mbita Publication to the African Union*. 2016a. Disponível em: <https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-presents-hashim-mbita-publication-african-union/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Members of the Oversight Committee on Lesotho Meet the SADC Facilitator in Preparation for their First Deployment to Lesotho*. 2016b. Disponível em: <https://www.sadc.int/news-events/news/members-oversight-committee-lesotho-meet-sadc-facilitator-preparation-their-first-deployment-lesotho/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Manual de Identidade Institucional da SADC*. 2017. Disponível em: https://www.sadc.int/files/3715/5611/3066/MANUAL_DE_IDENTIDADE_INSTITUCIONAL.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *SADC Chairpersons 1980 – present*. 2021a. Disponível em: <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/sadc-chairpersons-1980-present/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP)*. 2021b. Disponível em: <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/strategic-pl/regional-indicative-strategic-development-plan/>. Acesso em: 3 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Comunicado Final da Cimeira Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo da Dupla Troika da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral*. 2021c. Disponível em: https://www.sadc.int/files/8016/1794/5190/Communique_of_the_Extraordinary_SADC_Double_Troika_Summit_8_April_2021-PORTUGUESE.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Free Trade Area*. 2021d. Disponível em: <https://www.sadc.int/about-sadc/integration-milestones/free-trade-area/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *History and Treaty*. 2021e. Disponível em: <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/history-and-treaty/#Transformation>. Acesso em: 4 abr. 2021.

SOUTHERN AFRICAN CUSTOMS UNION (SACU). 2021. *History of SACU*. Disponível em: <https://www.sacu.int/show.php?id=394>. Acesso em: 2 mar. 2021.

SOUZA, G. C. de. MONUSCO: a atuação brasileira em operações de paz robustas. *Brasiliiana, Journal for Brazilian Studies*. v. 3, n. 2, p. 169-196, 2015.

SOUZA, I. G. de. O Estigma da energia nuclear na defesa nacional: a ZPCAS e a Declaração de Luanda de 2007. Arquivo Ana Lisboa, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/texto%20da%20revista%20da%20ABED_isabela.pdf Acesso em: 10 fev. 2021.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. Brasília, v. 47, n.2, pp. 191-222, 2004.

STIFF, P. *Warfare by Other Means: South Africa in the 1980s and 1990s*. Alberton: Gallago. 2001.

STOTT, N. From the SADF to the SANDF: Safeguarding South Africa for a better life for all?. *Violence and Transition Series*, [S.I], v. 7, 2002.

STUENKEL, Oliver. *Como funciona o soft power chinês*. 2019. Disponível em: <https://www.oliverstuenkel.com/2019/06/16/entrevista-funciona-chines/>. Acesso em: 3 maio 2021.

STUENKEL, Oliver. *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The Rise of the Global South?*. 1. ed. Londres: Routledge, 2014.

STUENKEL, Oliver. *South-South cooperation: Does the IBSA Fund matter?* 2014. Disponível em: <https://www.oliverstuenkel.com/2014/01/27/south-cooperation-matter/>. Acesso em: 4 maio 2021.

SVARTMAN, E. M. O exército brasileiro e a emulação dos modelos francês e estadunidense no século XX. 2016. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p.361 - 380, 2016.

TELLA, O. Currencies, Constraints and Contradictions of South Africa's Soft Power. *Journal of Asian and African Studies*, v. 53, n. 3, pp. 420–436, 2017.

THOMPSON, N.; MUGGAH, R. *The Blue Amazon: Brazil Asserts Its Influence Across the Atlantic*. NY: Foreign Affairs. Disponível em:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-06-11/blue-amazon>. Acesso em: 14 mar. 2021.

THRIFT, N. Visando o âmago da região. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs.) *Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996, p. 215-247.

TIME. *South Africa: A War Won*. Jun, 1961. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20090822195218/http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,938112,00.html>. Acesso em: 4 fev. 2021.

TLEANE, L. C. *South Africa's 'Radical Economic Transformation'*. NY: Monthly Review, 2018. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2018/09/01/south-africas-radical-economic-transformation/> Acesso em: 10 out. 2021.

TRADE LAW CENTRE (TRALAC). *Export promotion seminars for the SACU-EFTA Free Trade Agreement*. 2009. Disponível em: <https://www.tralac.org/events/article/4679-export-promotion-seminars-for-the-sacu-efta-free-trade-agreement.html>. Acesso em: 3 abr. 2021.

TRAVASSOS, M. *Projeção continental do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Nacional. 206 p. 1935.

TRÍAS, Vivian. “El Atlántico Sur: Encrucijada del futuro latinoamericano”. Nueva Sociedad, n.33, nov. /dez, pp. 129-139, 1977. Disponível em: Acesso em: 30/06/2011

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Project Documents Center*. 2022. Disponível em:

<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2fdocs%2fpdc%2fDocuments%2fSUR&FolderCTID=0x0120008F90FBF6FA09BA4B986DA533205DBD00>. Acesso em: 12 mar. 2022.

UNITED NATIONS. *The United Nations and apartheid 1948-1994*. UN department of Public Information, New York, v.1, 565 p. 1994.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). *Tecnologia de sensor cria sistema inovador para guiar míssil*. Disponível em: <https://www5.usp.br/90908/tecnologia-de-sensor-cria-sistema-inovador-para-guiar-missil/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UBFA). *População Economicamente ativa*.

Disponível em: www.desenvolvimentoqs.ufba.br/população-economicamente-ativa. Acesso em: 25 jan. 2022.

UNOSSC - UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. *India, Brazil and South Africa (IBSA) Facility*. 2021. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/partner-with-us/ibsa/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

USSOUTHCOM. *UNITAS 50: una Historia de Cooperación Naval*. Miami: US Southern Command, 2009.

VALE, P. South Africa's "New Diplomacy". In: MOSS, G.; OBERY, I. (orgs.). *South African Review 6. From "Red Friday" to Codesa*. Johannesburg: Ravan, pp. 424, 1992.

VALOR ECONÔMICO. *Embraer entrega quarta aeronave C-390 Millennium à FAB*. São Paulo: Valor Econômico - Grupo Globo, 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/12/19/embraer-entrega-quarta-aeronave-c-390-millennium-fab.ghtml>. Acesso em: 16 dez. 2020

VAN DER MERWE, C. Zuma urges SACU to tackle EPA negotiations as united front. *Engineering News Online*, 2010. Disponível em: <http://www.engineeringnews.co.za/article/zuma-urges-sacu-to-tackle-epa-negotiations-as-united-front-2010-04-22>. Acesso em: 3 abr. 2021.

VAN DER VEEN, M. *Ideas, interests and foreign aid*. Cambridge: Cambridge University Press. 1. Ed. 2011.

VAN DER WESTHUIZEN, J. Popular culture, discourse and divergent identities: Reconstructing South Africa as an African state. *African Identities*, v. 6, n.1., pp.45–61, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14725840701830840>. Acesso em: 17 jan. 2022.

VAN DER WESTHUIZEN, J. Factionalism within the ANC and foreign policy dimensions. Apresentação feita no dia 28 de março de 2022, no IESP-UERJ.

VAN HEERDEN, O. Economia Política do Comércio com a União Europeia: A Busca Autocentrada da África do Sul. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.5, n.9, pp. 120-149, jan./jun., 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/54640/39001>. Acesso em: 18 jan. 2021.

VAN HOOFT, P. *Grand Strategy*. Oxford Bibliographies. 2017. Disponível em: www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0218.xml. Acesso em: 22 de abr. 2021.

VAN ONSELEN, G. 2012. How Much does Jacob Zuma Cost us? *Politics Web*. Disponível em: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71619?oid=320159andsn=Detail>. Acesso em: 4 fev. 2021.

VARGAS, J. “Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU”. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

VASCONCELOS, J. E. M. de. *Brics: agenda regulatória*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VAZ, A. C. Perspectivas sobre a estabilidade no entorno estratégico brasileiro: desafios e implicações para o exército brasileiro. *Artigos Estratégicos – Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx)*, v. 1, pp. 4-24, 2016.

VEDUNG, E. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1.ed. 2000.

VICKERS, B.; AJULU, R. *South Africa's Economic Diplomacy: Trade and Investment Promotion*: Report prepared for the Presidency's Fifteen Year Review. Pretoria: Institute for Global Dialogue. 2008.

VERSCHAVE, F. *De la Françafrique à la Mafrafrique*. Bruxelas: 1. ed. Tribord, 2004.

VIDIGAL, A. A. *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIDIGAL, A. et al. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

VIGEVANI, T. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Rev. bras. polít. int.*, v. 51, n.1, pp.5-27, 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp. 179 pp, 2011.

VILHALVA DE CAMPOS, L. *Cooperação Sul-Sul: O Brasil e os Palop*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. 2015. Disponível em: http://www.academia.edu/10615022/COOPERA%C3%87%C3%83O_SUL-SUL_O_BRASIL_E_OS_PALOP. Acesso em: 6 mar. 2021.

VISENTINI, P. Da Marginalização ao “Renascimento Africano”. In: Visentini, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario T.; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História da África e dos Africanos*. Petrópolis: Vozes, 2013.

WAISBICH, L. *Ibas 10 anos depois: Um balanço do bloco Índia, Brasil e África do Sul*. São Paulo: Conectas, 2013. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/ibas-10-anos-depois/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

WIESEBRON, M. Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 3, p. 107-131, Jan-Jul 2013.

WINSLOW D; HEINECKEN L. The human terrain: the need for cultural intelligence. In: Baker D-P, Jordaan E (eds) *South Africa and contemporary counterinsurgency: roots, practices and prospects*. Cape Town: UCT Press, 2010.

XAVIER, M.; FONSECA, P. IBAS: uma análise das ações quinze anos depois. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 4, n. 1, julho, pp. 175- 194, 2019.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 2. Ed., London: Sage, 1994.

ZIEMANN, D. 1966: África do Sul perdia o protetorado da Namíbia. Deutsche Welle (DW). 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/1966-%C3%A1frica-do-sul-perdia-o-protetorado-da-nam%C3%ADbia/a-314107>. Acesso em: 3 fev. 2021.